

LA NUEVA GESTIÓN LOCAL

LA NUEVA GESTIÓN LOCAL



ESTUDIOS DE
GESTIÓN MUNICIPAL n.º 2

ESTUDIOS DE GESTIÓN MUNICIPAL n.º 2



AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA
Delegación de Economía y Hacienda



Gestión
Tributaria



Gestión
Tributaria



LA NUEVA GESTIÓN LOCAL



© LA NUEVA GESTIÓN LOCAL
(ESTUDIOS DE GESTIÓN MUNICIPAL, N.º 2)
Gestión Tributaria, Sociedad Anónima Municipal - Febrero de 2004
Depósito Legal: MA-488-2004

Gestión Tributaria, S.A.M.
C/ Cuarteles, 33 – 29002 MÁLAGA (España)
E-mail: gestrisam@ayto-malaga.es

Foto de portada: "Avda. de Andalucía (Málaga)"
Obtenida de "My photography page" (www.costadelsol.8m.net).

Gestión Tributaria S.A.M. no comparte necesariamente los contenidos, opiniones y comentarios expresados por los autores que han colaborado en esta publicación.

Maqueta e imprime: AltaGrafics - Telf.: 952 33 00 10 - www.altagraphics.com



ÍNDICE



• PRESENTACIÓN	6
• MODERNIZACIÓN EN LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN LOCAL	8
• NUEVA REFORMA EN EL ÁMBITO LOCAL ESPAÑOL: LA LEY 57/2003, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL	22
• LA LEY DE MODERNIZACIÓN: ESPECIAL REFERENCIA A LOS ÓRGANOS DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN	41
• INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES EN HONDURAS: LA LEY DE MUNICIPALIDADES	56
• CRITERIOS TÉCNICOS PARA FORMULAR INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS DEL MUNICIPIO: UNA PROPUESTA PARA MEDIR EL CAMBIO	65
• ENTES LOCALES Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	86
• LOS NUEVOS ESPACIOS: LUGAR PARA LAS ALIANZAS INTERMUNICIPALES	98
• ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ	109

PRESENTACIÓN

Gestión Tributaria Sociedad Anónima Municipal (Gestrisam), con el número segundo de la serie “Estudios de Gestión Municipal”, da continuidad al objetivo básico de estas publicaciones: constituir una contribución más al entorno municipal en estrategias que mejoren la eficiencia de los recursos públicos gestionados en este ámbito e incrementar la eficacia de los modelos de gestión tributaria para así, contribuir al fortalecimiento de las organizaciones locales en cualquier parte del mundo.

En los tiempos en que vivimos, todas las administraciones públicas se enfrentan a los retos de la globalización, al acelerado desarrollo de las nuevas tecnologías y a un proceso irreversible de desconcentración del poder central o regional en el local. La Administración Tributaria Local, como agente que participa en la economía, requiere adaptarse rápidamente a las significativas transformaciones económicas, sociales y culturales que vienen experimentando las instituciones locales durante los últimos años. Para ello, debe transformarse en una administración que reconozca lo esencial del aprendizaje en la esfera municipal, comprenda el valor de la información y posibilite que esta fluya de abajo hacia arriba y de afuera hacia adentro.

En este contexto de cambio generalizado, se imponen nuevos modelos de gestión de lo público que sustituyan a modelos antiguos basados en estructuras jerárquicas inmovilistas. Estos modelos, deben pretender el establecimiento de organizaciones eficientes, al servicio de las necesidades del ciudadano, y que primen la cooperación en las relaciones de las administraciones con terceros.

En este número tratamos diversos aspectos relacionados con “LA NUEVA GESTIÓN LOCAL”, realizando un recorrido sobre los nuevos criterios de organización municipal y la modernización de la gestión local. Profundizamos en la última reforma llevada a cabo en el ámbito municipal español a través de la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local y, continuando con nuestra especial dedicación a las entidades locales del entorno centroamericano y sudamericano, hemos incluido colaboraciones de personalidades expertas y muy conocedoras de la problemática local en estos territorios. En este sentido, agradecemos las importantes e inestimables aportaciones realizadas por D. Caryl Alonso Jiménez, sobre un sistema de medición para evaluar avances y cambios en los procesos de planificación y desarrollo; D. Federico A. Castillo Blanco, describiendo la situación municipal en América Latina y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales a través

de la cooperación internacional; D. César Pérez Núñez, que desarrolla las formas y contenido en que se reproduce la organización del territorio y el espacio; y D. Darío Paredes Bermúdez que expone las principales modificaciones de la Ley de tributación municipal peruana.

Queremos aprovechar esta ocasión para rendir un homenaje a nuestro compañero Manuel Muñoz de La Cruz, Jefe del Departamento de Tributos Inmobiliarios, recientemente fallecido en accidente de circulación, persona que ha prestado una colaboración inestimable a nuestra organización.

JUAN MANUEL RUIZ GALDÓN

Director del Área de Gestión Tributaria e Ingresos

Director-Gerente de Gestrisam

Ayuntamiento de Málaga

MODERNIZACIÓN EN LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN LOCAL

Juan Manuel Ruiz Galdón. Rafael Oliva López. Ángel Salas Lacárcel. Javier González Arranz.

1. INTRODUCCIÓN

2. LA MODERNIZACIÓN ORGANIZATIVA: EL MODELO GERENCIAL Y EL TRABAJO EN EQUIPO.

3. PROBLEMAS Y POSIBLES SOLUCIONES EN EL ÁMBITO LOCAL.

4. CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Existe un amplio consenso desde todos los sectores en afirmar que en la actualidad se requiere una adaptación de las estructuras que utilizan los gobiernos para la gestión de su actividad, especialmente en aquellos ámbitos, como el local, donde el ciudadano puede participar activamente. La nueva economía, las presiones financieras sobre el gasto público y el aumento de las necesidades y exigencias colectivas sobre los servicios que se prestan no hacen sino confirmar tal afirmación.

Las administraciones públicas actúan como nexo de unión entre el poder político y el mundo económico y entre aquél y la sociedad civil. De este modo se ven afectadas por los cambios y las nuevas orientaciones y evoluciones que se producen en cualquiera de los extremos de esas relaciones.

Nos encontramos ante un dinamismo social, con sus nuevos planteamientos, sus nuevas exigencias y sus nuevas necesidades, que alcanza a las administraciones públicas y requiere de ellas una adaptación permanente a esas condiciones. En este sentido, los gobiernos deben revisar qué están haciendo, para qué lo hacen y, finalmente, cómo lo hacen.

En concreto, se pueden identificar una serie de factores económicos, tecnológicos y sociales que afectarán de manera determinante a las administraciones públicas en los próximos años. Veamos algunos de estos desafíos y coyunturas que el sector público tiene que afrontar:

- La globalización, que implica un papel activo en el crecimiento económico, y un mayor grado de competencia. La tendencia hacia la globalización traerá un incremento significativo en la magnitud y complejidad de las inversiones y de las transacciones comerciales y de servicio a todos los niveles.
- La menor aceptación del crecimiento en el gasto público como remedio genérico a la aparición de nuevas necesidades tras su aumento espectacular en las últimas décadas. Las leyes de estabilidad presupuestaria son un claro exponente de estas circunstancias.
- El cambio tecnológico, que deberá ser introducido en las estructuras de gestión de las administraciones. La tecnología de la información que abarca las telecomunicaciones y sistemas computerizados, tiene que aumentar sustancialmente la productividad, con ahorros de tiempo y dinero, y mejorando los servicios a los ciudadanos.
- El cuestionamiento de la credibilidad de las estructuras políticas para la gestión de algunos servicios colectivos más orientados a las necesidades del ciudadano. Las administraciones tienden hacia una mayor autonomía de modo que puedan disponer de recursos adecuados a sus necesidades, así como para protegerse de la interferencia política directa.

- La descentralización y la privatización. Las administraciones públicas se verán afectadas por las tendencias actuales hacia la descentralización y privatización estatales. La privatización de ciertas actividades públicas es un tema altamente complejo y dependerá de múltiples motivaciones. De cualquier forma siempre deberá existir una correcta coordinación de actividades entre los distintos niveles de poder.

Todos estos retos y circunstancias anteriormente descritas implican una revisión profunda de las estructuras de financiación, provisión, control y distribución de la información en la gestión de bienes y servicios de las administraciones públicas. Las políticas públicas ya no van a estar sólo justificadas por su objetivo (es decir, todo aquello que mejore el bienestar del ciudadano), sino también por ser la mejor de las alternativas de acción o inacción. Los gestores públicos deberán buscar alternativas que controlen tanto el resultado como el coste de las políticas públicas.

Con las peculiaridades asociadas a cada tradición histórica y cultural, y con los matices propios de cada opción política, lo cierto es que existe un amplio consenso entre países diferentes, y entre gobiernos de distinto signo en un mismo país, a la hora de definir un marco de referencia, que sirva de modelo para la concepción y el desarrollo de políticas en materia de reforma y de modernización de las Administraciones Públicas. Esta convergencia múltiple constituye una garantía para impulsar estos procesos, dota de consistencia a los diagnósticos y otorga seguridad a la orientación de las diferentes políticas y objetivos de la reforma administrativa.

En definitiva, podemos decir que, a grandes rasgos y según recomendaciones de la OCDE, los objetivos de la nueva gestión pública son los siguientes:

- Concentrar los esfuerzos en la eficiencia, efectividad y calidad de los servicios.
- Descentralización del entorno de gestión.
- Identificar al usuario como eje principal de la actividad, introduciendo elementos de elección para éste.
- Mejorar la rendición de cuentas

2. LA MODERNIZACIÓN ORGANIZATIVA: EL MODELO GERENCIAL Y EL TRABAJO EN EQUIPO

Vamos a partir de la idea de que modernización significa adaptación al entorno. Nos referimos a un entorno sometido permanentemente a cambios que dan lugar, como acabamos de citar, a nuevos retos y expectativas. Por tanto, el concepto de modernización es aplicable a cualquier tipo de organización, pública o privada, si bien podemos definirlo en el contexto de las Administraciones Públicas, como la transición de un sistema burocrático a otro de gestión gerencial, capaz de definir objetivos, optar por la mejor forma de alcanzarlos y evaluar los resultados obtenidos.

El rígido modelo organizativo basado en la burocracia se ha quedado anticuado. Aún está presente en una parte considerable de las administraciones públicas, tanto su filosofía como la traslación de la misma a actitudes, valores, formas organizativas y comportamientos, pero ya no responde a las exigencias de un mundo y de una sociedad muy distintos de aquellos que predominaban en los momentos de su aparición. Nos parece necesario por tanto propiciar un cambio desde una administración que se ha basado en unas reglas muy estrictas, encorsetada en el cumplimiento de los procedimientos, a una gestión pública basada en el rendimiento y en los resultados.

La burocracia, como forma organizativa, se caracteriza por una serie de principios tales como la jerarquía de la autoridad, la especialización jerárquica del trabajo, la definición de áreas de competencias específicas, así como la presencia de normas concretas que determinen la existencia de conductas predecibles. Se trata de un modelo rígido que corresponde a situaciones donde existe una gran frontera entre lo público y lo privado.

La Administración Pública debe operar un proceso de adaptación permanente, debe modernizarse, cambiar para adaptarse a las nuevas demandas sociales. Así, tiene que lograr instaurar una cultura organizativa basada en el trabajo en equipo, la gestión del conocimiento y la preocupación por la obtención de los resultados que esperan los ciudadanos y que hacen avanzar a la sociedad.

Cada vez más se espera que las administraciones públicas proporcionen respuestas rápidas y apropiadas, con efectividad de costos, al alcance y complejidad cambiantes del gobierno y las expectativas de los ciudadanos.

Como organizaciones progresivas que responden al cambio, las administraciones deben ser guiadas e influidas por:

- Un conjunto de valores comunes: integridad, profesionalismo, respeto y cooperación.
- Una cultura corporativa basada en servicio de alta calidad, ejecución responsable, eficiencia y trabajo en equipo.
- Prestación del servicio de manera visible, accesible, abierta y que responda a los clientes.

Es preciso producir servicios para distintos segmentos de ciudadanos lo que lleva implícita la necesidad de descentralizar áreas e introducir nuevas técnicas de gestión importadas del sector privado, cuyo objetivo es racionalizar los recursos y mejorar los resultados.

En este contexto se concibe una Administración Pública prestadora de servicios, junto con ciudadanos beneficiarios de los mismos. Una administración de servicios que modifica la relación anteriormente sostenida con la sociedad y que se ve abocada a contar con un modelo, organizativo y de gestión, distinto: el gerencial.

Sin perjuicio de las diferencias existentes entre el sector público y el sector privado, que derivan de sus propios fundamentos, la búsqueda de una mayor aproximación entre las relaciones laborales del mundo público y del mundo privado constituye una orientación de indudable valor estratégico. Las ventajas obtenidas por las empresas e instituciones privadas, las mejoras de los productos y de los servicios que ofrecen a sus clientes, como consecuencia de los nuevos modelos de dirección de su personal, proporcionan algunas lecciones que pueden ser aprovechadas, en su justa medida y con las debidas adaptaciones, por las organizaciones públicas para responder a los desafíos y atender las nuevas demandas de los ciudadanos y de la sociedad.

En este contexto, la formación se configura como un factor estratégico para la mejora del conocimiento y para la adecuación sostenida de las personas a las sucesivas actividades que en un mismo ámbito o en ámbitos diferentes hayan de desarrollar.

Las organizaciones que funcionan, tienen éxito en proporcionar servicios de alta calidad y ejecución responsable:

- Comprometiéndose a la consulta y comunicación con los clientes.
- Ofreciendo un servicio responsable y efectivo en los puntos de la prestación del servicio.
- Siendo abiertas a los nuevos conceptos y el cambio tecnológico.
- Promoviendo el profesionalismo y la integridad.
- Desarrollando empleados profesionales y comprometidos.
- En un ambiente de aprendizaje continuo.
- Mediante comunicación, consulta y retroalimentación de los empleados.
- Brindando oportunidades de desarrollo.

EL TRABAJO EN EQUIPO

Las organizaciones modernas con frecuencia utilizan el trabajo en equipo como principio gerencial rector. El trabajo en equipo se basa en liderazgo que promueve la preparación, información compartida, comunicación, participación y delegación de autoridad. Este tipo de actuación crea una organización en la que las personas revisan, consultan y trabajan unas con otras en una asociación a fin de mejorar continuamente y lograr las metas de la organización.

La calidad y la mejora en los servicios públicos solamente podrá lograrse a partir del compromiso efectivo de los empleados públicos. El trabajo en equipo estimula la creatividad a través de la interacción de sus miembros y genera satisfacciones colectivas que incrementan la cohesión interna del grupo.

Por ello, es preciso impulsar iniciativas que permitan el trabajo en equipo. La constitución de grupos de mejora en las organizaciones públicas que identifiquen, con ri-

gor y método, aquellos problemas que supongan un obstáculo para el avance de la Administración y que sepan buscar las mejores propuestas de solución a los problemas detectados, da lugar a la vinculación de las personas en torno a un propósito dotado de significado intrínseco.

El trabajo en equipo se basa en grupos que tienen:

- Un claro mandato.
- La autoridad para tomar decisiones.
- La habilidad para diseñar sus operaciones a fin de lograr el éxito.
- Una responsabilidad compartida por los resultados.

De este modo, el trabajo en equipo significa:

- Crear una estructura en la organización en la que los equipos puedan ofrecer un servicio completo a los clientes. En muchos casos, esto requiere la integración en un solo equipo, de las tareas previamente dispersas en otras unidades.
- Facultar a los miembros del equipo para que puedan brindar servicios que estén orientados hacia los resultados y que sean sensibles.
- Reforzar el papel de liderazgo de los gerentes: avanzando más allá del papel de mando y control a uno de preparación, facilitación y coordinación.
- Usar un asesor técnico, cuando se requiera para asistir al equipo.
- Avanzar hacia equipos más grandes a medida que la organización evoluciona.

Para implicar al mayor número de personas de la organización, la fórmula de los grupos de mejora debe extenderse a todos los niveles de la Administración, desde la alta dirección hasta la primera línea de empleados. Los equipos han de estar bien organizados y coordinados porque no es su volumen lo que determinará el éxito o el fracaso de su trabajo sino su efectiva organización.

El valor de cada responsable y empleado público se verá incrementado trabajando junto a otras personas en un ambiente creativo, de confianza recíproca, y centrado en los resultados. Los grupos pueden constituirse, efectivamente, en una fuente de motivación para todos sus integrantes. Pero, para su correcto funcionamiento, resulta necesario diseñar y establecer procesos formativos específicos sobre cómo trabajar en grupo, cómo adoptar decisiones y cómo solucionar conjuntamente problemas.

Dentro del concepto de trabajo en equipo, el personal debe estar facultado para brindar un servicio que responda a los clientes de manera eficiente y efectiva. En una organización altamente técnica, como por ejemplo puede ser la gestión tributaria, el personal requiere conocimiento, habilidades, herramientas y recursos especializados para responder a las necesidades de los clientes / contribuyentes.

Al tiempo, la organización debe respaldar el trabajo en equipo desarrollando una visión corporativa clara, afianzada en la calidad de los servicios y la mejora organizativa continua. Ello se logra estimulando un ambiente de trabajo sensible,

promoviendo el liderazgo participativo e instando al mejoramiento de la eficiencia y efectividad de los programas, conjuntamente con el apoyo a la formación y capacitación continua.

Igualmente el equipo gerencial superior de la organización, incluyendo al jefe de la organización y a todos los que están subordinados al mismo, es responsable de establecer la visión estratégica, objetivos, indicadores y normas de desempeño. También promueven los valores corporativos, demuestran el liderazgo y garantizan comunicaciones internas efectivas. Además, deben desarrollar una política para la administración de programas y la gestión de los recursos humanos y financieros.

La capacidad para motivar y transmitir confianza a los colaboradores y su papel en la distribución de información y en la asignación de cometidos, de acuerdo con las necesidades de la organización y de las personas, constituyen elementos indispensables de los nuevos directivos públicos. La dirección administrativa se convierte, pues, en liderazgo de personas. En una estructura organizativa basada en la delegación y en la confianza, que valora las aportaciones de todos y las integra de acuerdo con su misión, el liderazgo afecta a un mayor número de empleados.

El desarrollo de trabajo en equipo no es un objetivo modernizador que se circunscriba al ámbito interno de las organizaciones públicas sino que ha de extenderse más allá de sus límites para promover la formación de grupos conjuntos de la Administración Pública y el Sector Privado, para la resolución de determinadas cuestiones donde la colaboración entre ambos sectores resulte necesaria. Esta apertura organizacional constituye un elemento de estímulo y enriquecimiento, y contribuye a la mejora del tono profesional de los empleados públicos.

Por otro lado, y en cuanto a la responsabilidad y rendición de cuentas, cada vez está tomando más fuerza la idea de que todo empleado de la administración pública debe compartir responsabilidades y dar cuenta de sus actuaciones.

En definitiva, las organizaciones participativas son más efectivas por estar más cerca de los problemas y oportunidades, propiciando el surgimiento de ideas desde todos los niveles, respetando de este modo la capacidad e iniciativa individual.

Por último, indicar como en el ámbito municipal en concreto, se hace patente lo oportuno de considerar la posibilidad de instaurar la visión y filosofía gerencial (ver al municipio como a una empresa). Esta opción se pone de manifiesto por la complejidad de los problemas locales, por las expectativas y demandas crecientes de los ciudadanos, y por los limitados recursos financieros y organizativos con los que habitualmente cuentan los municipios.

A modo de ejemplo, consideremos algunas de las acciones que se podrían asumir con la filosofía gerencial del municipio en cuanto a aspectos económicos y fiscales:

- Planear, coordinar y ejecutar mejor la gestión local.
- Identificar fuentes de ingresos nuevas o subutilizadas.
- Reorientar o controlar el gasto y la inversión.
- Proyectar el futuro financiero dentro de supuestos alcanzables.
- Evaluar el impacto de políticas tarifarias o impositivas.
- Calcular y evaluar la capacidad de endeudamiento en distintos escenarios.
- Evaluar el impacto económico, social y financiero de nuevos proyectos.

3. PROBLEMAS Y POSIBLES SOLUCIONES EN EL ÁMBITO LOCAL

La ordenación de la estructura organizativa y su adecuación a las nuevas necesidades municipales es un factor determinante en la modernización de las administraciones locales.

Para conseguir estos propósitos hay que superar en un primer momento una serie de problemas que son comunes a la mayoría de las organizaciones. Nos referimos a conseguir un tamaño y distribución lógica del personal y una utilización adecuada de los recursos y medios disponibles, que exista una buena y fluida comunicación interna, que estén bien definidas las responsabilidades,...

Una vez que se hayan superado tales cuestiones, se estará en disposición de afrontar el cambio hacia sistemas de gestión gerenciales basados en la definición de objetivos y su seguimiento.

Aunque evidentemente no puede hablarse de un modelo igual para todos los municipios, pues hay que tener en cuenta las características peculiares de cada uno de ellos, las tendencias actuales se encaminan hacia la incorporación de gerentes y directores de área o servicios en sus organizaciones; la agrupación de servicios en grandes áreas para mejorar la coordinación interna y garantizar una mejor comunicación; la descentralización de servicios a través de fórmulas de gestión más flexibles, como organismos autónomos, empresas públicas y mixtas;...

A continuación se van a exponer algunos de los problemas y dificultades más comunes que tienen o pueden tener las administraciones y gobiernos locales especialmente centradas en cuanto a organización, gestión y recursos. De igual modo señalaremos posibles medidas a adoptar para mejorar y dar soluciones en tales circunstancias. La descripción de las deficiencias o problemas que se señalan se realiza desde una perspectiva global, considerando posibles situaciones que puedan darse en determinados entornos o escenarios y en determinados momentos.

PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN INTERNA

Problemas

- Cultura inmovilista y resistente al cambio.
- Excesiva burocracia. Dar preferencia a la rigurosidad del procedimiento que a satisfacer objetivos públicos.
- Falta de una cultura de definición de objetivos y medición del grado de realización de los mismos, analizando los resultados e iniciando acciones de mejora.
- No aplicar la Dirección por Objetivos ni un sistema de información de la dirección (Planes de dirección y Cuadros de mando).
- No establecer planes estratégicos que definan la posición en la que se quiera situar al municipio o a la propia institución en el futuro.
- Posible descoordinación interna. Se puede producir cuando no hay una política de comunicación interna que haga posible difundir información a todos los niveles de la organización, así como recibir información de ellos.
- Insuficiente impulso o motivación en este campo de los responsables organizativos para modernizar la gestión.

Soluciones

- Cambio de cultura organizativa: Introducir en las entidades locales la cultura de la planificación y de la definición de objetivos.
- Los modelos organizativos deben rediseñarse con criterios de eficiencia, reflexionando internamente sobre los puntos fuertes y débiles de la entidad. Esto permitirá planificar de una forma más adecuada los procesos de cambio a la medida de sus necesidades.
- Contar con un plan estratégico elaborado y aprobado con participación de todos.
- Diseño y ejecución de un plan de comunicación interna para integrar los intereses de la dirección y los empleados, y motivar la acción coordinada de todas las personas de la organización.
- Organizar y estudiar racionalmente los procedimientos de adopción de decisiones. Diagnóstico de la estructura organizativa de las diferentes unidades y dependencias, manteniendo permanentemente actualizados los organigramas y el manual de funciones de las diferentes unidades orgánicas existentes y los puestos de trabajo que los integran.
- Definición de un cuadro de mando para la dirección que facilite a los responsables políticos información clara, precisa y clave para evaluar la gestión desarrollada y el grado de consecución de los objetivos marcados.

- Creación de un gabinete de planificación, adscrito al responsable de la institución, que asuma la función de coordinar e impulsar el proceso de cambio y modernización de la misma.
- Hay que potenciar el estudio de los resultados y no los procesos intermedios. Orientarse hacia el ciudadano en un proceso dirigido por la misión y no por las reglas. Crear conciencia de la relación coste-beneficio. Fomentar la responsabilidad por la consecución de resultados. Establecer sistemas de información y control sobre el cumplimiento de objetivos.

FUNCIÓN DIRECTIVA Y FUNCIÓN POLÍTICA

Problemas

- Confusión entre la función política y la función directiva.
- Puede producirse en determinadas momentos situaciones de descoordinación o de poca reflexión colectiva entre los responsables de las administraciones.
- Igualmente se pueden dar circunstancias puntuales en las que exista algún tipo de carencia técnica o formativa de los mismos.

Soluciones

- Impulsar labores de manejo y resolución de posibles conflictos organizativos.
- Reforzar el impulso y la motivación de los responsables para modernizar la gestión.
- Extender o generalizar para todos los ámbitos la formación complementaria de técnicas de planificación, desarrollo y evaluación.
- Fomentar la transparencia en sus actuaciones, manteniendo, o en su caso estableciendo, mecanismos de control.
- Las instituciones públicas no son organizaciones aisladas, por lo tanto es recomendable incentivar las relaciones con otras instituciones.
- Fomentar la comunicación con la sociedad, transmitiendo y recogiendo información de la misma. De igual modo, se tiene que transmitir ilusión y liderazgo.
- Delegar en los directivos determinadas funciones. Inculcar a los altos funcionarios la conciencia de ser directivos y exigirles resultados.
- Formación permanente específica para el personal directivo. Reforzar los conocimientos, técnicos y jurídicos, sobre las áreas de las que son responsables, y en su conjunto sobre técnicas de gestión y organización pública.

NUEVAS NECESIDADES Y EXIGENCIAS DE LOS CIUDADANOS

Problemas

- No se realizan controles de calidad en las organizaciones. Por contra, el ciudadano, cada vez más, está aprendiendo a valorar la calidad y a exigir mejor atención y servicios. Igualmente no se establecen sistemas para demostrar el rendimiento de las organizaciones a la hora de satisfacer las necesidades y expectativas de sus ciudadanos.
- Surgen nuevas áreas en las que se incrementa la demanda social de servicios con unas determinadas características.

Soluciones

- La concienciación en gestión de calidad es fundamental. El proceso debe iniciarse desde el nivel más alto de la organización e ir descendiendo a todos los niveles de la misma.
- Mejorar la eficacia de las relaciones con los ciudadanos. Hay que poseer información para conocer lo que desean los ciudadanos y relacionarse con ellos. Es preciso tratarse con la mayoría social y con las personas relevantes.
- Los Ayuntamientos deben ser una organización que escuche la voz de sus ciudadanos, para poder satisfacer las necesidades de sus usuarios. Es positivo establecer canales de participación que promuevan la aportación de ideas, opiniones y puntos de vista tendentes a la mejora del funcionamiento de la institución. El sistema de atención a la ciudadanía debe mejorar, constituyendo el motor del cambio que implica en sus objetivos al resto de la organización. Las Oficinas de Atención ciudadana se identifican como un servicio ideal para la mejora de la gestión, no sólo del servicio, sino del ayuntamiento en su conjunto.
- Los ciudadanos exigen a las Administración que tienen más cerca, la entidad local, sin distinguir de quien es la competencia correspondiente. Es muy interesante elaborar guías de servicios de las instituciones. Es decir, confeccionar un catálogo permanentemente actualizado de los servicios que presta la institución, con la finalidad de conseguir un mejor conocimiento de los mismos, por parte de los clientes externos e internos y facilitar el acceso a la prestación de dichos servicios.

RECURSOS HUMANOS Y FORMACIÓN

Problemas

- Existencia de regímenes de retribución poco flexibles. Puede darse el caso de que existan sistemas que no gratifiquen y motiven el hacer bien las cosas.
- Posibles situaciones que desemboquen en una falta de incentivación, insatisfacción de los empleados, desmotivación o falta de implicación.
- Procesos de selección que no garanticen contar con los mejores candidatos. Incongruencia de las contrataciones con las necesidades de la organización.
- Inexistencia de una buena descripción de funciones. Así puede ocurrir que los puestos de trabajo no estén debidamente clasificados y se produzca una desorganización en la utilización de los recursos humanos disponibles.
- Escasez de recursos humanos, materiales y financieros para la formación.
- En algunos casos, no se considera la formación como un proceso permanente. De este modo la formación suele ser parcial, por lo que no se cumple ni para todas las áreas ni para todas las clases de personal.
- Considerar la formación como un gasto y no como una inversión.

Soluciones

- Diseñar modelos de desarrollo de los recursos humanos (planes de carrera, promoción profesional, actuación por objetivos).
- Mejora del proceso de selección de los recursos humanos de los Ayuntamientos y resto de entidades locales. Los procesos de selección de recursos humanos deben garantizar el contar con los mejores candidatos para las diferentes unidades.
- Actuaciones para mejorar la motivación de los empleados y su identificación con la Institución. Evaluar e incentivar al personal. Determinar una política en relación a incentivos para valorar el trabajo. Definir la política retributiva integrada en la estrategia de la corporación o entidad local.
- Organización en la utilización de los recursos humanos disponibles. Elaborar la relación actualizada de puestos de trabajo, que permita una adecuada distribución de recursos y trabajo entre las dependencias.
- Diagnosticar las necesidades de formación de la entidad.
- Diseñar planes de formación continua y actualizada. Conseguir que sea una formación ágil, cercana a sus destinatarios y adaptada a sus necesidades.
- Concienciar y motivar a todo el personal de las administraciones públicas de la importancia de la formación para el propio empleado y la empresa.

NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

Problemas

- Falta de adaptación a las nuevas formas de relación con los ciudadanos, a los nuevos medios de pago electrónicos, Internet,...
- Deficientes comunicaciones en red de todas las estaciones informáticas de un municipio.
- Falta de mantenimiento y renovación de las aplicaciones y los equipos.
- Carencia de planes de seguridad y contingencia ante posibles injerencias.

Soluciones

- Adaptarse a los cambios tecnológicos. La inversión en las nuevas tecnologías debe ser suficiente, además hay que facilitar y potenciar el cambio cultural que supone la asimilación y la utilización de las nuevas tecnologías.
- Potenciar las infraestructuras tecnológicas de los ayuntamientos para posibilitar la disponibilidad de redes entre los diferentes centros de trabajo dentro de cada ayuntamiento y entre sus distintas instalaciones municipales. Actualización de equipos y aplicaciones, junto con el mantenimiento y seguridad de los mismos.
- Utilización del fenómeno Internet, para hacer posible la interconexión de las administraciones públicas y las relaciones con los ciudadanos utilizando las nuevas vías. Al mismo tiempo hay que evitar que el desarrollo de estas nuevas tecnologías deshumanice el Ayuntamiento.
- Los sistemas económicos deben adaptarse a las nuevas formas de relación con los ciudadanos y a los nuevos medios de pago electrónicos.

4. CONCLUSIÓN

Para concluir insistimos nuevamente en que el modelo de Ayuntamiento o de cualquier otra entidad local, debe cambiar, debe ceder en su apego a las soluciones burocráticas y afán por múltiples mecanismos de control meramente formales y que no resuelven los problemas.

Bien es cierto que la situación organizativa y de implantación de sistemas de calidad de los servicios en la administración local tiene todavía un amplio margen que recorrer. La necesidad de cubrir en primera instancia las necesidades y servicios más básicos de la ciudadanía, las restricciones económicas de los municipios y la consideración de que la mejora organizativa y la gestión de calidad constituyen una prioridad de segundo orden en el ámbito local, han supuesto entre otras, las razones del aplazamiento de la puesta en marcha de procesos de modernización y reestructuración organizativa.

Aún así, no se debe olvidar que la Administración Local se encuentra hoy ante una nueva etapa en la que se impone una decidida mejora de la gestión. Se trata de una necesidad ineludible de tipo económico, social, político y tecnológico.

Los nuevos Ayuntamientos deben prepararse para atender las demandas ciudadanas de principios de siglo XXI, tienen que convertirse en una administración abierta a la información y al conocimiento. Deben ser capaces de relacionarse con sus ciudadanos y con las demás Administraciones y actuar en un entorno altamente cambiante.

BIBLIOGRAFÍA

Los nuevos instrumentos de la gestión pública. Guillem López Casasnovas. Jaume Puig-Junoy. Juan José Ganuza. Iván Planas Miret. Colección Estudios Económicos (La Caixa).

Propuesta de una nueva gestión municipal. Juan Antonio Varona Arciniega. Consejería de Gobernación (Dirección General de Administración Local). Junta de Andalucía.

Libro Blanco de la Administración Local de Andalucía. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.

Manual de Administración Tributaria del CIAT. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Modernización en la Administración Pública. Aiteco Consultores.

Libro blanco para la mejora de los servicios públicos. Ministerio de Administraciones Públicas.

**NUEVA REFORMA EN EL ÁMBITO LOCAL ESPAÑOL:
LA LEY 57/2003, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN
DEL GOBIERNO LOCAL**

Juan Manuel Ruiz Galdón. Rafael Oliva López. Ángel Salas Lacárcel. Javier González Arranz.

1. ANTECEDENTES

2. MOTIVOS POR LOS QUE SE ELABORA LA LEY

3. PRINCIPALES CONTENIDOS

4. MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

ANEXOS

1. ANTECEDENTES

- Los siete alcaldes de las ciudades más pobladas de España (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao), suscriben el documento "Criterios para la Ley de Grandes Ciudades", de 25 de abril de 1994.
- Dictamen de 17 de marzo 2003 emitido por la Comisión de Entidades Locales del Senado en torno al "Informe sobre las Grandes Ciudades y Áreas de Influencia Urbana" presentado el 11 de octubre 2001 por el Ministro de AAPP.
- "Proposición no de Ley sobre las grandes ciudades, las ciudades y sus áreas de influencia urbana", presentada por el Grupo Socialista el 17 de enero 2003 y aprobada por el Pleno del Congreso tras acuerdo del Grupo Socialista y Popular el 11 de marzo 2003.
- El 26 de marzo 2003, la Comisión Nacional de Administración Local procede al examen y primera valoración del Anteproyecto de Ley elaborado por el Ministerio para las Administraciones Públicas bajo el título "Medidas para la Modernización del Gobierno Local".
- El 6 de junio de 2003 este anteproyecto es aprobado por el Consejo de Ministros para su remisión a las Cortes como Proyecto de Ley.
- Trámite parlamentario:
 - Aprobación del Congreso con enmiendas (16/10/03)
 - Aprobación del Senado con enmiendas y remisión al Congreso (19/11/03)
 - Aprobación definitiva del Congreso (27/11/03)
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (publicada en BOE el 17/12/03)

Esta es la muestra del largo proceso de elaboración y gestación de esta Ley que, como podemos comprobar, comenzó hace ya casi diez años y es el fruto de un trabajo consensuado principalmente por todos los grupos políticos de las Cortes, Federación Española de Municipios y Provincias (F.E.M.P.), Alcaldes, y Catedráticos especialistas en régimen local.

2. MOTIVOS POR LOS QUE SE ELABORA LA LEY

- Importantes transformaciones sociales, económicas y culturales de los municipios españoles durante las últimas décadas.
- Régimen jurídico local excesivamente uniforme.
- Tratamiento insuficiente de la participación ciudadana.
- Ausencia de cobertura legal para la potestad sancionadora de las entidades locales en defecto de legislación sectorial.
- Insuficiente regulación de las formas de gestión de los servicios públicos locales.
- Exigencia desmesurada de quórum especial para aprobar las ordenanzas fiscales.

- Excesiva tutela funcionarial.
- Separación de poderes.

En definitiva, los gobiernos locales requieren de forma inaplazable la adopción de una serie de reformas tendentes a su racionalización y modernización, que responde a necesidades ineludibles.

Con esta finalidad se ha elaborado la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que establece una serie de modificaciones puntuales en la Ley 7/1985, Reguladora de las bases del Régimen Local (LRBRL), aunque el objetivo futuro es la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración Local.

3. CONTENIDOS DE LA LEY

Las reformas legislativas se estructuran en dos grandes bloques:

- Modificaciones puntuales de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), de alcance general o régimen común.
- Introducción de un nuevo título a la Ley de bases (Título X), que trata un nuevo régimen jurídico específico para los municipios de gran población.

Principales modificaciones para el régimen común:

- Potenciación de la participación ciudadana y defensa de los derechos de los vecinos. Necesidad de reglamentos orgánicos para regularla, aplicación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva. Los vecinos podrán ejercer la iniciativa popular. Potenciación de los Distritos, posibilidad de desconcentración.
- Nuevas formas de gestión como son las entidades públicas empresariales. Se incorpora a la Ley la regulación de los organismos autónomos y las sociedades mercantiles hasta ahora reguladas parcialmente en normas reglamentarias¹.
- Se incorpora la figura de los consorcios transfronterizos. Podrán utilizarse los consorcios para la gestión de los servicios públicos locales en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Entidades Locales Españolas.
- Se potencian los mecanismos de cooperación interadministrativos, actualizando la regulación de la Comisión Nacional de Administración Local. Se establecen órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local.
- Se regulan los tipos de infracciones y sanciones en determinadas materias.

1. Ver Anexos: Cuadros 1 y 2.

- Se refuerza el papel de las mancomunidades de municipios. Asimismo se permite ahora que puedan integrarse en una misma mancomunidad municipios correspondientes a comunidades autónomas diferentes.
- Se suprime el quórum del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente compongan el Pleno para la aprobación de las ordenanzas fiscales. Con la nueva Ley desaparece el requisito del voto favorable de 2/3 partes del número de hecho para la adopción de determinados acuerdos.
- La Comisión de Gobierno pasa a denominarse Junta de Gobierno Local, intentando con ello resaltar la naturaleza ejecutiva de dicho órgano².
- Se introduce la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones siempre que el Pleno de estos municipios de régimen común lo acuerde por mayoría absoluta o así lo disponga su reglamento orgánico. En los municipios del título X esta figura es obligatoria.
- Se establecen determinados condicionantes a los miembros de las Corporaciones Locales para frenar el transfugismo político.
- Se atribuye a las diputaciones de funciones de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social, y de planificación estratégica en el territorio provincial.

MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

El nuevo título X de la Ley de bases, introducido por la Ley de medidas para la Modernización del Gobierno Local, prevé un régimen orgánico específico para los municipios de gran población.

Ámbito de aplicación:

- a. Municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b. Capitales de provincia cuya población supere los 175.000 habitantes.
- c. Municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, sea cual sea su número de habitantes.
- d. Municipios de más de 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos c y d se exigirá que lo soliciten los respectivos ayuntamientos y así lo decidan las Asambleas Legislativas de las Comunidades autónomas a las que pertenezcan.

2. Recordar que cuando un municipio tenga más de 5.000 habitantes o bien cuando lo tenga establecido su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, podrá constituir Junta de Gobierno Local. Ver Anexos: Cuadro 3

Igualmente este régimen orgánico, aunque con algunas particularidades, será de aplicación a los Cabildos Insulares Canarios de islas cuya población supere los 175.000 habitantes y a los Cabildos Insulares de islas cuya población supere los 75.000 habitantes siempre que así lo decida mediante Ley el Parlamento Canario a iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos.

Los Plenos de los Ayuntamientos y de los Cabildos Insulares a los que les sea de aplicación este nuevo modelo organizativo, deberán aprobar las normas orgánicas necesarias para la adaptación de su organización a las normas del título X antes del 1 de julio de 2004.

Principales Novedades:³

Pleno

En cuanto a organización:

- Dispondrá de Comisiones formadas por los miembros que designen los Grupos Políticos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno, por tanto no es obligatorio que sean Concejales.
- Contará con un **Secretario General del Pleno**, que lo será también de las Comisiones, cuyo nombramiento corresponde al Alcalde por el sistema de libre designación entre funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Con arreglo a la disposición adicional 5.^a el actual Secretario del Ayuntamiento pasará a ser Secretario General del Pleno.
- Podrá dotarse de su propio reglamento, que tendrá la naturaleza de orgánico, para regular su organización y funcionamiento.
- En las sesiones del Pleno pueden intervenir los miembros de la Junta de Gobierno Local, aunque no ostenten la condición de Concejales.
- El Alcalde puede delegar la convocatoria de las sesiones y la presidencia del Pleno en otro Concejales, aunque no el voto de calidad para decidir los empates.
- Las Comisiones ya no son informativas, su función es de asesoramiento al Pleno y de control del ejecutivo.

En cuanto a las atribuciones del Pleno:

- Sus atribuciones se centran en el control y fiscalización de los órganos de gobierno, en funciones normativas y en otras decisiones de especial importancia.
- Algunas de sus atribuciones (aprobación y modificación de ordenanzas y re-

3. Ver en el Anexo los Cuadros 4 y 5, para identificar las funciones principales de todos estos órganos y las condiciones de acceso y nombramiento de sus titulares.

glamentos; determinación de las formas de gestión de los servicios y creación de organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles; ejercicio de acciones judiciales y administrativas, y planteamiento de conflictos de competencia) sólo son delegables en las Comisiones.

- Pierde entre otras las siguientes funciones, que pasan a la Junta de Gobierno Local: fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios (salvo de algunos altos cargos); aprobación de la relación de puestos de trabajo; fijación del número y régimen del personal eventual; concertación de operaciones de crédito; contrataciones y concesiones; aprobación de proyectos de obras y servicios; adquisición de bienes y derechos y enajenaciones patrimoniales.

También sufre alteración el régimen de mayorías exigidas para la adopción de acuerdos.

Comisiones

Las Comisiones que ahora se regulan en el título X cambian en cuanto a su composición y funciones, especialmente porque se configuran como órganos del Pleno en cuanto a su funcionamiento y se les permite asumir por delegación atribuciones propias de éste.

Alcalde

El Alcalde se constituye como principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, ostentando, junto a funciones simbólicas tales como la de máxima representación del municipio, aquellas atribuciones ejecutivas necesarias para el desarrollo de tales funciones, aunque bien es cierto que el Alcalde en este tipo de municipios pierde muchas de las atribuciones gestoras o ejecutivas que hasta ahora le correspondían, atribuciones que pasa a ostentar la Junta de Gobierno Local y que se enumerarán al tratar esta figura.

En cuanto a la delegación de determinadas funciones establecidas en la ley, la nueva regulación amplía los posibles destinatarios de la delegación: Junta de Gobierno Local, miembros de dicha Junta, el resto de Concejales, Coordinadores Generales, Directores Generales u órganos similares.

Tenientes de Alcalde

La regulación de los Tenientes de Alcalde no sufre ninguna variación.

Junta de Gobierno Local

La Junta de Gobierno Local (antes Comisión de Gobierno) es la protagonista de este nuevo modelo organizativo. El nuevo Título X de la LRBRL viene a perfilar una Junta de Gobierno Local fuerte, dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva y

que se constituye como un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento. Las diferencias entre la configuración de la Junta de Gobierno Local de los municipios de gran población y la del resto de municipios (también en estos la Comisión de Gobierno pasa a denominarse Junta de Gobierno Local), se manifiestan tanto en su composición como en sus atribuciones. Por lo que se refiere a su composición, y esta es una de las principales novedades de la reforma, en la Junta de Gobierno Local de los municipios altamente poblados el Alcalde podrá nombrar hasta un tercio de sus miembros a personas que no ostenten la condición de Concejal.

Se crea la figura del **Secretario de la Junta**, que corresponde a uno de los Concejales miembro de ella, designado por el Alcalde. Además se crea un **Órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-Secretario de la misma**.

En cuanto a sus atribuciones, la nueva Junta de Gobierno Local aparece como el verdadero órgano ejecutivo del gobierno municipal en el que se residencian gran parte de las atribuciones de tal carácter que anteriormente estaban en el Alcalde y el Pleno.

Entre las atribuciones que antes correspondían al Alcalde, y ahora adquirirá la Junta, podemos citar:

- Aprobar los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general, los instrumentos de gestión urbanística y los proyectos de urbanización.
- Otorgar licencias.
- Desarrollar la gestión económica.
- La gestión de personal.
- Aprobar la oferta de empleo público y las bases de las pruebas de selección de personal y para la provisión de los puestos de trabajo.
- El nombramiento y cese de titulares de los órganos directivos.
- El régimen disciplinario de funcionarios y laborales.
- El ejercicio de la potestad sancionadora.

De las que correspondían al Pleno:

- Aprobación de la relación de puestos de trabajo.
- Fijación del número y régimen del personal eventual.

Y de las que compartían el Pleno y el Alcalde:

- Contrataciones y concesiones.
- Enajenación y adquisición del patrimonio.
- La concertación de operaciones de crédito.
- Las retribuciones del personal.

Y otras que aparecen como nuevas o como consecuencia de las que adquiere del Alcalde y el Pleno, como:

- Colaborar con el Alcalde en la función de dirección de la política municipal.
- Aprobar los proyectos de reglamentos y ordenanzas, el proyecto de presupuestos y los proyectos de ordenación urbanística que corresponda aprobar al Pleno.

- Disponer gastos en materia de su competencia.
- Ejercer acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia.
- Revisar sus propios actos.

La Junta de Gobierno Local podrá delegar algunas de estas atribuciones (las que la ley indica) en los Tenientes de Alcalde, demás miembros de la Junta, demás Concejales, Coordinadores Generales y Directores generales u órganos similares.

Los distritos

Los Distritos aparecen como órganos de gestión desconcentrada que todos los Ayuntamientos de municipios de gran población deberán crear, cuya función es el impulso y desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora.

Estarán presididos por un Concejales nombrado por el Alcalde y corresponde al Pleno su creación, número y regulación, así como determinar el porcentaje mínimo de los recursos del presupuesto de la Corporación que deberán gestionar los Distritos en su conjunto.

El Consejo Social de la Ciudad

Es una nueva aportación de la Ley. Se trata de un Órgano consultivo integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos, con la función de emitir informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos, así como otras que le pueda encomendar el Pleno.

Su composición y funcionamiento los determina el Pleno del Ayuntamiento mediante reglamento de naturaleza orgánica.

La Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones

Órgano creado para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal, formado por representantes de todos los Grupos que integren el Pleno de forma proporcional a su número. Son funciones de esta Comisión supervisar la actividad de la Administración municipal y elaborar un Informe Anual de las quejas presentadas por los vecinos y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales.

Su composición y funcionamiento los determina el Pleno del Ayuntamiento mediante reglamento de naturaleza orgánica.

Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas

Una de las novedades más importantes que aporta la nueva Ley. Es un órgano especializado cuyas funciones son el conocimiento y resolución de reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público que sean de competencia municipal, el dictamen sobre los proyectos de Ordenanzas fiscales y la elaboración de estudios y propuestas en esta materia.

Está integrado por un número impar de miembros (mínimo tres) designados por el Pleno por mayoría absoluta de entre personas de reconocida competencia técnica.

Su composición, competencias, organización y funcionamiento (que se basará en criterios de independencia técnica, celeridad y gratuidad), así como el procedimiento para la resolución de las reclamaciones los determina el Pleno del Ayuntamiento mediante reglamento de naturaleza orgánica, de acuerdo con lo establecido en la Ley General Tributaria y en la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas.

La Asesoría Jurídica

Es el órgano administrativo responsable de la asistencia jurídica al Alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a los órganos directivos, así como de la representación y defensa en juicio del Ayuntamiento.

El titular de la Asesoría Jurídica, nombrado y separado por la Junta, ha de ser licenciado en Derecho y ostentar la condición de funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional o funcionario de carrera del Grupo A de cualquier Administración pública.

Intervención General Municipal

Es el órgano responsable del control y de la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, que incluye la función interventora, la de control financiero y la de control de eficacia.

La contabilidad deja de estar en el ámbito funcional de la Intervención Municipal.

Su titular es nombrado por la Junta de Gobierno Local entre funcionarios de Administración local con habilitación nacional. Señalar a este respecto que la nueva disposición transitoria 5.^a de la Ley de Modernización dispone que los antiguos Interventores Municipales pasen a desempeñar estas funciones.

Órgano de Gestión Tributaria

Una novedad importante es la creación de este órgano, muy necesario en este tipo de municipios por la cada vez más especialización e importancia de los recursos tributarios locales. Su creación está condicionada a un acuerdo del Pleno. De crearse, la función de recaudación y su titular quedarán adscritos a este órgano.

Sus competencias vienen perfectamente definidas en la Ley y son entre otras: gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales; recaudación en periodo ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del Ayto.; tramitación y resolución de los expedientes sancionadores;...

Órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria

Las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación serán ejercidas por los órganos que determine el reglamento orgánico municipal.

El titular o titulares de dicho órgano u órganos deberá ser un funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, salvo el órgano que desarrolle las funciones de presupuestación. Hay que tener muy presente por un lado, la disposición transitoria 5.ª de la Ley de modernización respecto a la función de tesorería, y por otro, la posibilidad de creación de un órgano de gestión tributaria respecto a la función de recaudación

Coordinadores Generales

Son órganos directivos dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma Área de Gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas. Su función es eminentemente político-técnica, dirigiendo e impulsando las grandes Áreas municipales o Concejalías.

Pueden recibir delegación del Alcalde y la Junta de Gobierno Local pudiendo ejercer dichas competencias de manera independiente con lo que se produce un gran cambio respecto al funcionamiento actual de los Directores de Áreas en los municipios en lo que existía esta figura.

De estos Coordinadores pueden depender los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales locales. Hay que destacar que sobre los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales pueden tener competencias referidas a controles específicos sobre la evolución del gasto de personal y de la gestión de los recursos humanos así como a controles de eficacia

Los titulares de estos órganos deben ser funcionarios de carrera del Grupo A de cualquiera de las tres administraciones públicas, salvo que el Pleno disponga otra cosa.

Directores Generales

Son órganos que culminan la organización administrativa dentro de cada una de las grandes Áreas o Concejalías. El Alcalde y la Junta de Gobierno Local les pueden delegar determinadas atribuciones. Su nombramiento debe efectuarse de igual forma que el de los Coordinadores Generales.

Indicar que corresponde al Pleno del Ayuntamiento la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal –grandes áreas de gobierno, coordinadores generales y directores generales u órganos similares– sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores.

ANEXOS

CUADRO 1: Comparativo de la regulación de la gestión de los servicios públicos locales.

<p>Artículo 85. Anterior.</p> <p>Son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales.</p> <p>Los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad.</p> <p>La gestión directa adoptará alguna de las siguientes formas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Gestión por la propia entidad local.• Organismo autónomo local.• Sociedad mercantil, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local. <p>La gestión indirecta adoptará alguna de las siguientes formas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Concesión.• Gestión interesada.• Concierto.• Arrendamiento.• Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social solo parcialmente pertenezca a la entidad local.	<p>Artículo 85. Nueva redacción.</p> <p>Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.</p> <p>Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:</p> <p>Gestión directa:</p> <ul style="list-style-type: none">• Gestión por la propia entidad local.• Organismo autónomo local.• Entidad pública empresarial local.• Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local. <p>Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el artículo 156 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio.</p> <p>En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad.</p>
--	---

CUADRO 2: Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales Locales

	ORGANISMO AUTÓNOMO	ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL
<i>Concepto</i>	Se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Área, Concejalía u órgano equivalente, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.	- Organismos públicos a los que se les encomienda la realización de: - Actividades prestacionales. - Gestión de servicios. - Producción de bienes. - Vinculadas a un Área, Concejalía u órgano equivalente. - Interés público susceptibles de contraprestación.
Normativa aplicable	<ul style="list-style-type: none"> • LBRL Art. 85 Art. 85 Bis Art. 85 Ter • Ley 6/97 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. (Artículos 45 a 52). • Se rigen por el Derecho Administrativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • LBRL Art. 85 Art. 85 Bis Art. 85 Ter • Ley 6/97 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. (Artículos 53 a 60). • Se rigen por el Derecho Privado (salvo las excepciones previstas).
Creación, Modificación, Refundición, Supresión y Estatutos	Pleno	Pleno
Adscripción orgánica	Área o concejalía u Órgano equivalente de la Entidad Local.	<ul style="list-style-type: none"> • Área o concejalía u Órgano equivalente de la Entidad Local. • También a un OA Local. • Excepcionalmente, las EPE´s podrán dirigir o coordinar otros Entes de la misma o distinta naturaleza.
Titular del máximo órgano de dirección	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionario de carrera o laboral de las AAPP. Titulado Superior. • Profesional del sector privado, titulado superior con 5 años de experiencia. • Serán considerados "órganos directivos en municipios del título X". 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionario de carrera o laboral de las AAPP. Titulado superior. • Profesional del sector privado, titulado superior con 5 años de experiencia. • Serán considerados "órganos directivos en municipios del título X".
Órgano colegiado de administración y dirección	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Rector. - Composición: la prevista en estatutos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Administración. • Secretario: Funcionario público del grupo A (titulado superior). Ejerce funciones de fe pública y asesoramiento legal de los órganos de estas entidades.



Designación componentes de los Órganos de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • La prevista en estatutos. • La JGL nombra y cesa a los titulares de órganos directivos en los municipios del Título X 	<ul style="list-style-type: none"> • La prevista en sus Estatutos. • La JGL nombre y cesa a los titulares de órganos directivos en los municipios del Título X.
Personal	<ul style="list-style-type: none"> • FUNCIONARIO O LABORAL • En los mismos términos que el personal al servicio de las corporaciones locales. Excepcionalmente podrá establecer peculiaridades en: <ul style="list-style-type: none"> • Ofertas de empleo. • Sistemas de accesos. • Adscripción y provisión de puestos. • Movilidad de personal. • La determinación y modificación de las condiciones retributivas de directivos y resto de personal deberá ajustarse en todo caso a las normas que al respecto apruebe el Pleno o la Junta de Gobierno, según corresponda. • Control de evolución de gastos de personal y de la gestión de los RRHH por la Área o Concejalía competente. • Obligación de aplicar instrucciones sobre RRHH establecidas por el Área o Concejalía competente y comunicar a este los acuerdos y resoluciones que adopte en aplicación del régimen de personal previsto en sus estatutos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se rige por el Derecho Laboral a excepción de los funcionarios. • Selección de personal: <ol style="list-style-type: none"> a. Directivos: conforme a lo previsto en sus estatutos. (Ojo: ver Art. 6.10 de L 6/97). b. Resto de personal: Convocatoria pública basada en la igualdad, mérito y capacidad. • La determinación y modificación de las condiciones retributivas de directivos y resto de personal deberá ajustarse en todo caso a las normas que al respecto apruebe el Pleno o la Junta de Gobierno, según corresponda. • Control de evolución de gastos de personal y de la gestión de los RRHH por la Área o Concejalía competente. • El acuerdo de Pleno de creación de la EPE determinará las condiciones en que los funcionarios podrán cubrir destinos en la entidad y establecerá las competencias que a la misma correspondan sobre este personal (análogas a Organismo Autónomo).
Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> • Anualmente remitirá al Área o Concejalía de la que dependa, inventario de bienes y derechos. • Art. 48 (Ley 6/1997) 	<ul style="list-style-type: none"> • Anualmente remitirá al Área o Concejalía de la que dependa, inventario de bienes y derechos. • Art. 56 y 48 (Ley 6/1997)
Contratación	<ul style="list-style-type: none"> • Se rige por las normas generales de contratación de las Administraciones Públicas. • Anualmente remitirá al Área o Concejalía de la que dependa, inventario de bienes y derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se rige por Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. • Anualmente remitirá al Área o Concejalía de la que dependa, inventario de bienes y derechos.

Reg. Económico-Financiero	<ul style="list-style-type: none"> • El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero será el previsto en la Ley General Presupuestaria y LRHL. • Capítulo III del título X de TRLBRL. 	<ul style="list-style-type: none"> • El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero será el previsto en la Ley General Presupuestaria y LHL. • Capítulo III del título X de LBRL.
Control de eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Lo ejerce el Área o Concejalía u órgano equivalente de la Entidad Local a la que estén adscritos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lo ejerce el Área o Concejalía u Órgano equivalente de la Entidad Local a la que estén adscritos.
Impugnación y reclamación de actos	<ul style="list-style-type: none"> • Impugnación y reclamaciones contra actos del OA, LRJAP y PAC. • Reclamaciones previas, en asuntos civiles y laborales, serán resueltas por el órgano máximo del OA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contra actos dictados en el ejercicio de potestades administrativas, LRJAP y PAC. • Las reclamaciones previas a la vía judicial, civil o laboral serán resueltas por el órgano máximo de la EPE.

CUADRO 3: ORGANIZACIÓN ESENCIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

Municipios de menos de 5.000 habitantes	Municipios de más de 5.000 habitantes	Diputaciones
Alcalde (*)	Alcalde (*)	Presidente (*)
Tenientes de Alcalde (*)	Tenientes de Alcalde (*)	Vicepresidentes (*)
Pleno (*)	Pleno (*)	Pleno (*)
Junta de Gobierno Local	Junta de Gobierno Local (*)	Junta de Gobierno (*)
Comisiones	Comisiones (*)	Comisiones (*)
Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones	Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (**)	
Comisión Especial de Cuentas (*)	Comisión Especial de Cuentas (*)	Comisión Especial de Cuentas (*)
Organismos autónomos	Organismos autónomos	Organismos autónomos
Entidad pública empresarial	Entidad pública empresarial	Entidad pública empresarial
Empresa mercantil	Empresa mercantil	Empresa mercantil

(*) Órgano necesario.

(**) Órgano necesario para municipios del Título X.

CUADRO 4: Órganos, entidades y unidades en municipios del Título X con descripción de funciones y articulado que marca sus competencias

ÓRGANO o UNIDAD	FUNCIONES	COMPETENCIAS (Artículos Ley de bases)
Alcalde	<ul style="list-style-type: none"> - Presidir Junta de Gobierno Local (JGL). - Formar parte del Pleno. - Convocar y presidir el Pleno. - Determinar organización y competencias de su administración ejecutiva. - Determinar nº de Secretarios Generales, de Directores Generales y establecer niveles complementarios inferiores. - Ostentar máxima representación del municipio. - Las señaladas en el artículo 124.4. - Nombrar Teniente de Alcalde. - Nombramiento y cese de miembros JGL. 	<p>126.1 122.1 122.1 123.1.c 123.1.c 124 124 125.1 126.2</p>
Teniente Alcalde	<ul style="list-style-type: none"> - Sustituir al Alcalde en ausencia, vacante o enfermedad. - Recibir delegaciones de la JGL. 	<p>125.1 127.2</p>
Concejales	<ul style="list-style-type: none"> - Delegaciones del Alcalde. - Formar parte del Pleno. - Convocar y presidir por delegación el Pleno. - Pedir asesoramiento (1/3) al secretario del Pleno. - Poder ser nombrado Teniente de Alcalde. - Poder ser Secretario de la JGL. - Presidir distritos. 	<p>124.5 122.1 122.2 122.5 125 126.4 128.3</p>
Miembro concejal JGL	<ul style="list-style-type: none"> - De ellos dependen los Coordinadores Generales. - Recibir delegaciones del Alcalde. - Ostentar secretaría JGL. - Recibir delegaciones de la JGL. 	<p>123.1.c 124.5 126.4 127.2</p>
Miembro con limitación de la JGL	<ul style="list-style-type: none"> - Idem salvo ostentar secretaría JGL. 	<p>126.4</p>
Junta de Gobierno Local (JGL)	<ul style="list-style-type: none"> - Delegaciones del Alcalde. - Las incluidas en el Art.127.1. - Nombra y cesa a numerosos órganos. 	<p>124.5 127.1</p>
Coordinador General	<ul style="list-style-type: none"> - Delegaciones del alcalde. - Coordinar a los Directores Generales u órganos similares. - Recibir delegaciones de la JGL. 	<p>124.5 123.1.c 127.2</p>
Director General	<ul style="list-style-type: none"> - Delegaciones del Alcalde. - Recibir delegaciones de la JGL. - Culminar organización administrativa en cada área o concejalía. 	<p>124.5 127.2 130.1.b</p>



Titular Asesoría Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia jurídica al Alcalde, JGL y órganos directivos. - Representación y defensa en juicio del Ayuntamiento. - Las funciones que la legislación sobre contratos de las administraciones públicas asigna a los extintos Secretario de los Ayuntamientos, salvo las de formalización de los contratos en documentos administrativos.. 	<p>129.1 129.1</p> <p>Disp. Adicional 7.^a</p>
Presidente Distrito	<ul style="list-style-type: none"> - Las que les atribuya el Pleno. 	128
Secretario General Pleno y Comisiones	<ul style="list-style-type: none"> - La redacción y custodia de las actas, así como la supervisión y autorización de las mismas, con el visto bueno del Presidente del Pleno. - La expedición, con el visto bueno del Presidente del Pleno, de las certificaciones de los actos y acuerdos que se adopten. - La asistencia al Presidente del Pleno para asegurar la convocatoria de las sesiones, el orden en los debates y la correcta celebración de las votaciones, así como la colaboración en el normal desarrollo de los trabajos del Pleno y de las Comisiones. - La comunicación, publicación y ejecución de los acuerdos plenarios. - El asesoramiento legal al Pleno y a las Comisiones. - Funciones que la legislación electoral general asigna a los anteriores Secretarios de Ayuntamiento. - Llevanza y custodia del registro de intereses de miembros de la Corporación. - Formalización de los contratos en documentos administrativos a los que hace alusión la legislación sobre contratos de las Administraciones públicas. - Remisión a la Administración del Estado y a la de la Comunidad Autónoma de copia o extracto de los actos y acuerdos de los órganos decisorios del Ayuntamiento. - Informe de legalidad previo al debate y votación en el Pleno de las iniciativas populares. 	<p>122.5</p> <p>122.5</p> <p>122.5</p> <p>122.5</p> <p>122.5</p> <p>Disp. Adicional 7.^a</p> <p>Disp. Adicional 7.^a</p> <p>Disp. Adicional 7.^a</p> <p>Disp. Adicional 7.^a</p> <p>70.bis.2</p>
Secretario JGL	<ul style="list-style-type: none"> - Redactar acta de las sesiones de la JGL. - Certificar acuerdos de la JGL. 	<p>126.4</p> <p>126.4</p>
Apoyo al Secretario de la JGL	<ul style="list-style-type: none"> - La asistencia al Concejal-Secretario de la Junta de Gobierno Local. - La remisión de las convocatorias a los miembros de la Junta de Gobierno Local. - El archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones. - Velar por la correcta y fiel comunicación de sus acuerdos. 	<p>126.4</p> <p>126.4</p> <p>126.4</p> <p>126.4</p>

↪	- Fe pública de actos y acuerdos de los órganos unipersonales, salvo aquellas que estén atribuidas al Secretario del Pleno, al Concejal Secretario de la Junta de Gobierno Local y al Secretario del Consejo de Administración de las entidades públicas empresariales, sin perjuicio que pueda delegar en otros funcionarios del Ayuntamiento ⁴ .	Disp. Adicional 7. ^a
Titular órgano de gestión económica financiera y presupuestaria	- Presupuestación, contabilidad, tesorería, recaudación (*). (* No tendrá la función de recaudación si se crea el Órgano de Gestión Tributaria.	134.1
Titular del Órgano de Gestión Tributaria	- Ejercicio de competencias en materia tributaria. - La gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales. - La recaudación en período ejecutivo de los demás ingresos de Derecho público del Ayuntamiento. - La tramitación y resolución de los expedientes sancionadores tributarios relativos a los tributos cuya competencia gestora tenga atribuida. - El análisis y diseño de la política global de ingresos públicos en lo relativo al sistema tributario municipal. - La propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del Ayuntamiento. - El seguimiento y la ordenación de la ejecución del presupuesto de ingresos en lo relativo a ingresos tributarios.	135.1 135.2 135.2 135.2 135.2 135.2 135.2
Titular de la Intervención General	- Control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia. - Informe antes del debate y votación de las iniciativas populares cuando estas afecten a derechos y obligaciones de contenido económico.	136.1 70.bis.2
Miembros órgano resolución reclamaciones	- El conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público, que sean de competencia municipal - El dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales. - En el caso de ser requerido por los órganos municipales competentes en materia tributaria, la elaboración de estudios y propuestas en esta materia.	137 137 137

↪

4. Es recomendable utilizar la figura de la delegación para ganar en eficacia, por lo que cabría estudiar la posibilidad de esa delegación en los titulares de órganos unipersonales que sean funcionarios.

Miembros Consejo Social de la ciudad	<ul style="list-style-type: none"> - Las que determine el Pleno mediante normas orgánicas. - La emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos. 	131.2 131.2
Miembros Comisión de Sugerencias y Reclamaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Podrá supervisar la actividad de la Administración municipal. - Deberá dar cuenta al Pleno, mediante un Informe anual, de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal. - Podrá realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o la urgencia de los hechos lo aconsejen. 	132.3
Comisiones del Pleno	<ul style="list-style-type: none"> - El estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno. - El seguimiento de la gestión del Alcalde y de su equipo de gobierno. - Aquéllas que el Pleno les delegue. 	122.4
Titulares organismos autónomos	Las que determinen sus estatutos.	85.bis
Titular de Entidad Pública Empresarial Local (EPE)	Las que determinen sus estatutos.	85.bis
Empresas Municipales S.A.	Las que determinen sus estatutos.	<i>85 ter LSA y LSRL</i>
Consejo Rector Organismo Autónomo	Las que determinen sus estatutos.	<i>85 bis Ley 6/97</i>
Consejo de Administración EPE	Las que determinen sus estatutos.	<i>85 bis Ley 6/97</i>
Secretario del Consejo de Administración EPE	Funciones de fe pública y asesoramiento legal de los órganos unipersonales y colegiados de estas entidades.	85 bis 1d)
Personal eventual	No se determinan.	

CUADRO 5: Órganos y Entidades, condiciones de acceso, nombramientos y ceses

ÓRGANO, ENTIDAD O UNIDAD	CONDICIÓN	NORMA Y CESA
Concejales	Ley Electoral	Sufragio universal
Alcalde	Ley Electoral	Concejales
Teniente Alcalde	Concejales	Alcalde (Art. 124e y 125.1)
Presidente Distrito	Concejales	Alcalde (Art. 124e)
Miembro JGL	Concejales	Alcalde (Art. 126.2)
Miembro con limitación de la JGL. 1/3	No Concejales	Alcalde (Art.126.2)
Coordinador General de la Concejalía o Área	Funcionario Grupo A o Competencia profesional y experiencia en gestión privada o pública	JGL (Art. 130.3 y 127i)
Director General	Funcionario Grupo A o Competencia profesional y experiencia en gestión privada o pública	JGL (Art. 130.3 y 127i)
Titular Asesoría Jurídica	Funcionario grupo A con Licenciatura en Derecho	JGL (Art. 129.2)
Comisión General del Pleno y Comisiones 122.5)	Funcionario habilitado de carácter nacional (Ver D.T. 5ª)	Presidente Pleno (Art.
Secretario JGL	Concejal de la JGL	Alcalde (Art. 126.4)
Apoyo al Secretario de la JGL	Funcionario habilitado de carácter nacional (Ver D.T. 5ª)	JGL (Art. 126.4)
Titular órgano de gestión económica, financiera y presupuestario	Funcionario habilitado de carácter nacional (Ver D.T. 5ª)	JGL
Titular del órgano de Gestión Tributaria	Ninguna	JGL (Art. 127i)
Titular de Intervención General	Funcionario habilitado de carácter nacional (Ver D.T. 5ª)	JGL
Miembros órgano resolución reclamaciones económico-administrativas	Personas de reconocida competencia técnica	Pleno (Art. 137.4)
Miembro Consejo Social de la ciudad	Representantes organizaciones económicas, sociales profesionales y vecinos	Pleno (Art. 131)
Miembros Comisión de Sugerencias y Reclamaciones	Concejales	Grupos Políticos (Art. 132.2)
Comisiones	Concejales	Grupos Políticos
Titulares Organismos Autónomos	Funcionario o profesional con 5 años de experiencia privada, titulados superiores ambos	Estatutos (Art. 85 bis)
Titulares de entidades públicas empresariales locales	Funcionario o profesional con 5 años de experiencia privada, titulados superiores ambos	Estatutos (Art. 85 bis)
Empresas Municipales S.A.	Ninguno	Estatutos (Art. 85 ter)
Consejo Rector Organismo Autónomo	Estatutos	Estatutos (Art. 85 bis)
Consejo Administración EPEs	Estatutos	Estatutos (Art. 85 bis)
Secretario del consejo de Administración EPEs	Funcionario público con titulación superior	Estatutos (Art. 85 bis)
Personal eventual	Ninguna	JGL decide su número y régimen

LA LEY DE MODERNIZACIÓN: ESPECIAL REFERENCIA A LOS ÓRGANOS DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

Juan Manuel Ruiz Galdón. Rafael Oliva López. Ángel Salas Lacárcel. Javier González Arranz.

1. INTRODUCCIÓN

2. LA LEY DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZA- CIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

2.1. ANTECEDENTES

2.2. EL TÍTULO X DE LA LEY: RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN. Órganos necesarios y órganos directivos

2.3. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Entra este año 2004 de una manera similar a como entró el 2003 para las entidades locales españolas, con muchos cambios.

A principios del 2003 se tuvieron que poner en funcionamiento todos los resortes técnicos de las entidades locales para adaptar la Ley 51/2002 a las mismas. Básicamente se trató de acomodar las ordenanzas fiscales, ya aprobadas para el 2003, durante los primeros meses del año, asimismo se iniciaron otra serie de transformaciones en las haciendas locales de gran calado, hablamos de la transformación del Impuesto de Actividades Económicas, en el que se dejaban exentos a casi el 90% de los sujetos pasivos, y del paso a un nuevo modelo de financiación para aquellos municipios con una determinada población y para los denominados turísticos.

Bien es cierto que variar la anterior Participación en Ingresos del Estado por otra fórmula, en principio compleja, en la que se cede a cada municipio una serie de ingresos de los impuestos estatales, ha venido a demostrar que casi nada cambia. Esta nueva fuente de financiación va a estar siempre limitada y por tanto las fluctuaciones serán mínimas o irrelevantes. Ni que decir tiene que respecto a los municipios que se denominen turísticos, cuestión esta que no ha quedado resuelta a estas alturas del año 2004, la financiación adicional es casi inexistente. Muchos alcaldes de estos municipios o responsables de organismos y entidades adscritas a Turismo a nivel nacional pensaron que era una buena fórmula para obtener recursos y así para mejorar la oferta y la calidad turística, que cosa más alejada de la realidad.

Por lo tanto, se han producido algunas variaciones en determinados aspectos de las haciendas locales pero la creencia de que en éstas hay recorrido para subir impuestos sigue siendo simplemente una quimera de algunos altos funcionarios del Estado. Los impuestos locales son una figura sumamente sensible en la ciudadanía, principalmente por el continuo y estéril enfrentamiento político que acontece en este contexto, un partido critica en un municipio lo que él hace en otro y viceversa, es una especie de locura generalizada. De otro lado, nadie concibe que se aumente su propia contribución al mejoramiento de su ciudad, todos pretendemos que se bajen los gastos superfluos, que se gobierne con total austeridad y que luego se explique con todo detalle para qué se necesitan los recursos de los ciudadanos, bueno pues así y todo, casi nadie entiende que tiene que contribuir a hacer más habitable o mejor su ciudad. La verdad es que periodistas y políticos ponen el resto, caldean bien el ambiente y entonces todo se complica todavía más. De lo que no cabe ninguna duda es que si queremos mejorar nuestras ciudades hay que participar en este avance.

Una alternativa podría ser intentar buscar figuras tributarias más entendibles por el ciudadano y por los colectivos sociales y económicos existentes en la ciudad, las contribuciones especiales, las tasas, etc. Actualmente lo que ha conseguido la reforma

de la Ley reguladora de haciendas locales desde ese diciembre del 2002 ha sido que las entidades locales dependan más de las transferencias del Estado, básicamente por la partida nueva que compensa la pérdida por el nuevo Impuesto de Actividades Económicas. Por otro lado, todavía sigue en una fase muy inicial la participación de las entidades locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas que tan bien define nuestra Constitución en su artículo 142 y que, junto a las transferencias de competencias, deben ser los retos a afrontar en estos próximos años.

2. LA LEY DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL.

2.1. ANTECEDENTES

Dentro de este maremagnum que ha sido el año 2003, se ha gestado otra Ley que toca de lleno la línea de flotación de las entidades locales, la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Publicada el 17 de diciembre de 2003 en el Boletín Oficial del Estado, la nueva Ley 57/2003, de 16 de diciembre, reforma, no con la fuerza que se pretendía en el proyecto de dicha Ley, pero sí de manera considerable, la Ley de bases del Régimen Local Español.

A cualquiera podría parecerle que esto ha sido una gestación rápida y producida en el segundo semestre del año, nada más equivocado.

Ya en 1994 se suscribió un documento denominado "Criterios para la Ley de Grandes Ciudades" por los alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao. En dicho documento se pretendía la elaboración y aprobación de una Ley de Grandes Ciudades que mejorara el marco competencial, buscando la descentralización de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito local, reclamando un nuevo sistema de distribución del Fondo de Participación municipal en los Presupuestos Generales del Estado y otras medidas financieras y fiscales, dando facultades más ejecutivas a determinados órganos municipales finalizando la excesiva tutela que los gobiernos locales tenían por determinados funcionarios de administración local, tipificando las infracciones que se dan en este tipo de municipios y por último intentando conseguir regular de forma especial las relaciones entre estas grandes ciudades con las distintas administraciones públicas y también con los municipios limítrofes.

Como podrá observarse hace ya diez años que se empezaba a trabajar en una norma para regular de manera más eficiente los recursos y competencias locales en los municipios de gran población, denominados en aquel entonces Grandes Ciudades. Pero fue el 11 de octubre de 2001 cuando se presentó el Informe sobre las Gran-

des Ciudades y Áreas de Influencia Urbana por el Ministro de Administraciones Públicas. Mas tarde, el 17 de enero de 2003, el Grupo Parlamentario Socialista presentaba una proposición no de Ley sobre Las Grandes Ciudades, las Ciudades y sus áreas de influencia urbana aprobándose el 11 de marzo de dicho año con los votos del Grupo Parlamentario Popular y Socialista. Cabe destacar lo siguiente del Dictamen aprobado el 17 de marzo de 2003:

- Necesidad de una legislación específica para las grandes ciudades que permita acercar la política a los ciudadanos, fortalecer sus estructuras y mejorar el funcionamiento interno de estos municipios.
- Mejorar el marco regulador de los demás municipios después de 18 años de vigencia de la Ley de Bases.
- Mayor agilidad y eficacia en la gestión pública local con una nueva definición de competencias para unos nuevos órganos municipales más ejecutivos.
- Mejorar la participación ciudadana.
- Desconcentrar la gestión en los Distritos para buscar la cercanía de la administración al ciudadano.
- Un tratamiento diferenciado para Madrid y Barcelona.

A partir de aquí se inician los trabajos para la elaboración de un documento que diera pie al proyecto de Ley que posteriormente ha sido debatido en el Congreso y Senado.

Hay que decir que del proyecto de Ley aprobado por el Gobierno y presentado para su debate en el Congreso al proyecto que sale del Senado, hay grandes diferencias. Desde nuestro punto de vista se ha producido una pérdida de flexibilidad respecto a las condiciones para acceder a los órganos directivos ejecutivos y en las maneras y formas de organización interna. La mayor parte de estas diferencias han sido provocadas de un lado por la negociación política y de otro por la influencia de agrupaciones o asociaciones de determinados funcionarios de administración local en el intento de preservar ciertos derechos, entendemos muchos de ellos justos.

De todas formas, no hay que olvidar que se han aportado cuestiones importantes en el Senado y en el Congreso, muchas de ellas relativas a los Cabildos Insulares, a los grupos políticos, y a otros asuntos ajenos a las dos cuestiones indicadas anteriormente. Aún así, contamos con una Ley que regula en exceso algunos extremos y en cambio confunde o no deja claro otros. Volvemos a indicar que nuestra impresión es que al final se ha querido contentar a tanta gente que el documento no ha soportado tanta concesión y en muchos extremos del mismo será necesario introducir modificaciones de urgencia.

2.2. EL TÍTULO X DE LA LEY: RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

Para las entidades locales de gran población que se regulan en el Título X de la Ley se establecen estos *órganos necesarios*:

El Pleno y las Comisiones.

Novedades Pleno:

- La convocatoria y presidencia del Pleno la puede delegar el Alcalde en otro Concejal pero no el voto de calidad para decidir los empates.
- En las sesiones del Pleno pueden intervenir los miembros de la Junta de Gobierno Local que no sean Concejales.
- Podrá dotarse de un reglamento orgánico.
- Contará con un Secretario General del Pleno que lo será también de las Comisiones. Parece que provisionalmente pasará a desempeñar dicho puesto el anterior Secretario General del Ayuntamiento según la nueva disposición transitoria quinta.
- Básicamente sus atribuciones pasan a ser solamente de control y fiscalización de los órganos de gobierno, en funciones normativas y en otras decisiones de especial relevancia. Destacamos entre otras:
 - Fijar retribuciones de los miembros del Pleno, su Secretario, el Alcalde, los miembros de la Junta de Gobierno y los órganos directivos.
 - Se incorpora la definición de los reglamentos de naturaleza orgánica necesarios.
 - Una nueva competencia del Pleno es acordar la iniciativa de incorporar el municipio al Título X de la Ley.
- Pierden las siguientes funciones ejecutivas:
 - Declaración de lesividad de los actos de otros órganos municipales.
 - Fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios, salvo las retribuciones del Secretario del Pleno y de los titulares de órganos directivos.
 - Aprobación de la relación de puestos de trabajo
 - Fijación del número y régimen del personal eventual.
 - Concertación de operaciones de crédito
 - Contrataciones y concesiones de toda clase.
 - Aprobación de proyectos de obras y servicios.
 - Alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio publico.
 - Adquisición de bienes y derechos y enajenaciones patrimoniales.
 - Cesión del aprovechamiento de bienes comunales
 - Cesión gratuita de bienes.

- Creación de órganos desconcentrados. Ahora solo aparece la aprobación del reglamento orgánico de los Distritos como órgano desconcentrado
- La modificación de los Presupuestos. Antes aparecía aprobación y modificación ahora solo aprobación.
- La disposición de gastos de su competencia, ahora autoriza esos gastos y la fase presupuestaria de “disposición de gastos” pasa a atribuírsela a la Junta de Gobierno Local.
- Se modifica el régimen de mayorías para los acuerdos:
 - Con la nueva Ley, se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno para:
 - Aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica.
 - Acuerdos relativos a la delimitación y alteración del término municipal; la creación o supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de la ley de bases; la alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de denominación de éste o de aquellas entidades, y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
 - Acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales.
 - Transferencia de funciones o actividades a otras administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por Ley se impongan obligatoriamente.
 - Acordar la iniciativa prevista en el último inciso del artículo 121.1 de la Ley de bases para que el municipio pueda ser incluido en el ámbito de aplicación del Título X.
 - Acuerdos para la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.
 - El resto de acuerdos se adoptarán por mayoría simple de votos.
- Las Comisiones estarán formadas por miembros nombrados por los Grupos en proporción al número de Concejales (anteriormente decía formada por Concejales sin mencionar la proporción).
- Las Comisiones dejan de ser meramente informativas, asumen competencias en el seguimiento de la gestión del Alcalde y de su equipo de gobierno y pueden recibir delegaciones del Pleno y funcionar de igual manera que éste respecto a las letras b) c) y d) del artículo 46.2. de la Ley de bases, régimen de convocatorias, documentación a incluir, constitución y su quórum y adopción de acuerdos.
- El Pleno puede delegar en las Comisiones muchas de sus atribuciones, cabe destacar la aprobación de ordenanzas y reglamentos, entre ellas las ordenanzas fiscales, asimismo la determinación de la forma de gestión de los servicios,

creación de organismos autónomos, entidades públicas empresariales, empresas mercantiles, aprobación de expedientes de municipalización, el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del Pleno y el planteamiento de conflictos de competencias a otras Entidades Locales y otras Administraciones Públicas.

El Alcalde

Novedades:

- Atribuciones que tenía antes y ahora pasan a la Junta de Gobierno Local o a otros órganos directivos.
 - Desarrollar la gestión económica.
 - Concertar operaciones de crédito.
 - Ordenar pagos.
 - Aprobar la oferta de empleo público, las bases de las pruebas de selección de personal y provisión de los puestos de trabajo.
 - Distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.
 - Acordar el nombramiento y sanciones del personal funcionario y laboral.
 - Aprobar los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general, los instrumentos de gestión urbanística y los proyectos de urbanización.
 - El ejercicio de la potestad sancionadora.
 - Contrataciones y concesiones.
 - Aprobar proyectos de obras y servicios.
 - Adquirir bienes y derechos y enajenar el patrimonio.
 - Otorgar licencias.
- Podrá ahora delegar sus competencias en:
 - La Junta de Gobierno Local.
 - Miembros de la Junta de Gobierno Local.
 - Resto de Concejales.
 - Órganos Directivos.
- Ahora autoriza gastos de su competencia y dispone de ellos, antes solo disponía.
- No podrá delegar la Jefatura de Policía Municipal que hasta ahora si podía delegar.
- Se incorpora como atribución dirigir la política municipal sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración que realice la Junta de Gobierno Local. No es delegable.
- Desaparece la necesidad de presidir cualquier órgano municipal, ahora se ciñe a presidir el Pleno y la Junta de Gobierno Local.

- Desaparece la atribución de dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
- Ahora la adopción de medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad dando cuenta inmediata al Pleno modifica lo que anteriormente se requería que era que el Alcalde podía adoptar “personalmente” y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunio público o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata la Pleno. Esta no es delegable.
- Se señala de manera clara la facultad de establecer la organización y estructura de la administración municipal ejecutiva, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Pleno en materia de organización municipal respecto a la aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica. Esta es solo delegable en la Junta de Gobierno Local.
- Se incorpora la posibilidad de revisar de oficio sus propios actos.
- La atribución de establecer directrices generales de acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad es posible delegarla en la Junta de Gobierno Local.
- Determina el número de órganos directivos de la organización municipal y también los niveles complementarios inferiores a lo que se denomina “niveles esenciales de la organización”.

Los Tenientes de Alcalde

No experimentan variación competencial.

La Junta de Gobierno Local

Novedades con la antigua Comisión de Gobierno:

- Puede estar formada por personas que no ostenten la condición de Concejal.
- Se crea la Secretaría de esta Junta que recaerá en un Concejal.
- Se crea un órgano de apoyo a este Secretario que deberá ser un funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional.
- Pasa de ser consultiva a ser ejecutiva.
- Recoge de las competencias del Alcalde las siguientes:
 - Aprueba los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general, los instrumentos de gestión urbanística y los proyectos de urbanización.
 - Otorga licencias.
 - Desarrolla la gestión económica.
 - Gestión de personal.

- Aprueba la oferta de empleo público y las bases de las pruebas de selección de personal y provisión de los puestos de trabajo.
- Nombramiento y cese de titulares de los órganos directivos de la Administración municipal sin perjuicio de las peculiaridades de los funcionarios con habilitación nacional.
- Régimen disciplinario de funcionarios y laborales. La separación del servicio de los funcionarios sin perjuicio de lo establecido en el artículo 99 de la Ley de bases. Despido del personal laboral.
- Ejercicio de la potestad sancionadora salvo que por Ley esté atribuida a otro órgano.
- Recoge de las competencias que antes compartían el Pleno y el Alcalde:
 - Contrataciones y concesiones. Se incluyen las de carácter plurianual así como la ampliación del número de anualidades y la modificación de los porcentajes de gastos plurianuales.
 - Enajenación y adquisición de patrimonio.
 - Concertación de operaciones de crédito.
 - Retribuciones del personal de acuerdo con el Presupuesto aprobado por el Pleno.
- Recoge las que antes correspondían al Pleno:
 - Aprobación de la relación de puestos de trabajo.
 - Fijación del número y régimen del personal eventual.
- Otras atribuciones nuevas:
 - Colaborar con el Alcalde en la función de dirección de la política municipal.
 - Aprobar los proyectos de reglamentos y ordenanzas.
 - Aprobar el proyecto de presupuestos.
 - Aprobar los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva o provisional corresponda al Pleno.
 - Disponer gastos en materia de su competencia y disponer gastos previamente autorizados por el Pleno.
 - Ejercer acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia
 - Revisar sus propios actos.
- Se incorpora una especificación respecto a la composición de los Tribunales de oposiciones.
- La Junta de Gobierno Local podrá delegar en:
 - Tenientes de Alcalde, demás miembros de la Junta de Gobierno Local, en los demás Concejales, en Coordinadores Generales, Directores Generales u órganos similares las competencias del artículo 127.1 letras e), f), g) y h) y en esta última con la excepción de la aprobación de la relación de puestos de

trabajo, las retribuciones del personal, la oferta de empleo público, la determinación del número y el régimen del personal eventual y la separación del servicio de los funcionarios, así como las de la letra l), básicamente pues:

- Concesión de licencias.
- Contratación, gestión, adquisición y enajenación del patrimonio.
- Concertación de operaciones de crédito.
- Desarrollo de la gestión económica.
- Disponer gastos en las materias de su competencia.
- La gestión del personal.
- Bases convocatorias de selección y provisión puestos de trabajo.
- Potestad sancionadora.

Los Distritos

Este ámbito territorial dentro del municipio adquiere un formato de órgano de gestión desconcentrado al que se le puede adscribir un porcentaje de recursos municipales que evidentemente puede gestionar y que será definido en un reglamento de carácter orgánico, este porcentaje lo será al conjunto de Distritos. Tendría a un Presidente, que será un Concejal nombrado por el Alcalde.

Corresponde al Pleno la creación de los mismos y como decimos su regulación se hará a través de un reglamento orgánico sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar la organización y las competencias de su administración ejecutiva.

El Consejo Social de la Ciudad

Es una nueva aportación de la Ley. Se conforma como un órgano consultivo formado por las organizaciones empresariales, sociales, profesionales y vecinales más representativas de la ciudad. La Ley indica que su composición y funcionamiento los determina el Pleno mediante reglamento de naturaleza orgánica.

Las competencias de este órgano están bien definidas en una serie de actividades relacionadas con el desarrollo económico local, la planificación estratégica de la ciudad y los grandes proyectos urbanos:

- La emisión de informes.
- La emisión de estudios.
- La emisión de propuestas.

Por todo ello es importante prestarle atención a los contenidos del reglamento orgánico que regule la composición y funciones de este órgano con el fin de que su funcionamiento este supeditado a peticiones de otros órganos superiores y no actúen de oficio.

La Comisión de Sugerencias y Reclamaciones

Es también un órgano de nueva creación cuya función es la defensa de los derechos de los vecinos como indica la Ley. Está compuesto por representantes de todos los grupos que integran el Pleno de una manera proporcional a su presencia en este. Podrá supervisar la actividad de la administración municipal dando cuenta al Pleno en un informe anual sobre las quejas presentadas y deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, indicando las sugerencias o recomendaciones no admitidas por el Ayuntamiento. Su composición y funcionamiento lo determina el Pleno mediante reglamento orgánico.

Todos los órganos de gobierno y la administración municipal están obligados a colaborar con esta Comisión, de ahí la importancia de desarrollar un reglamento orgánico que recoja con claridad sus funciones y no se convierta en otro foro político distinto al del Pleno o en un órgano de fiscalización y control financiero interno y externo.

Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas

Es, desde nuestro punto de vista una de las novedades más importantes que la nueva Ley aporta aunque bien es cierto que deja varias zonas oscuras que habrá que ir solucionando.

Su función principal es el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre:

- Actos de gestión tributaria o de ingreso público municipal.
- Actos de liquidación tributaria o de ingreso público municipal.
- Actos de recaudación tributaria o de ingreso público municipal.
- Actos de inspección tributaria.
- Dictamen sobre proyectos de ordenanzas fiscales.
- Elaboración de estudios y propuestas en las anteriores materias a petición de los órganos municipales competentes en materia tributaria.

Estará integrado por un número impar de miembros, con un mínimo de tres, designados por el Pleno por mayoría absoluta de entre personas de reconocida competencia técnica. Su cese está reglado. No queda bien definido el perfil de estos miembros respecto si deben ser funcionarios, personal laboral, etc.

Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa y contra ella sólo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo. No obstante, los interesados, con carácter potestativo podrán presentar recurso de reposición. Contra la resolución del citado recurso de reposición, podrá interponerse reclamación económico-administrativa ante este órgano.

Órganos Directivos:

Los Coordinadores Generales de cada Área o Concejalía

Su función es eminentemente político-técnica, dirigiendo e impulsando las grandes Áreas municipales o Concejalías. De este órgano pueden depender organismos autónomos, entidades públicas empresariales locales, empresas mercantiles y unidades y servicios municipales. Pueden recibir delegación del Alcalde y la Junta de Gobierno Local pudiendo ejercer dichas competencias de manera independiente con lo que se produce un gran cambio respecto al funcionamiento actual de los Directores de Áreas en los municipios.

Necesitan un perfil definido en el artículo 130 de la Ley, dejando, como excepcionalidad, que no se cumplan tales requisitos.

Debe entenderse que su número tiene que ser limitado.

Los Directores Generales u órganos similares

Culminan la organización administrativa dentro de cada gran Área o Concejalía. Parece obvio que dependan del Coordinador General pero pudieran depender directamente de un Concejal, de un Miembro de la Junta de Gobierno Local o de un Presidente de Distrito. Cabe entender también que es posible que dependan de él otros órganos directivos. Parece ser que cuando se hace alusión a órganos similares se está pensando en lo establecido en el punto 2 del artículo 130 de la Ley de bases.

Su perfil es similar al de los Coordinadores Generales.

Titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal Secretario de la misma

Sus funciones vienen bien definidas en el artículo 126.4 de la Ley 57/2003. Destacamos como asunto importante, y que pudiera ocasionar ineficiencias, el que todos los actos y documentos de fe pública que deriven de la actividad de los órganos unipersonales de la Corporación, que pueden ser muchos y con competencias delegadas, son competencia de este órgano.

Debe ser un funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional.

El titular de la asesoría jurídica

Una de las piezas claves en la nueva organización municipal. Asiste jurídicamente al Alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a todos los órganos directivos, es decir también al Secretario General del Pleno, al Interventor Municipal, etc.

Representa y defiende al Ayuntamiento en juicios sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 447 de la Ley 6/1985, del Poder Judicial.

El perfil del titular es un funcionario al que se le exija el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente para acceder a la función pública y estar en posesión del título de licenciado en derecho.

El Secretario General del Pleno

Son los anteriores Secretarios Generales de los Ayuntamientos, ahora su función se limita a lo contemplado en el artículo 122.5 de la Ley de bases, funciones todas ellas relacionadas con la actividad del Pleno y las Comisiones de éste.

Pudiera entenderse que su nombramiento y el pase a desempeñar el nuevo puesto de trabajo es provisional al contemplarse en una disposición transitoria, ya que ese puesto requiere acceder según lo establecido en el artículo 99 de la Ley de Bases. Para mayor abundamiento, señalar la justificación que aparece en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado de 12 de noviembre de 2003, en la que se recogen todas las enmiendas presentadas por los grupos, en la 233 referida a esta disposición transitoria quinta, se indica que se adiciona la misma para *“clarificar la situación de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional que actualmente vienen desempeñando puestos a ellos reservados en los municipios, Cabildos y Consejos insulares incluidos en el ámbito de aplicación del Título X de la Ley, y que son modificados o suprimidos por el Proyecto de Ley, sin perjuicio de la previsión contenida en el artículo 99 de la Ley de Bases de Régimen Local para la provisión de puestos de trabajo para aquellos funcionarios”*.

El Interventor General municipal

Al igual que la figura anterior, la nueva disposición transitoria quinta, hace que los antiguos Interventores municipales pasen a desempeñar las actuales funciones de los Interventores Generales Municipales. Así, del mismo modo, cabría interpretar que por venir definido este tema en una disposición transitoria se puede entender que su cobertura es provisional en tanto en cuanto se convocase la nueva plaza.

Como novedad, destacar la desvinculación de la contabilidad de este órgano, pasando la misma a otro órgano directivo. Sus funciones vienen bien definidas en el artículo 136 de la Ley de bases.

El titular del órgano de gestión tributaria

Una novedad importante es la creación de este órgano a todas luces necesario en municipios de gran población por la cada vez mayor especialización e importancia de los recursos tributarios locales. Podría entenderse como órgano complementario por no ser necesario y tener que depender su creación de la aprobación de un reglamento orgánico.

Su creación está condicionada a un acuerdo del Pleno. De crearse, la función de recaudación pasaría, junto con un funcionario habilitado de carácter nacional, a dicho nuevo órgano. Sí, aunque parezca algo complejo es así, pudiendo darse el caso de encontrar un titular del órgano de gestión tributaria y dependiendo de él un titular de la recaudación.

Sus funciones vienen bien definidas en el artículo 135 de la ley de bases. Estimamos que es necesaria su pronta creación en todos estos municipios. Aun así, no se deja claro su forma de cobertura ni el perfil del titular. Interpretamos que éste debe ser un funcionario para cuyo acceso se haya requerido la titulación de doctor, licenciado, o equivalente y su cobertura podría ser por concurso o por libre designación.

El titular del órgano de gestión económico-financiera y presupuestaria

Con la regulación de este órgano se complica más la situación. En principio aparecía como órgano directivo en el texto remitido al Senado y sale de él sin clasificarse como órgano directivo en el artículo 130 de la Ley de bases pero sí se define y describe después en el artículo 134 de la misma.

Parece ser que en el fondo son dos órganos, aunque en principio el artículo especifica funciones diferentes:

- Órgano de gestión presupuestaria.
 - Elaboración del presupuesto.
- Órgano de gestión económico-financiera.
 - Contabilidad municipal.
 - Dirección financiera.
 - Elaboración presupuesto de Tesorería.
 - Pago de obligaciones.

Igualmente puede entenderse que el órgano de presupuestación llevase también la contabilidad.

Para el primer órgano no hay una definición de perfil determinada, entendiéndose que deberá ser un funcionario para cuyo acceso se le haya requerido el título de doctor, licenciado, etc. Su cobertura se podría hacer por concurso o por libre designación.

Para el titular del segundo órgano hay que ser funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional. En este caso y según la nueva disposición transitoria quinta, sería el anterior Tesorero Municipal quien desempeñase las actuales funciones. Se puede llegar a entender que dicho nombramiento, al igual que el de los extintos Secretarios Generales e Interventor Municipal son provisionales. Otra manera de entender este artículo sería considerar un solo órgano con todas las funciones, de este modo cabría el nombramiento en un funcionario habilitado de carácter nacional que fuera titular de un solo órgano con dos bloques de funciones y en una de ellas habría que nombrar a otro tipo de funcionario. Complicado.

2.3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las precisiones descritas con anterioridad, lo son evidentemente a título personal, fruto de la lectura de la citada Ley, de todas las enmiendas presentadas y aprobadas, de las justificaciones de las mismas y de la participación en la preparación de alguna de ellas, y por supuesto, de la experiencia y aportación de numerosos técnicos municipales de las Áreas de Gestión Tributaria e Ingresos del Ayuntamiento de Málaga y de su empresa Gestión Tributaria, Sociedad Anónima Municipal.

La labor que tendrán que hacer todos los municipios y entidades locales afectadas por esta Ley es importantísima debiendo, en principio cambiar los esquemas organizativos anteriores.

La tutela existente hasta el 31 de diciembre 2003 que recaía en determinados puestos de trabajo funcionariales desaparece, ahora deben ser los órganos ejecutivos los que se responsabilicen de la gestión de estas entidades públicas, de ahí que sea recomendable el nombramiento inmediato del titular del órgano de asesoría jurídica y de los órganos de gestión económica y tributaria; igualmente necesario es elevar al Pleno los niveles esenciales de la organización.

Esto no quiere decir que haya que enviar ya para su aprobación una estructura funcional u orgánica municipal, tan solo se precisa que el Pleno apruebe los niveles esenciales de la organización, es decir, los puestos directivos que van a existir en el municipio, para que posteriormente sea la Junta de Gobierno la que establezca el número, funciones y adscripciones.

De ese modo habría que nombrar de forma inmediata a un Coordinador General o Director General de Administración Municipal que dirija el tema de la organización, el personal, la centralización y emisión de Circulares, oficios-circulares, notas-circulares, etc. En definitiva, se puede ir estructurando paso a paso la organización, evitando la dispersión de la actividad normativa interna, ya que pudiera darse el caso de que diversas unidades u órganos comiencen a dictar instrucciones o circulares sin el debido control, asumiendo competencias que no les sean propias u organizando estructuras de alto coste para el municipio.

INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES EN HONDURAS: LA LEY DE MUNICIPALIDADES

Juan Manuel Ruiz Galdón. Rafael Oliva López. Ángel Salas Lacárcel. Javier González Arranz.

1. INTRODUCCIÓN

2. LA LEY DE MUNICIPALIDADES

2.1. IMPUESTOS

2.2. TASAS Y CONTRIBUCIONES

2.4. TRANSFERENCIAS

3. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

En estas líneas realizaremos un breve recorrido por el sistema de ingresos con el que en la actualidad se desarrolla la vida de las municipalidades en Honduras. Para ello se analizarán sus principales fuentes de financiación y señalaremos algunos de los problemas más acuciantes a los que cotidianamente se enfrentan las instituciones municipales hondureñas.

En la República de Honduras existen 298 Municipalidades. Estas Municipalidades muestran grandes diferencias poblacionales como demuestra que el 53,3% de los municipios del país tengan una población inferior a los 10.000 habitantes, el 20% de los municipios no alcanza los 5.000 habitantes y que, prácticamente, el 50% de la población hondureña se concentre en los 20 municipios de mayor tamaño. Estas diferencias poblacionales se trasladan a las estructuras administrativas, a las posibilidades de captación de ingresos, y a las de capacitación del personal al servicio de los municipios, especialmente cuando tratamos con un gran número de instituciones de tamaño poblacional muy reducido.

En Honduras existe un único marco tributario aplicable a todos los municipios por igual, por lo que no se consideran las diversidades anteriormente indicadas. El cuerpo orgánico más importante del marco tributario municipal se encuentra recogido en la Ley de Municipalidades, el Decreto Reglamentario de esta Ley, y los Planes de Arbitrios que anualmente aprueba cada Corporación.

Debido a que la Ley de Municipalidades ha sufrido importantes reformas en varias ocasiones y que a la fecha de elaboración de este trabajo éstas no se han incorporado al Reglamento, nos limitaremos a realizar un recorrido exclusivamente sobre la Ley con el objeto de evitar la falta de concordancia que en determinados aspectos se producen, por el momento, entre ambas normas legales.

2. LA LEY DE MUNICIPALIDADES

La Ley de Municipalidades (decreto número 134-90), entró en vigor en 1991, dotando a los municipios de autonomía para el ejercicio de sus funciones y abriendo posibilidades a la participación ciudadana en las decisiones de sus consistorios, mediante cabildos abiertos, plebiscitos y consejos departamentales y municipales de desarrollo comunitario. En los primeros años de su vigencia se produjeron avances significativos en el desarrollo de los municipios, no obstante factores como la inestabilidad laboral de los empleados municipales, la escasa capacitación y experiencia de su personal técnico y administrativo, las condiciones económicas del país y la debilidad tributaria de los consistorios han condicionado a la baja el desarrollo en el ámbito municipal.

Es la propia Ley de Municipalidades la que determina, en su artículo 12, la facultad de los municipios para recaudar sus propios recursos y para crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento.

En el articulado de la Ley se describen cuales son los ingresos que perciben las municipalidades hondureñas. Estos recursos se clasifican según su procedencia en ingresos tributarios (aquellos que provienen de impuestos, tasas por servicios y contribuciones) y, por otra parte, en ingresos de carácter no tributario entre los que se encuentran las transferencias, multas y recargos.

De la primera visión global de la Ley, destaca la profusa y rígida regulación de los impuestos municipales (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto Personal, Impuesto sobre la Industria, Comercio y Servicios, Impuesto sobre la Extracción y Explotación de Recursos y el Impuesto Pecuario) cuando, por el contrario, se concede una amplia libertad a los municipios a la hora de establecer y recaudar sus tasas y contribuciones por mejoras. En este sentido, el artículo 74 de la Ley de Municipalidades prohíbe expresamente que las municipalidades puedan crear o modificar impuestos por ser potestad exclusiva reservada al Congreso de la República, al tiempo que establece que podrán crear tasas por servicios y contribuciones por mejoras. A tenor de la Ley, la autonomía financiera o tributaria local sólo se manifiesta en la determinación y exigencia de tasas y contribuciones por mejoras ya que para el resto de las figuras sólo existe una prerrogativa estrictamente recaudatoria.

Analizamos a continuación cada una de las figuras tributarias reguladas en la Ley de Municipalidades.

2.1. IMPUESTOS

El **Impuesto sobre Bienes Inmuebles** se regula en el artículo 75 de la Ley. Este determina el intervalo tarifario del impuesto y algunos detalles, que podemos considerar limitativos de las facultades conferidas a los municipios, como son el establecimiento de la fecha en la que se debe cancelar el impuesto y la forma de pago por parte del contribuyente.

Para la fijación de la tarifa del impuesto, se establecen dos intervalos diferentes en función de que el bien sea un bien inmueble urbano ó se encuentre ubicado en las zonas rurales. Si se trata de bienes inmuebles urbanos se aplicará una tarifa de hasta 3,50 lempiras por millar y de hasta 2,50 por millar si se trata de bienes inmuebles rústicos. Es la Corporación Municipal la que determinará la tarifa anualmente, con la limitación de que en ningún caso los incrementos determinados puedan ser superiores a 0,50 lempiras por millar, en relación a la tarifa vigente.

La cantidad a pagar por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se calcula en función del valor catastral del inmueble o, en su defecto, en función de su valor declara-

do. Uno de los problemas más acuciantes de las municipalidades hondureñas se centra en que gran parte de las instituciones no disponen de catastro o si estos existen, están desactualizados por no haber recibido el adecuado mantenimiento. Esta es una de las explicaciones de la poca importancia recaudatoria de este impuesto especialmente en los municipios de reducido tamaño, donde la situación se agrava por la falta de recursos y la escasa capacitación de los empleados municipales.

Siguiendo con el articulado de la Ley, se establece la posibilidad de ajustar los valores catastrales en los años terminados en cero y en cinco, para lo que se considerarán los criterios de uso del suelo, valor de mercado, ubicación y mejoras. Por otra parte, la Ley descende hasta el nivel de señalar que el impuesto se cancelará en una fecha única y uniforme para todos los municipios, el mes de agosto de cada año, y se aplicará en caso de mora un recargo, también de aplicación en todos los casos, del 2% mensual.

El régimen de exoneraciones se determina en función del tamaño del municipio en el que se encuentra el bien inmueble, siendo el siguiente:

- Los primeros cien mil lempiras del valor catastral registrado o declarado en los municipios de 300.001 habitantes en adelante.
- Los primeros setenta mil lempiras del valor catastral registrado o declarado para los municipios que tengan entre 75.000 y 300.000 habitantes.
- Los primeros veinte mil lempiras en el resto de los casos.

Además se establecen otras exoneraciones, con independencia del tamaño del municipio, entre las que destacamos las relativas a bienes del Estado, templos destinados a cultos religiosos, centros de educación gratuita y organizaciones privadas de desarrollo.

El **Impuesto Personal** se encuentra regulado en el artículo 77 de la Ley de Municipalidades. Este impuesto comparte su hecho imponible con el Impuesto sobre la Renta fijado a nivel nacional. Grava a las personas naturales, en función de los ingresos anuales que generan en cada municipio, para lo que se establece una tarifa progresiva con nueve intervalos de renta sin considerarse ningún mínimo exento. La tabla tarifaria comienza por una tasa fijada en 1,50 lempiras por millar y se cierra con una tasa máxima, para los niveles superiores de renta, de 5,25 lempiras por millar.

La recaudación de este impuesto se realiza mediante declaraciones juradas de las personas naturales a las que afecta. Para ello, los contribuyentes deberán presentar antes del mes de abril de cada año, una declaración jurada de los ingresos percibidos durante el año anterior y en caso de que esta presentación se produzca fuera de plazo se sancionará con una multa equivalente al diez por ciento del impuesto a pagar. El impuesto se pagará a más tardar en el mes de mayo.

En materia de exenciones la ley de Municipalidades señala, entre otras, las siguientes:

- Quienes constitucionalmente estén exentos, como son los docentes en escuelas hasta nivel primario.
- Los jubilados y pensionistas por invalidez.
- Los mayores de 65 años cuyos ingresos no superen el mínimo vital que fije la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Aquellos que por los mismos ingresos estén afectos en forma individual al Impuesto de Industrias, Comercio y Servicios.

Uno de los problemas que se origina en los municipios hondureños a la hora de recaudar este tributo, radica en el supuesto de generación de rentas en el ámbito municipal cuando el sujeto pasivo reside en otro municipio. En este supuesto los municipios sólo tienen posibilidades de cobro del impuesto en el caso de que la renta generada sea renta proveniente del trabajo en relación de dependencia ya que la empresa pagadora deberá efectuar las retenciones pertinentes. Por otra parte, al ser un gravamen personal aplicable en el término municipal que se genera la renta, la escala progresiva del tributo contraviene el principio de equidad horizontal fomentando prácticas evasivas.

El **Impuesto sobre Industrias, Comercios y Servicios** se regula en el artículo 78 de la ley de Municipalidades. Grava las diferentes fases del proceso de producción y deberá pagarse mensualmente por toda persona natural o comerciante individual o social por el desarrollo de cualquier actividad lucrativa. Los sujetos pasivos tributan en función al volumen de producción, ingresos o ventas anuales conforme a una tabla en la que se establecen cinco intervalos de renta.

En esta tabla no se contempla ningún mínimo exento, ya que el nivel inferior del primer intervalo de renta se sitúa en 0,00 lempiras. Curiosamente, la tasa se incrementa en el segundo tramo con respecto al anterior para, a partir de éste, comenzar a disminuir a medida que se incrementa la base imponible: la tasa correspondiente al último tramo de renta es la mitad de la tasa que corresponde al primer tramo, por lo que podemos definir al impuesto como regresivo.

Los contribuyentes obligados al pago del Impuesto sobre Industrias, Comercios y Servicios deberán presentar, en el mes de enero de cada año, una declaración jurada de los ingresos generados en el año anterior. En caso de no presentar esta declaración de ingresos se sancionará al contribuyente con una sanción equivalente al importe que correspondería pagar por el impuesto en un mes.

En la Ley se contemplan dos hechos imponibles que son objeto de una regulación especial. Este es el caso de los establecimientos dedicados a billares y los establecimientos dedicados a la fabricación y venta de productos sujetos a control de precios

por el Estado. En el caso de los billares estos pagarán por cada mesa, mensualmente, el equivalente a un salario mínimo diario de conformidad con la zona que corresponda. Los establecimientos sujetos a control de precios por el Estado, efectuarán sus pagos los diez primeros días de cada mes en función de sus ventas anuales y según una tabla que contiene dos tramos de renta, a los que se les aplican una tarifa de 0,10 lempiras por millar para el tramo de ingresos inferior (de 0 a 30.000.000,00 lempiras) y de 0,01 para el tramo de ingresos superiores (de 30.000.0001,00 en adelante).

El **Impuesto sobre la extracción y explotación de Recursos**, es el que pagan las personas naturales o jurídicas por la extracción o explotación de recursos naturales. En concreto, el hecho imponible de este impuesto consiste en la extracción o explotación de canteras, minerales, hidrocarburos, bosques y sus derivados, así como la pesca, caza o extracción de especies marítimas, lacustres o fluviales en mares y lagos, hasta 200 metros de profundidad, y en ríos.

La tarifa a aplicar es del 1,0% del valor comercial de los recursos extraídos o explotados en el término municipal, independientemente de donde se efectúe el almacenamiento o transformación. La Ley de Municipalidades establece algunas consideraciones especiales para el caso de explotaciones minerales metálicas y para el pago de este impuesto en el caso de sal común y cal.

El **Impuesto Pecuario** se regula en el artículo 82 de la Ley de Municipalidades, siendo su hecho imponible la faena o destace del ganado. El pago de este impuesto debe realizarse en el momento del destace y su monto se determina en función del tipo de ganado. Se pagará un salario mínimo diario para el destace de ganado mayor y medio salario mínimo diario si el destace es de ganado menor.

2.2. TASAS Y CONTRIBUCIONES

Continuando con los ingresos de carácter tributario, la Ley dedica un único artículo a la regulación de las **Tasas Municipales**, en contraposición a la regulación excesiva que realiza de los tributos a los que nos hemos referido anteriormente. Conforme a este artículo, los municipios podrán establecer tasas por tres conceptos diferentes:

- Por la prestación de servicios municipales directos o indirectos, como son los servicios de recogida de basura, agua potable, alcantarillado, etc.
- Por la utilización de los bienes municipales o ejidales como son los mercados públicos, cementerios, locales de destace, etc.
- Por los servicios administrativos que afecten o beneficien a los habitantes del término municipal, como son las certificaciones, licencias, permisos de construcción, permisos para negocios, etc.

En el párrafo segundo del mismo artículo se hace referencia a los Planes de Arbi-

trios. En estos, las municipalidades deberán establecer sus tasas y las condiciones para su cobro en base a los costos reales en los que la municipalidad incurra. Además señala que estas tasas únicamente se podrán cobrar a quien reciba el servicio.

Los Planes de Arbitrios se constituyen así en una figura fundamental para la financiación de las Municipalidades de Honduras, pues constituyen el conjunto de normas jurídicas que determinan la aplicación de tarifas y el marco tributario a aplicar en cada jurisdicción. En la práctica, se observa que estos Planes suelen contener una gran variedad de tasas y, en algunos casos, un muy complejo entramado para su determinación. Por ello debería considerarse la posibilidad de dotar a estos Planes de Arbitrios de una cierta homogeneización mediante la identificación de aquellas tasas de mayor poder recaudatorio y la agrupación de otras con la finalidad de simplificar trámites administrativos. Por otra parte, no todas las municipalidades realizan los estudios de costes necesarios para garantizar que las tasas establecidas reflejen el coste real del servicio prestado por la municipalidad a sus vecinos, produciéndose situaciones en las que la prestación de estos servicios es deficitaria.

En el artículo 85 de la Ley de Municipalidades se definen las **Contribuciones por Mejoras** como el pago que realizarán los propietarios de bienes inmuebles y demás beneficiarios de obras municipales cuando se produzca un beneficio derivado de la inversión realizada por el ayuntamiento. Las municipalidades podrán decidir el porcentaje del costo de la obra o servicio a recuperar por parte de los beneficiarios considerando además del costo de la obra, las condiciones económicas y sociales de los beneficiarios. También se establece la obligatoriedad de que cada municipalidad emita por cada obra su propio Reglamento de Distribución y Cobro de Inversiones.

2.3. TRANSFERENCIAS

Para finalizar nos referimos a la más importante fuente de ingresos de las municipalidades hondureñas: las **Transferencias Estatales**. La participación de los ayuntamientos en los ingresos del Estado se regula en el artículo 91 de la Ley de Municipalidades. El Estado, según la Ley, transferirá a las municipalidades mediante anticipos mensuales, el 5% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Para determinar el modo de distribución de este importe a transferir, se establecen dos criterios de reparto:

- El 40% de las transferencias se repartirá en partes iguales a las municipalidades, y
- El 60% restante, se distribuirá en función del número de habitantes de cada municipio.

En detrimento de la autonomía de las municipalidades, estas Transferencias Es-

tatales tienen un alto grado de afectación. En la Ley se establece el destino de estos importes : un máximo del 10% del importe de la Transferencia recibida por el municipio se destinará a gastos de administración propia y hasta un 5% para operaciones y mantenimiento de la infraestructura social. El 85% restante deberán destinarse a gastos de inversión.

3. CONCLUSIONES

Tras el recorrido que hemos realizado por la Ley de Municipalidades, no podemos cerrar estas líneas sin hacer referencia a algunos de los problemas que el sistema impositivo genera en las municipalidades hondureñas:

En primer lugar, el sistema fiscal de los municipios de Honduras, se caracteriza por ser un sistema rígido que no permite aplicar el principio de corresponsabilidad fiscal en el que debe fundamentarse la autonomía financiera de los municipios. La Ley limita las actuaciones de las administraciones tributarias, concediendo a los municipios prerrogativas estrictamente recaudatorias, y estableciendo un sistema de gran complejidad para la capacidad administrativa de la mayoría de los ayuntamientos. Por otra parte, se concede amplia libertad en el sistema de tasas y contribuciones municipales, lo que ha originado una gran profusión de estas y que en muchas ocasiones las tasas cobradas sean partes alícuotas adicionales a impuestos e incluso, que su importe no se encuentre fijado en función del coste efectivo que la prestación del servicio le supone a la municipalidad.

En el aspecto de la suficiencia financiera municipal, nos encontramos ante un sistema tributario que, por sus características, fomenta una gran dependencia en las instituciones municipales de las transferencias del Gobierno. Estas transferencias deberían incluir en su reparto además del factor poblacional, considerado en la Ley de Municipalidades, otros factores como la presión fiscal, el esfuerzo recaudatorio, el índice de pobreza o la dispersión poblacional. La inclusión de estas variables en el reparto de las transferencias a los municipios, daría lugar a un reparto más justo y equitativo de esta importante fuente de ingresos municipales.

En lo referente al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, su poder recaudatorio está seriamente mermado por la deficiente cobertura y actualización de los catastros municipales. Los responsables municipales deben acometer planes específicos para mejorar esta situación en los que se contemple la capacitación de los encargados de catastro e, incluso, reestructurar la administración tributaria municipal para dotar de más medios humanos y técnicos a las unidades catastrales. Además el establecimiento de una exoneración general en la base catastral del Impuesto, afecta especialmente a los municipios de menor población, reduciendo sus ingresos. Dado el carácter de este impuesto, se debería gravar a los bienes inmuebles en función de su valor

con independencia del tamaño de la población del municipio donde el bien inmueble esté ubicado. A estos factores, se une la existencia de unas amplias exoneraciones, unilateralmente fijadas por el Estado, que afectan a centros de exposiciones, organizaciones privadas de desarrollo y a los bienes estatales en general, entre otras.

En cuanto al Impuesto Personal, de muy escasa significación en los ingresos de las municipalidades, en la práctica se limita a gravar el ingreso salarial obtenido en relación de dependencia. Además no se ha procedido a actualizar la escala del impuesto desde hace más de diez años, lo que ha tendido a concentrar la mayor parte de los ingresos nominales en los tramos superiores de renta. Este impuesto comparte su hecho imponible con el Impuesto sobre la Renta, gestionado a nivel nacional, por lo cual es aconsejable la armonización de ambos impuestos para conseguir ahorrar trámites a los municipios y facilitar el correspondiente control sobre las rentas generadas en cada término municipal.

Para finalizar, el Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios, también ve afectada su capacidad recaudatoria por varios factores. Entre estos, destaca el que las posibilidades que tienen las municipalidades para controlar las ventas efectuadas en su territorio por no residentes son prácticamente nulas. Por otra parte, debería determinarse detalladamente el tratamiento de aquellos contribuyentes que, al tributar por este impuesto, quedan exentos del pago del Impuesto Personal ya que la diferencia de alícuotas entre estos dos impuestos origina un tratamiento más favorable en el Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios que en el Impuesto Personal.

BIBLIOGRAFÍA

Ley de Municipalidades de Honduras.

Las Finanzas Municipales en Honduras: Propuesta para su mejora. AMHON-PRODEMHN. 2003.

Honduras: Hacia el fortalecimiento y transformación de los recursos tributarios de los municipios. Juan C. Gómez Sabatini. Agosto, 2003.

CRITERIOS TÉCNICOS PARA FORMULAR INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS DEL MUNICIPIO: UNA PROPUESTA PARA MEDIR EL CAMBIO

Caryl Alonso Jiménez⁵

PRESENTACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

2. EL SISTEMA DE MEDICIÓN EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO

3. APLICACIÓN METODOLÓGICA

4. A MANERA DE CONCLUSIONES

5. RECOMENDACIONES

DOCUMENTOS DE CONSULTA

5. Director de la Maestría en Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Rafael Landívar. Actualmente consultor del PNUD en el Proyecto de Catastro Nacional de Guatemala y Asesor en Modernización y Descentralización del Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación y del Contralor General de Cuentas de Guatemala.

PRESENTACIÓN

Uno de los instrumentos que acompañan los procesos orientados al desarrollo municipal se relaciona sin duda alguna con el tema de la planificación municipal que aporta una vasta gama de conocimientos e información orientados, junto a otras disciplinas, técnicas e instrumentos, en la búsqueda de mejores condiciones de calidad de vida de los ciudadanos.

Una de las características más importantes del proceso de planificación municipal, es que pasa por el campo técnico, pero se encuentra supeditado al campo social, económico y político. La razón es simple: quienes deciden la velocidad e intensidad del desarrollo son los políticos nacionales, regionales y locales, que persiguen prioridades en coherencia con el contexto social y económico; posteriormente estas prioridades son implementadas por técnicos y políticos en cargos públicos, quienes asignan recursos de gobierno de acuerdo a prioridades, que muchas veces resultan ser disímiles a la realidad.

Por la importancia que radica en el hecho de contar con información de carácter social, económico y político, el presente estudio pretende aportar un sistema de medición simplificado que permita evaluar avances y cambios en los procesos de planificación y desarrollo de los municipios de Guatemala.

El estudio no es un sistema de planificación, sino una propuesta que aporta un instrumento para aplicar en la gerencia de proyectos en ejecución o bien cuando éstos ya han finalizado.

El estudio no es un documento concluido. Pretende ser un primer aporte en diseño de herramientas de evaluación, es por eso que se define aún como un proceso en construcción. Se tiene la convicción que entusiasmará a otros técnicos, académicos y científicos sociales para darle seguimiento a estos *Crterios técnicos para formular indicadores sociales y económicos del municipio: una propuesta para medir el cambio...*

Este esfuerzo pretende aportar herramientas de medición desde los aspectos fundamentalmente sociales y económicos. Los planificadores municipales podrán encontrar en él una metodología de aplicación y medición simplificada que permitirá establecer avances y cambios en la vida del municipio. El instrumento se ha construido preliminarmente a partir de un conjunto de indicadores que buscan despertar el interés en la aplicación de sistemas de medición con el propósito de establecer efectivamente la evolución en términos cualitativos y cuantitativos de un municipio. El instrumento aplicado en su conjunto deberá ser capaz de medir cambios producidos por influencia o ejecución de proyectos de desarrollo.

El Estudio tiene como objetivo, aportar marcos metodológicos para la construcción de indicadores y su aplicación de un Sistema de Medición del desarrollo de los municipios de Guatemala.

La propuesta parte del principio que, para su aplicación deberá utilizarse la técnica del *Corte Sincrónico*⁶ en el tiempo. Se busca que la aplicación del sistema en cada municipio se pueda implementar fijando puntos de partida en el horizonte de tiempo. A esa fijación se denominará el *Punto Cero*⁷. A partir del Punto Cero fijado para cada municipio, la propuesta de indicadores de medición podrá aplicarse mediante instrumentos simplificados que sean capaces de mostrar cambios en el desarrollo del municipio sujeto de estudio.

En algunos casos el simple contraste entre una realidad y otra puede determinar un cambio. En otras será necesaria la aplicación de instrumentos más complejos como la entrevista en profundidad que permita valorar percepciones sobre esa realidad. La determinación del Corte Sincrónico generalmente podrá hacerse partiendo de planes de gobierno o bien del horizonte de ejecución de un proyecto. Finalmente este aporte es la primera construcción sistematizada de indicadores simplificados que pretende apoyar el proceso de fortalecimiento de la gestión del desarrollo municipal. En ese marco, el documento desea sumarse a otros esfuerzos valiosos en este tema que entidades de gobierno y no gubernamental ya están trabajando.

1. INTRODUCCIÓN

La creación del Sistema de Medición y la construcción de indicadores de desarrollo⁸ municipal y territorial se relaciona fundamentalmente a la evolución⁹ de variables relacionadas a indicadores vinculados al nivel de vida en un municipio.

El sistema de medición propuesto en el presente Estudio busca principalmente alcanzar las siguientes metas:

- Conocer y establecer los efectos de cambio generados por influencia y/o ejecución de un proyecto de desarrollo en una región o municipio.
- Aportar información a los gobiernos locales y entidades públicas y privadas para la toma de decisiones en materia social y económica.

6. Por Corte Sincrónico se entiende la definición de una fecha en el tiempo que servirá de base para establecer un punto de referencia a partir del cual se inician estudios sociales y económicos.

7. El Punto Cero identifica una fecha que sirve de partida para la aplicación de estudios sociales y económicos.

8. El indicador de desarrollo es un instrumento de medición generalmente de tipo estadístico, que permite establecer la situación de una región o de un grupo de personas. El o los indicadores de desarrollo se aplican haciendo relaciones o comparaciones en el tiempo. Por ejemplo entre uno o varios años (1997-1998 o bien 1995 y 1998). En éste caso se puede aplicar para conocer el crecimiento real de los salarios de un sector durante dos o más años.

9. Los indicadores de evolución generalmente son aplicados para establecer cambios significativos entre un período de tiempo y otro, mostrando por ejemplo cambios en la fisonomía productiva de un territorio, aumento del número de alumnos en la educación formal, aumento en el uso del suelo, etc.

Para alcanzar las metas propuestas y de acuerdo a la producción de información se han seleccionado dos indicadores que serán la base del sistema:

- **Indicadores de situación**

Orientados a establecer la realidad del territorio o municipio en un momento dado.

- **Indicadores de evolución**

Orientados a establecer las condiciones de cambio en el territorio o municipio objetivo.

La aplicación del sistema de medición mediante indicadores de desarrollo permitirá medir prioritariamente los siguientes aspectos:

- a. Incremento en la calidad de vida.
- b. Participación social.
- c. Cambios y transformaciones económicas.
- d. Infraestructura productiva.

Las mediciones de las características recomendadas generalmente deben aplicarse previo a la ejecución de un proyecto. Cuando ya se hubieren iniciado se pueden hacer relaciones sobre la base de estudios documentales anteriores.

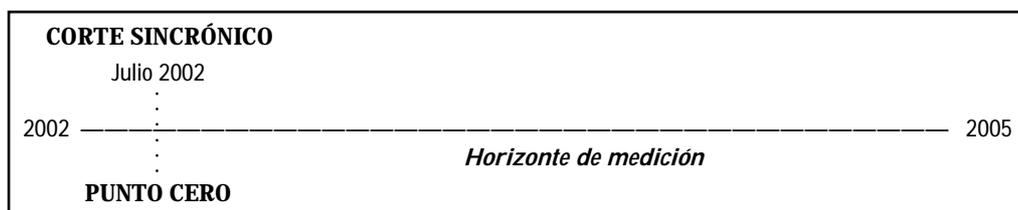
Es recomendable que los estudios sean conocidos por las autoridades locales y población antes, durante y después de obtenerse los resultados periódicamente, de manera que los mismos sean de utilidad, tanto para el proyecto, como para autoridades municipales y población.

2. EL SISTEMA DE MEDICIÓN EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO

La propuesta propone fijar un punto de partida para la aplicación de los indicadores. Para hacerlo se requiere del criterio metodológico denominado **Corte Sincrónico** que permite fijar un corte en el tiempo para iniciar la aplicación del Sistema de Evaluación de Indicadores. La fecha fijada para el inicio de la aplicación del corte sincrónico será el **Punto Cero**, que ubica el punto de partida del proyecto y tiempo sujeto de estudio.

El siguiente ejemplo ilustra la aplicación metodológica propuesta:

Gráfica N° 1. Ejemplo para la aplicación del Corte Sincrónico



Definir un sistema de mediciones para establecer la influencia que supondrá la ejecución de un proyecto de desarrollo en el nivel municipal, implica la adopción de un Sistema de Indicadores de Desarrollo (SID), el que podrá implementarse construyendo indicadores a partir de la estructura de objetivos, metas y resultados previstos por el proyecto o programa de gobierno local.

En cualquiera de los casos, los costos y la complejidad del sistema deben garantizar que sea capaz de aportar de manera simple y en el momento que se requiera, los avances en materia social y económica, teniendo siempre en cuenta la pertinencia entre el objetivo que se busca y los resultados de la información a obtener.

Los indicadores a emplear podrán ser:

a. Individuales.

Por ejemplo, descripción de fincas considerando características físicas, usos del suelo, superficies sembradas por tipo de cultivo, fechas de siembra, hatos ganaderos, instrumentos, medios y créditos.

b. Promedios.

Se aplican promedios aritméticos de valores individuales. Por ejemplo promedio de siembra por uso de suelo, promedio de animales por finca. Debe tenerse en cuenta que no existe un promedio para un campesino ni para una finca, por lo que los datos tienden al reduccionismo de manera simplista y no permite obtener una información correcta, solamente servirá para efectos de inferencia general de un territorio o municipio.

c. De distribución.

Es la manera más simple de tratar series de indicadores o variables particulares. Permite establecer el proceso evolutivo de los valores en un período de tiempo prefijado.

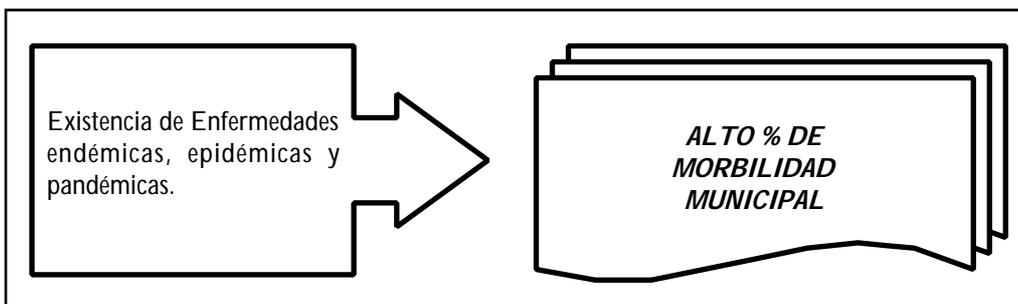
Los Indicadores de Evolución se derivan de los indicadores de Situación. A cada indicador de Evolución corresponde un Indicador de Situación. El contraste entre ambos se traducirá en tasas de crecimiento o de decrecimiento, curvas y series. Estos permitirán describir los cambios ocurridos en un período de tiempo preestablecido.

El análisis de los indicadores de evolución permitirá la obtención de conclusiones acerca de los cambios producidos en el municipio. Esta fuente de información será indispensable para la toma de decisiones políticas y estratégica.

Los resultados obtenidos durante el proceso de contraste podrán mostrar la realidad expresada en un momento dado; sin embargo, es recomendable que para algunos indicadores se realicen estudios específicos que permitan obtener mayores datos que puedan explicar situaciones, tendencias o criterios. En este caso, estudios de mayor profundidad capaces de medir calidad de vida, requerirá de instrumentos de mayor alcance.

Al aplicarse estudios estadísticos estos deberán partir de criterios integradores de la información, buscando facilitar la comprensión del resultado. Un ejemplo de ello es la siguiente aplicación:

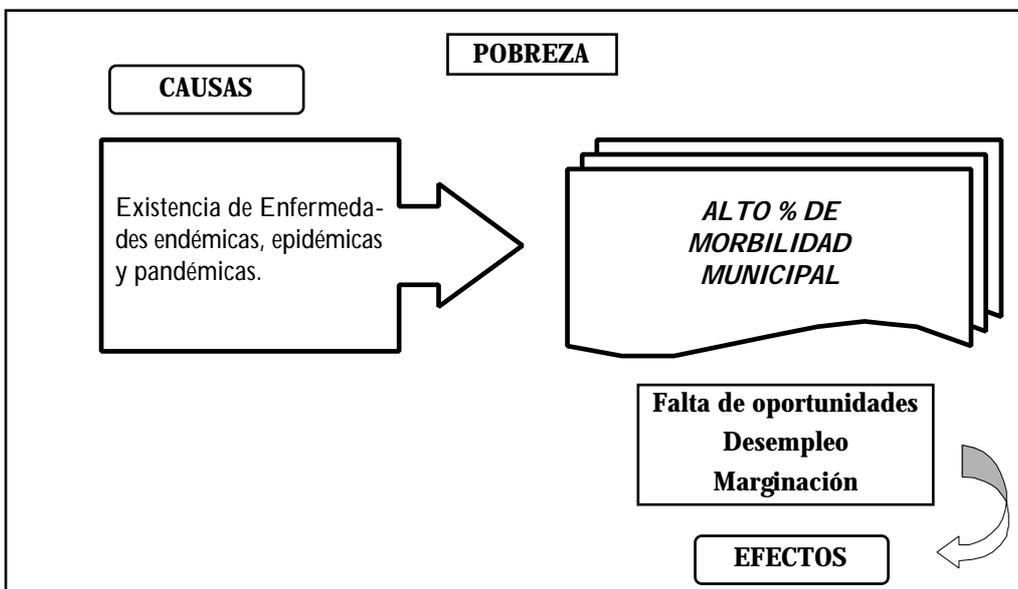
Gráfica N° 2. Resultado de Estudio Estadístico



La anterior grafica ilustra un primer aspecto en donde los resultados serán capaces de medir condiciones numéricas de tipo estadístico que podrán ser útiles para la toma de decisiones; en este caso el instrumento de medición apunta a los efectos de una realidad aportando una diversidad de información siempre de carácter numérico que ayuda a la solución del problema.

Otras perspectivas de análisis podrían aportar nueva información con enfoques integrales de mayor alcance para la toma de decisiones. Veamos el siguiente ejemplo:

Gráfica N° 3. Resultado social



La gráfica N° 3 pretende ilustrar la aplicación de un modelo que supera el dato estadístico. No lo rechaza ni se opone a él, sino apoyándose en el dato número avanza más allá hacia aspectos cualitativos. Se pueden apoyar los resultados en ejemplos que se evidencian mejor, mediante el uso de preguntas, por ejemplo:

Pregunta orientada a datos estadísticos

¿Cuál es el número y porcentaje de analfabetos del Municipio de Antigua Guatemala, departamento de Sacatepéquez?

El número y porcentaje de analfabetos de Antigua Guatemala es: XX

Pregunta orientada a información cualitativa

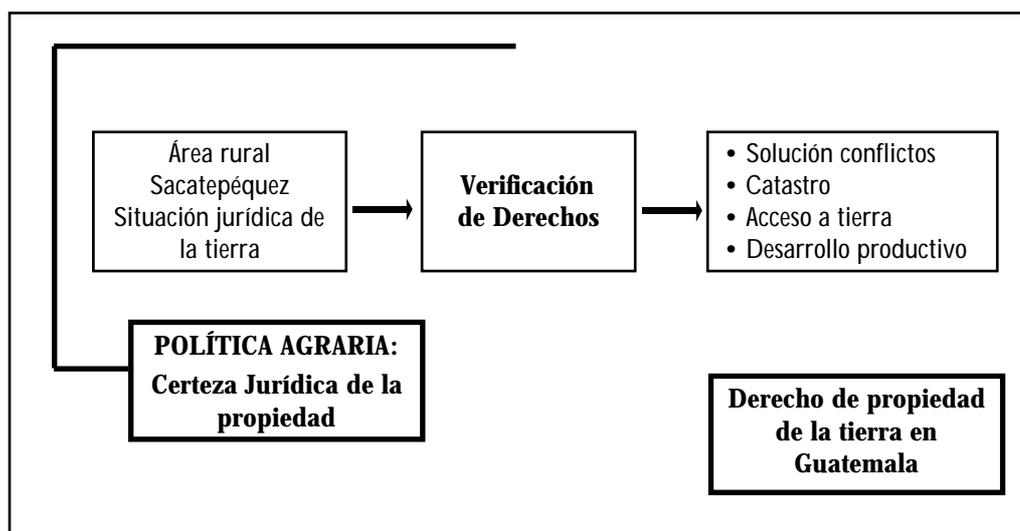
¿Cuáles son las causas del número y porcentaje de analfabetos del Municipio de Antigua Guatemala, departamento de Sacatepéquez?

El número y porcentaje de analfabetos de Antigua Guatemala es: XX

Combinando ambas preguntas se podrán encontrar respuestas capaces de proporcionar elementos que permitan tomar decisiones orientadas a orígenes de problemas, evitando atacar solamente consecuencias.

La siguiente gráfica presenta otro enfoque de análisis que permite la aplicación de instrumentos de verificación basados en indicadores de política de Estado capaces de medir cambios estructurales como el caso del acceso a la tierra.

Gráfica N° 4. Lógicas del cambio en la aplicación de indicadores



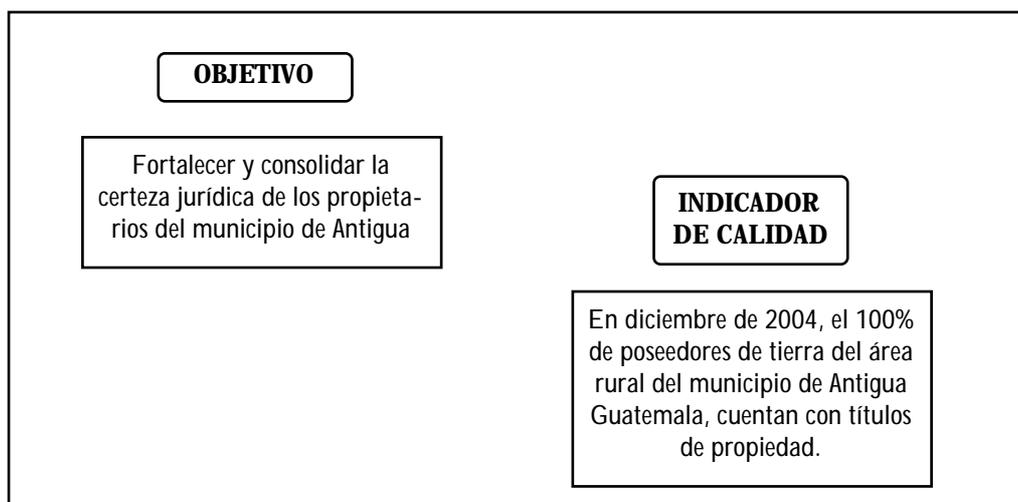
En casos como el anterior, la aplicación de indicadores estará sujeta a la voluntad política del Estado y a cambios de carácter legislativo que permitan medir resultados que generalmente tienen efectos en plazos de cinco a diez años o más.

3. APLICACIÓN METODOLÓGICA

El uso de indicadores en un proyecto de desarrollo es un enfoque de carácter instrumental que tiene como objetivo otorgarle a cada meta o resultado, la certeza previa de cumplimiento en la ejecución. Permite alta direccionalidad y adelantarse a situaciones en un entorno de gerencia de previsión. Desde la perspectiva conceptual la característica generalmente aceptada de un indicador de calidad, éste debe contener cinco grandes aspectos:

- Tiempo
- Espacio
- Cantidad
- Beneficiario
- Producto o Resultado.

Gráfica N° 5. Ejemplos para la aplicación de Indicadores



Ejemplo de Análisis de calidad del indicador

- Tiempo: 1 de Diciembre del 2004
- Espacio: Área rural del municipio de Antigua Guatemala
- Cantidad: 100%
- Beneficiarios: Campesinos poseedores de tierra
- Resultado: Títulos de propiedad

El ejemplo anterior ilustra la claridad para definir previamente los resultados a alcanzar en la ejecución de un proyecto. Se deberá tener cuidado en no sobrevalorar el indicador por encima de un resultado, ya que el mismo generaría expectativas por encima de lo esperado. Para comprender mejor el diseño de indicadores deberá situarse el proyecto como la base global que permite la construcción del sistema de medición:

Gráfica N° 6. Lógica sistémica del proyecto



La Propuesta metodológica que aborda el estudio se construye sobre la base de los dos indicadores seleccionados, se conceptúan y procesan de la siguiente manera:

3.1. INDICADORES

De Situación.

A partir del Punto Cero se aplican instrumentos de medición que se traduce en un diagnóstico. Se deberá incluir información monográfica que ubique la región o municipio, su historia, población, áreas de producción y comercialización, salud, educación, servicios. Infraestructura vial, básica, productiva. Sistemas financieros y sus niveles de inversión por sector.

De Evolución.

Los indicadores de Evolución parten de tres aspectos: Individuales, Promedios y de Distribución, los que se aplican previamente con base a los indicadores de situación.

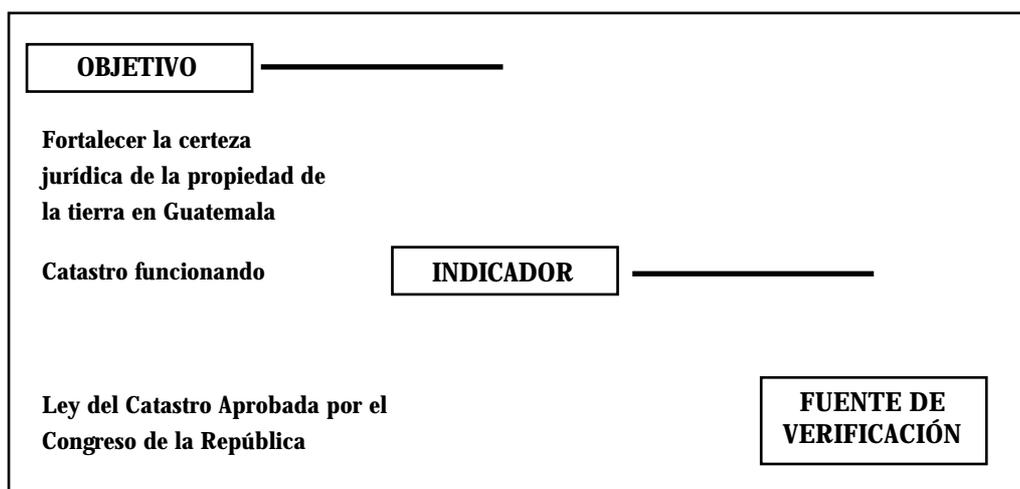
3.2. MATRICES PARA LA APLICACIÓN DE INDICADORES

La construcción de indicadores requiere del conocimiento de los objetivos, resultados y metas del Proyecto. De igual forma, es necesario el conocimiento de objetivos, resultados y metas de un programa nacional o local. Construirlos supone la descripción operativa de objetivos y metas sensibles de medirse de acuerdo a los resultados. Ello implica clarificarlos identificando la certeza del logro objetivamente verificable.

Es importante mencionar en este proceso que cada indicador deberá contar con su correspondiente fuente de verificación que permita determinar la calidad, la cantidad y el alcance del resultado.

Para comprender mejor ese proceso se ha elaborado un esquema a manera de ejemplo de construcción de indicador. En este caso se ha utilizado un objetivo superior, por lo que el indicador y su fuente de verificación son de calidad.

Gráfica N° 7. Ejemplo de proceso de construcción de indicadores



Para la aplicación del sistema, en las siguientes páginas se han construido una serie de tablas matriciales en las que se han identificado indicadores que pueden fácilmente adaptarse a proyectos en ejecución o bien aplicarse en sistemas para medir, siguiendo la metodología del corte sincrónico y punto cero, horizontes en la gestión de proyectos de desarrollo y programas de gobierno nacional y gobierno local.

Pueden aplicarse diversas técnicas con los indicadores elaborados. Un método de evaluación utilizado con éxito a finales de la década de los ochenta y los noventa fue la Evaluación Ex Ante Facto, que permitía establecer condiciones de la realidad existente en una región, municipio o localidad.

Utilizando los datos procesados en la aplicación de la Evaluación Ex Ante, estos podrán ser confrontados tres, cinco o diez años después, mediante la Evaluación Ex Post Facto. El resultado de esta confrontación podrá medir los cambios ocurridos durante el horizonte de tiempo deseado y se podrá contar con elementos que permitan explicar y comprender la realidad del momento.

En este caso los indicadores pueden aplicarse con menos frecuencia, dado que los sistemas de evaluación citados anteriormente generalmente fueron costosos.

- Variables de situación

a. Aplicación de proceso de diagnóstico

Se recomienda una encuesta que defina la situación local tanto desde sus aspectos sociales, políticos y económicos. Pueden realizarse monografías siempre que eviten aspectos literarios y se concentren en aspectos que combinen los ya señalados anteriormente. Deberá agregarse información con datos cuantificables que permitan cruce de variables como por ejemplo: montos de inversión de los últimos 20 años en educación e infraestructura productiva. Número de créditos para la producción y el comercio.

b. Aplicación de indicadores en base a las siguientes variables¹⁰

- Variables del incremento del nivel vida.
- Variables de participación social (organizaciones comunitarias, políticas, productivas).
- Variables de avance en obras de infraestructura.
- Variables de la producción agropecuaria y medio ambiente.
- Variable de seguridad: número de actos delictivos (delincuencia común: robo, asalto, violencia familiar; violencia política: secuestro, actos extrajudiciales, etc.).

Los indicadores y medición aplicados con las variables anteriores conllevan grados de complejidad que requieren de especialistas y recursos suficientes ya que implican estudios psicosociales de alto nivel que deben manejarse con la capacidad científica suficiente para evitar la manipulación de la información.

- Variables de Evolución

Las variables de evolución permiten la construcción de indicadores en los cuales la medición alcanza niveles de detalle en los que el resultado se obtiene generalmente por encuestas o entrevistas en profundidad. Su grado de complejidad las hace costosas; sin embargo brindan resultados de valores incalculables en la obtención de información principalmente para la planificación.

Variables en el incremento del nivel de vida:

Las variables en el incremento de vida permiten acercar la realidad del vecino a las fuentes de decisión municipal. Gran parte de la información se obtiene mediante la aplicación de técnicas de encuesta o grupos focales, obteniendo valores cualitativos.

10. Seguir las variables expresadas en los indicadores de los cuadros 1 al 4

Cuadro N° 1

VARIABLE	INDICADOR	UNIDAD
Estado de la vivienda	Ampliación de la vivienda	Tipo
	Separación de la cocina	Tipo
	Material del piso	Tipo
	Material de paredes	Tipo
	Construcción de nueva vivienda	Tipo
Consumo doméstico	Adquisición de bienes domésticos	Tipo
Inversiones productivas	Compra o alquiler de tierras adicionales	Has costo
	Aumento de la superficie bajo riego	Has
	Compra de animales	Tipo
	Compra de tecnología agropecuaria	Tipo
	Compra de medios de transporte	Tipo
Educación	Aumento en el número de hijos que van a la escuela y aumento de años de escolaridad	N° y grado
	Número de productores alfabetizados	N° y nivel
	Población total alfabetizada	Número
	Relación alumnos / maestros	Número
	Tasa bruta de escolaridad	%
	Número de mujeres alfabetizadas	Número
	Percepciones sobre la educación	Valores
Saneamiento ambiental	Presencia de letrinas	Número
	Abastecimiento de agua potable en la vivienda	Número y tipo
Salud	Esperanza de vida	Número
	Porcentaje cotizaciones IGSS	%
	Mortalidad infantil	%
	Niveles de desnutrición	%
Diversificación de actividades	Presencia de actividades no agrícolas generadoras de ingresos en el nivel de actividad primaria y secundaria	Tipo y Has
Permanencia en la unidad de producción	Disminución de las migraciones temporales en duración y frecuencia	Número %

Variables de participación social:

La medición por indicadores de la participación social en la comunidad permite observar el proceso de inserción de la población en la vida política y social del municipio. Aún y cuando la falta de organización comunitaria pudiera considerarse indiferencia hacia la toma de decisiones, generalmente presenta otras lecturas que generalmente apunta a la destrucción del tejido social. La aplicación de sistemas de medición requiere instrumentos de mayor profundidad como la entrevista que aporta resultados de carácter cualitativo.

Cuadro N° 2

VARIABLE	INDICADOR	UNIDAD
Organización campesina	Número y tipo de organizaciones de carácter productivo	Número
	Evolución en los sistemas de organización interna de los grupos	Tipo
	Constitución de organizaciones productivas de segundo grado	Número
	Institucionalización de las organizaciones productivas.	Número
Participación Individual	Niveles de conciencia respecto de la organización y la gestión colectiva entre los beneficiarios.	Valores
Participación en los circuitos de mercado	Incorporación de las organizaciones a distintos niveles de las cadenas	Número y tipo
Organización comunal	Evolución en los sistemas de organización interna de los grupos	Tipo
	Articulación entre distintos tipos de organización para la planificación local	Tipo
	Relaciones entre las organizaciones locales y los municipios	Tipo
Desarrollo de las formas autóctonas de organización	Evolución en las formas de organización de acuerdo a las características étnicas y culturales	Formas
	Opiniones de la población sobre democracia como forma de gobierno	Valores
Participación de las mujeres	Incorporación de las mujeres a las organizaciones productivas y comunales.	Número Tipo
	Constitución de grupos productivos y de otras clase formados por mujeres	Número Tipo
	Cambios en los roles de género	Tipo
	Respeto a los derechos laborales de las mujeres, específicamente salariales	Formas
	Creación de micro empresas manejadas por mujeres	Número Tipo
Seguridad en el municipio	Muertos por causas no naturales registrados	Número
	Evolución de los delitos mas frecuentes	Número
	Opiniones sobre temas de seguridad y justicia	Encuesta

VARIABLES EN EL AVANCE DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA:

La infraestructura, tanto productiva como comunitaria tiene alta incidencia en los niveles de inversión y en la calidad de vida de los habitantes. Su medición permite determinar los grados de utilización y las posibilidades de ampliación de futuras inversiones. Por otro lado tienden a medir demanda y respuesta. La calidad en el desempeño del desarrollo de la infraestructura radica en la oportuna generación. Un ejemplo son las carreteras, puentes, telefonía, energía eléctrica, etc.

Cuadro N° 3

VARIABLE	INDICADOR	UNIDAD
Obras de riego	Sistemas de riegos diseñados	Km.
	Sistemas de riego construidos	Km.
	Área puesta bajo riego	Ha
Obras de conservación de suelos	Obras diseñadas	Número
	Obras realizadas	Número
	Área conservada	Ha
Construcción de obras físicas: - Salud - Educación - Instalaciones productivas - Instalaciones socioculturales - Otras	Obras construidas por tipo	Número
	Área total construida	M ²
	Volumen total construido	M ³
	Número de beneficiarios	Número
	Puestos de salud reconstruidos	Número
	Centros de Salud reconstruidos	Número
	Área total reconstruida	M ²
	Volumen total construido	M ³
Vivienda	Número de beneficiarios	Número
Realización de estudios	Viviendas construidas	Número
	Viviendas reconstruidas	Número
Redes de comunicación terrestre	Estudios realizados	Número
	Área total investigada	M ²
Redes de comunicación terrestre	Diseños realizados	Número
	Caminos construidos	Km.
	Obras construidas	M ³
	Caminos mejorados	Km.
	Obras mejoradas	M ³
	Caminos mantenidos	Número
	Obras mantenidas	Número
Sistemas de agua potable	Diseños realizados	Km.
	Sistemas realizados	M ^{3/s}
	Capacidad instaladas	Número
	Pozos construidos	Metros
	Número de beneficiarios	Número
Planificación municipal	Zonas de vida de la población municipal	Estudio
	Estudios realizados de planificación municipal	Número
	Capacidad económica del municipio	Número

Variables en la producción agropecuaria y medio ambiente:

Determinar los niveles de rendimiento en la producción y la rentabilidad, puede ser útil para establecer el nivel de vida de los productores. Cruzando variables es posible hacer inferencias que permitan establecer las condiciones y proyecciones futuras de la producción.

La información oportuna, sistemática y analizada sobre una región puede aportar información para determinar condiciones favorables y desfavorables para el productor, que generalmente depende de fuentes de información.

Cuadro N° 4

VARIABLE	INDICADOR	UNIDAD
Producción	Rendimiento por área según cultivo	Qq
Granos básicos	Cultivo de granos básicos (tipo y superficie cultivada)	Has
	Cantidad vendida	Qq
	Cultivo de frutas (tipo y superficie cultivada)	Has
	Cantidad vendida	Qq
Diversificación agrícola	Producto (tipo y superficie cultivada)	Has
	Cantidad vendida	Qq
Tecnología agrícola	Consumo de fertilizantes nitrogenados por superficie con relación a la producción	Qq – Has
	Utilización de semilla mejorada	Qq
	Utilización de fitofármacos sistémicos (superficie)	Qq
	Superficie bajo riego	Has
Uso del suelo	Superficie según uso del suelo	Has
Tecnología agropecuaria	Número y tipo de implementos agrícolas	Unidad
Producción pecuaria	Número y tipo de animales	Nº
	Vacunación de animales	Tipo
	Tipo de alimentación	
Comercialización	Tipo y cantidad de productos vendidos	Tipo-qq
	Cambio de empaque	Tipo
Conservación de suelos	Superficie bajo conservación de suelos según técnica	Has
Mejoramiento de suelos	Utilización de abonos orgánicos	Has
Reforestación	Superficie reforestada	Has
Procesamiento	Productos procesados y tipo de procesamiento	Tipo Proceso

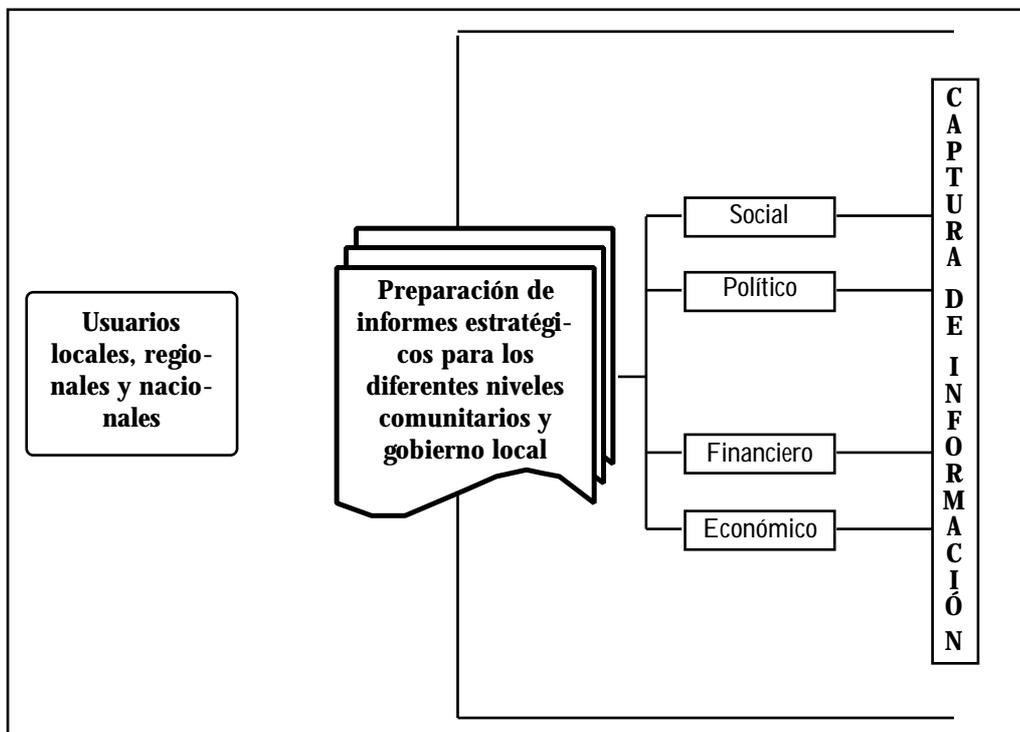
3.3. ORGANIZACIÓN, FLUJO DE FUNCIONAMIENTO Y PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN

Organización

Para poner en marcha el sistema y disponer de la información en forma oportuna, es necesario crear la organización básica de funcionamiento y su vinculación, tanto a usuarios del sistema como el modelo de captura de información.

El sistema deberá contar con equipamiento informatizado con capacidad de almacenar, procesar y producir información de acuerdo a las necesidades de planificación, revisión del avance en la ejecución de proyectos y situación social y económica del municipio.

Gráfica N° 8. Organización para implementar el funcionamiento del Sistema de Información

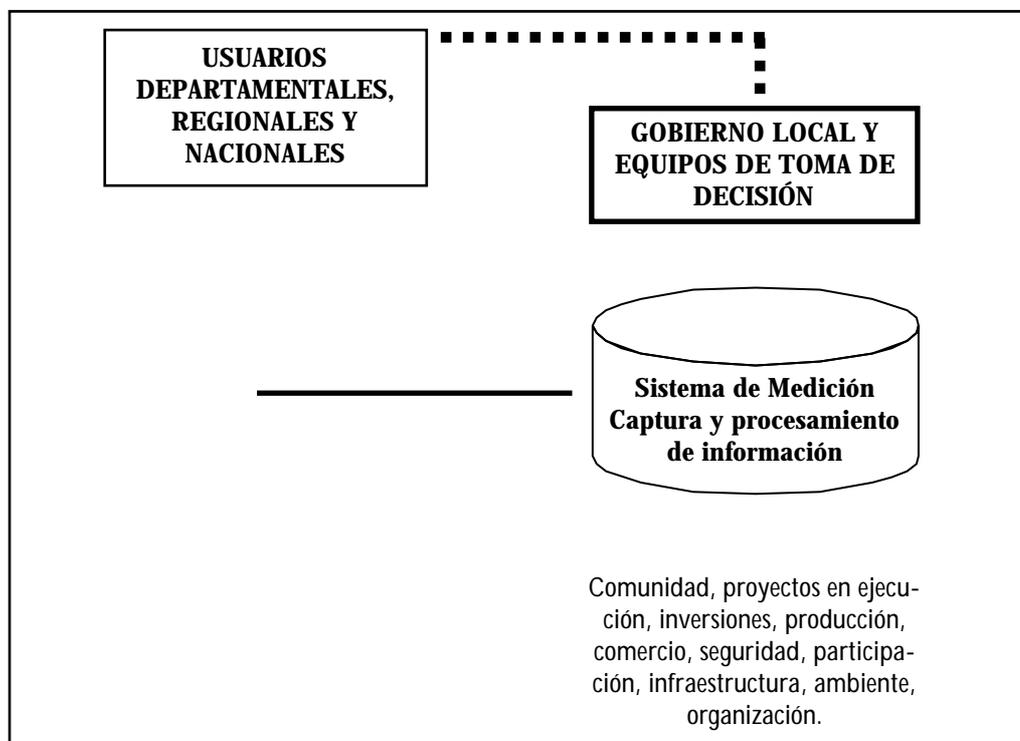


Flujo de Información

Los sistemas de información tienen sentido hoy en día cuando la producción de información va a los centros de planificación y decisión.



Gráfica N° 9. Flujo de funcionamiento del sistema de información



Producción de información.

La información producida por el Sistema de Medición deberá generarse siguiendo ciclos relacionales basados por ejemplo, en casos como la municipalidad, en los períodos de construcción de los presupuestos anuales de inversión.

Este sistema tiene la virtud que puede ser aplicado por las organizaciones comunitarias para el control de avance de los planes de desarrollo municipal. Algunos autores y líderes sociales le llaman auditoría social. Experiencias exitosas como la de Porto Alegre en Brasil le denomina Presupuesto Participativo.

Se recomienda que los períodos de producción de la información se produzcan durante períodos semestrales que permitan establecer procesos de evolución de 180 días calendario.

Durante ese período la Oficina Encargada o los Equipos Técnicos de realizar las actividades podrán programar el proceso de captura de la información, tanto de campo como documental y podrá preparar las bases de datos para ajustarlas a la información previamente definida.

La etapa final de producción de información se concentra en momentos cruciales como el análisis de la información, la que deberá cruzarse con información cuantita-

tiva y cualitativa. La producción y manejo de esta información a ese nivel requiere de objetividad, claridad y alto nivel de comprensión para los diferentes usuarios. Se debe advertir que se trata de información para tomar decisiones, un número o una cifra no dicen nada si no se explican frente a realidades que parten de causas y consecuencias.

4. A MANERA DE CONCLUSIONES

Es importante tener en cuenta que el resultado de la ejecución de un proyecto de desarrollo en una región o municipio no genera cambios por sí solo, menos cambios en la fisonomía social y productiva y tampoco aumento de las inversiones públicas o privadas. En ese mismo contexto, los resultados de la información producida por indicadores de desarrollo tampoco generan cambios.

La clave para comprender los resultados de un sistema de información se encuentra en la cultura y manejo de datos para tomar decisiones y para enfrentar la planificación del desarrollo. Las crisis sociales, económicas y políticas siempre requieren un proceso dinámico en la captura de información y preparación para comprender una situación simple o compleja.

No basta simplemente con recibir información. Es necesario saber Por qué y para qué se necesita la información. Quienes la necesitan, en qué volumen y en qué tiempo.

Por ejemplo, *“un hecho natural capaz de provocar la interrupción de caminos y carreteras de abastos alimentarios en ciudades con más de 100,000 habitantes puede generar desabastecimientos que mal manejados podrían provocar graves explosiones sociales hasta convertirse en un efecto de tipo político, capaz de alterar el orden y con imprevisibles consecuencias”*.¹¹

La gráfica N° 10 ilustra cómo la información mediante indicadores puede fácilmente convertirse en un instrumento de análisis.

Gráfica N° 10. Marco sistémico de la información con significado



11. La letra cursiva es del autor para resaltar el ejemplo.

Tanto la ejecución de los proyectos de desarrollo como los resultados de la aplicación del Sistema son solamente un medio para conocer la realidad y anticiparse a situaciones perfectamente previsibles y servir de instrumento, entre otros, para planificaciones que tengan en cuenta el manejo de riesgos y la administración de crisis en condiciones manejables. Asimismo, es un instrumento útil para desarrollar inversiones de corto y largo plazo.

Similar oportunidad ocurre con los programas para el desarrollo de obras de infraestructura productiva y básica; finalmente tiene extensas posibilidades para la definición de programas de producción agropecuaria en áreas potenciales o deprimidas para la producción y comercialización.

La clave para generar un proceso de toma de decisiones consiste fundamentalmente en creación y sostenibilidad de amplios programas de capacitación y entrenamiento para el uso de información.

En ese sentido, deberán desarrollarse canales claramente identificados por los diversos usuarios para el uso extensivo e intensivo de los productos de la información del Sistema. Es decir no todos necesitan todo el resultado de la información, sino que esta corresponderá a diversos usuarios de acuerdo a las necesidades institucionales del municipio o región.

En todo caso, de un extremo a otro del proceso de ejecución de un proyecto de desarrollo pueden observarse cambios en la manera de ubicar una demanda, una inversión o el desarrollo de una ventaja comparativa. Sin embargo, es conveniente tener en cuenta que en el período de transición entre la utilización de la información resultante del proyecto y la utilización sistemática de la información, esta tendrá un período no mayor de seis meses calendario a partir de la instalación de los equipos.

En ese mismo contexto, será conveniente adoptar políticas de capacitación orientada a entrenar cuadros técnicos con capacidad de hacer uso de los resultados y con capacidad de trasladar insumos para la toma de decisiones en el nivel político de los gobiernos locales.

Finalmente, no es posible esperar que inmediatamente a la ejecución del proyecto en una región o municipio puedan observarse cambios radicales en la administración e inversión de los recursos públicos. La velocidad del cambio va a depender de los usos y utilidades que se le otorgue a los productos del Sistema de Medición a través de indicadores para acelerar dinámicas de acción imprimir velocidades y adecuar la intencionalidad a los intereses de la población, quienes al final de la acción pública son los principales beneficiarios del sistema de información.

5. RECOMENDACIONES

Desarrollar y ejecutar un Sistema de Medición con Indicadores de desarrollo no es una tarea temporal, es una actividad permanente y dinámica.

Generalmente en el nivel gubernamental o en programas de alcance nacional se crean oficinas dedicadas a éste tipo de actividad técnica y científica pero su utilidad queda relegada a la producción de información a la que casi nadie tiene acceso.

En ese sentido, para los efectos de los Proyectos de desarrollo se recomienda la creación de unidades específicas dedicadas a la realización de éste tipo de actividades, las que podrían depender de las Unidades de Investigación Social creadas específicamente en los Proyectos.

Se sugiere que para aplicación metodológica del **Corte Sincrónico y Punto Cero** propuesto en el presente documento, la recomendación de hacerlo conjuntamente con las autoridades municipales, buscando que los productos y resultados de la información se constituyan en insumos para evaluar los avances de la gestión municipal y para la planificación del municipio en el corto y mediano plazo.

También es recomendable que las variables para definir el nivel de vida y cambios en la fisonomía social y productiva del municipio se defina conjuntamente con autoridades y técnicos municipales, buscando garantizar en el mediano plazo la continuidad de los programas de información y la calificación técnica de personal técnico de la municipalidad.

Por otro lado, es conveniente analizar si el Sistema de Medición de Indicadores debe crearse en las Municipalidades con apoyo de los Proyectos de desarrollo. Ello permitiría garantizar el seguimiento y uso de la información producida, generando la cultura de la información estadística para la toma de decisiones por parte de las autoridades municipales.

En la medida de lo posible será recomendable crear condiciones para la aplicación de un modelo en el nivel departamental. Por ejemplo una unidad de investigación podría construir indicadores en consenso con cada municipalidad. Ello daría una visión más amplia del contexto territorial y todos aquellos aspectos del desarrollo, es decir, integrando y analizando la evolución de cada municipio para tener certeza de la dinámica departamental y de las tendencias futuras.

Construir un sistema de información de las características propuestas en el estudio implica planificar previamente. No es posible construir indicadores aislados de la realidad de los procesos en marcha. Las matrices presentadas a manera de ejemplo pueden ayudar a la identificación de nuevos indicadores, pero finalmente, serán los técnicos y responsables quienes tendrán la importante tarea de formular sus propios instrumentos.

DOCUMENTOS DE CONSULTA

Alonso Jiménez, Caryl; Puente, Jesús. Marco Jurídico y proceso de descentralización en Guatemala. UIM, Serie Síntesis No. 5, Febrero 2000. España.

Alonso Jiménez, Caryl. La Asociación Nacional de Municipalidades en la Construcción de la Paz en Guatemala. FUNDEMUCA-UIM. Costa Rica, 1998.

Alonso Jiménez, Caryl; Rosal, Renzo. La Municipalidad en Guatemala, retos y Desafíos. Universidad Rafael Landívar. Guatemala. 1999.

Agencia sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI. El Marco lógico en el diseño de proyectos de desarrollo. Guatemala. 1998.

Ander-Egg, Ezequiel, Aguilar Idañez, María José. Cómo elaborar un Proyecto. Editorial Lumen, Argentina, 1995.

Comisión de las Comunidades Europeas. Gestión del ciclo de un Proyecto. Enfoque integrado y Marco Lógico. Serie Métodos e instrumentos para la gestión de proyecto. 1998.

IEPALA. Guía Metodológica de Apoyo a Proyectos y Acciones para el Desarrollo, 1997.

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA). Manual para la Formulación de Proyectos. Costa Rica, 1994.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Guatemala: Los contrastes del desarrollo. Informe 1998. Guatemala, Piedra Santa. 1998.

ENTES LOCALES Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

*Federico A. Castillo Blanco*¹²

- 1. LA SITUACIÓN MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA: LA LECTURA DE LOS PROBLEMAS PARA COADYUVAR A LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES.**
- 2. ¿QUÉ PUEDEN HACER LOS MUNICIPIOS PARA COOPERAR EFICAZMENTE A RESOLVER ESTA SITUACIÓN?**
- 3. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS**

12. Director Ejecutivo Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Profesor Titular de la Universidad de Granada (España).

1. LA SITUACIÓN MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA: LA LECTURA DE LOS PROBLEMAS PARA COADYUVAR A LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES.

Hasta el relativo “despegue” de los cuarenta, el continente americano era eminentemente rural. La industrialización y la aparición de un sector terciario potenció la urbanización de América Latina que, como consecuencia de la tradicional centralización, se localizó en las capitales con grave olvido de las zonas rurales. Es así un fenómeno real que el 72% de la población latinoamericana vive en ciudades que siguen creciendo y la urbanización se ha realizado fundamentalmente en las denominadas “megaciudades”, frente a lo que ocurre en Europa o Estados Unidos, (por ejemplo en sólo dos décadas la población de México aumentó en 8 millones de personas, mientras que el mismo crecimiento exigió en el caso de Nueva York un período de aproximadamente 150 años).

Cabe también resaltar que el proceso de crecimiento demográfico en América Latina es significativamente alto (3'9 entre 1965 y 1980 y 3 entre 1980 y 1990, frente a un crecimiento inferior al 1% en Europa en el período que va de 1950 a 1995) lo que implica que la población urbana, de mantenerse ese crecimiento, se duplicará en un período de veinte años. De esta forma, trece ciudades latinoamericanas tienen más de 3 millones de habitantes, nueve de ellas más de 5 millones, y cuatro más de 10 millones¹³.

Pero este crecimiento, en cierto modo incontrolado, ha ido degradando poco a poco también los espacios urbanos. Las superficies habitadas han aumentado sin otros límites que los impuestos por la situación geográfica. La necesidad de largos desplazamientos se ha convertido en un problema de primera magnitud. La multiplicación de los medios de transportes individuales y colectivos y la desordenada gestión de los residuos han agravado, a su vez, los índices de polución. La dotación de equipamientos -viviendas, estructuras sanitarias y educativas- ha ido casi siempre detrás del crecimiento demográfico y la aparición de cinturones de pobreza, la consiguiente violencia e inseguridad, y una cierta desestructura geográfica del territorio es un lugar común en muchas de las ciudades de América Latina.

13. Las ciudades son las siguientes: Belo Horizonte (5'11 millones), Bogotá (6'53 millones), Buenos Aires (13,18 millones), Caracas (5'03 millones), Guadalajara (4'11 millones), Lima-Callao (9'14 millones), México D.F. (25,82 millones), Monterrey (3'97 millones), Porto Alegre (4'02 millones), Recife (3'65 millones), Rio de Janeiro (13'26 millones), Santiago (5'26 millones), San Pablo (23'97 millones). Fuente: Lattes, A. “La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina, desde una perspectiva demográfica”, en Coraggio, Jose Luis (Ed.), “La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer”, Quito, 1990.

Se puede decir, con CORAGGIO¹⁴, que la situación demográfica y poblacional impone una serie de problemas a las ciudades latinoamericanas:

- a) Un importante peso de la población inactiva frente a la activa.
- b) Una creciente demanda de empleos y de bienes y servicios colectivos a los que ha de hacer frente instituciones gubernamentales aún, y a pesar de las sucesivas políticas de privatización emprendidas (salud, educación, deportes, cultura), incapaces de atenderlos.
- c) Una mayor carga sobre la Seguridad Social en materia de jubilaciones en un contexto de descapitalización de los fondos, tras varias décadas de procesos inflacionarios graves.
- d) Un proceso de urbanización, feminización e infantilización de la pobreza producida tanto por la dinámica geográfica como por las modalidades del empleo urbano.

Con dichos datos, la relación entre población y territorio ha estado, y sigue estándolo, caracterizada por los siguientes puntos:¹⁶

- a) Las ciudades centrales se han densificado muy desigualmente y, por otra parte, el cambio de su base económica, la crisis de actividades tradicionales y la posibilidad de recuperar suelo ocupado por industrias o infraestructuras obsoletas o que se deslocalizan genera oportunidades importantes de reestructuración y densificación urbana en áreas centrales que no renovaron su trama y que se habían degradado (deterioro del patrimonio físico y monumental, pérdida de elementos simbólicos de la ciudad, etc...).
- b) El crecimiento de las ciudades ha sido más horizontal que espacial, con el consiguiente despilfarro de suelo. Ha predominado la informalidad, pero también el crecimiento en pastillas o productos homogéneos (por ejemplo barrios cerrados, parques empresariales, etc...) con la consiguiente fragmentación y segregación social y funcional. Las estructuras urbanas de centralidad son escasas y débiles y en general la ciudad como sistema polivalente e integrador está sólo presente en algunas áreas centrales con historia.
- c) Las periferias continúan creciendo y la presión migratoria en muchos casos continuará si se mantienen los factores de expulsión de la población en áreas rurales.

14. CORAGGIO, J.L., "La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas", en el volumen colectivo Políticas Públicas y Desarrollo local, Rosario, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, 1998. Igualmente puede consultarse del mismo autor "Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo" (documento base correspondiente al Seminario Internacional celebrado en Montevideo en abril de 1999 del Programa URBAL).

15. BORJA, J., «El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas», Instituciones y Desarrollo, nº 8 y 9, pág. 86 y ss.

Este crecimiento metropolitano conlleva no sólo el desarrollo incontrolado y depredador de importantes zonas de la región metropolitana que comprometen su futuro sino que también ejercen una presión sobre la ciudad central en la medida que necesita o requiere de sus servicios para que esta población allegada pueda sobrevivir (ocupación de espacios públicos por la venta ambulante, utilización de equipamientos sociales y educativos, inseguridad ciudadana, etc...).

d) El desarrollo urbano mediante asentamientos informales, la contaminación de las aguas por ausencia de redes de saneamiento, la captura ilegal de algunos servicios básicos (energía, agua), la proliferación de servicios de naturaleza pública no reglados (transporte, policías barriales, etc...), la ocupación de suelos no idóneos y su vulnerabilidad frente a catástrofes (inundaciones, incendios, corrimientos de tierra, etc...), la constitución de ghettos que reproducen el círculo vicioso de la marginalidad, etc... son aspectos comunes de la vida cotidiana de muchas ciudades de América Latina.

La proliferación en la ciudad de actividades informales (ambulantes) con efectos depredadores sobre los espacios públicos y los servicios urbanos y que a menudo entran en conflicto con los habitantes residentes o activos formales con una sensación por parte de la ciudadanía de pérdida de seguridad y de calidad de vida.

De esta forma, los municipios se han visto obligados a generar toda una serie de dinámicas nuevas, que incluían la gestión de procesos complejos, con el objeto de afrontar los nuevos retos que les planteaba la sociedad y que les demandaban en forma creciente los ciudadanos.

Suplir la carencia de infraestructuras de todo tipo y establecer o extender la prestación de servicios se ha convertido en el eje prioritario de la gestión política y técnica. Sin embargo, las estructuras administrativas de las que estaban dotados los municipios no eran suficientes para abordar estas nuevas tareas, muchas de las cuales requerían un planteamiento que iba más allá del mero ejercicio de potestades administrativas y de la mera administración de derechos propia de etapas anteriores.

Lo cierto es que dicho proceso se ha realizado, específicamente en América Latina, en medio de una deficiente articulación institucional y financiera de los municipios que se manifiesta en cuestiones de envergadura como su incapacidad económica e insuficiencia financiera para prestar servicios básicos y atender no a la renovación, sino ni siquiera al mantenimiento de la infraestructura elemental, añadida a su ausencia en la definición de las grandes políticas del Estado.

La deficiente articulación institucional de la que hablábamos se va a manifestar y va a afectar al manejo cotidiano de la agenda pública en cuestiones tan simples pero tan precisas para dar respuesta a los problemas a los que se enfrentan como la difícil y, en ocasiones, onerosa articulación política; las excesivas reglas formales de procedimiento debidas a la desconfianza; controles inútiles; necesidad de una auténtica justicia administrativa; las normas sobre personal basadas en el mérito se eluden con

excesiva frecuencia y se detecta una ausencia de memoria institucional por la alta rotación en los ejecutores de las políticas; existe un importante déficit en la planificación y ejecución presupuestaria; y, por último y sin intención de agotar los temas que podrían ser apuntados, se mantiene una importante informalidad, es decir, subsiste una gran distancia entre las reglas aparentes y las formales.

De otro lado, es de destacar la crisis financiera que, con carácter general, han de enfrentar éstos y que se ve agudizada en los momentos actuales. En efecto, la crisis económica que se deriva del cambio estructural que se produce en los mercados internacionales afecta a las empresas y a sus beneficios, lo que unido a la mayor facilidad para la transferencia de capitales y la evasión impositiva con la consiguiente reducción de recaudación en las arcas públicas y, específicamente en lo que nos importa, en las arcas municipales (por ejemplo, una gran empresa puede reducir fácilmente sus obligaciones impositivas declarando a sus sedes como simples filiales y estableciendo nuevas centrales en países con un sistema impositivo más beneficioso).

2. ¿QUÉ PUEDEN HACER LOS MUNICIPIOS PARA COOPERAR EFICAZMENTE A RESOLVER ESTA SITUACIÓN?

A la vista de lo expuesto, estimamos que donde existen ventajas comparativas importantes para la acción de los Gobiernos locales es el área de fortalecimiento institucional de los Gobiernos locales Latinoamericanos, ámbito donde pueden tener especial trascendencia las acciones de las EELL españolas, francesas e italianas que, tras la experiencia adquirida en estos últimos veinte años de procesos de descentralización, pudieran encontrar en el mismo un importante cauce de expresión de sus líneas de cooperación, sin duplicar acciones ya realizadas por otras Administraciones y realizando así una apuesta por el fortalecimiento democrático, el desarrollo local de los territorios y ciudades y el apoyo a los procesos de descentralización, precisamente en un ámbito donde disponemos de ventajas comparativas.

De esta forma, es comúnmente admitido que el fortalecimiento institucional local se logra a través de un proceso pluridimensional e integral, que necesita tanto de una acción desde arriba (Estados), como desde abajo (EELL), ya que nada hacemos si conseguimos fortalecer mínimamente la institución local sin que haya un marco nacional donde se favorezca la asunción de un número mayor de competencias a través de procesos de descentralización.

Una primera reflexión que provoca el análisis de ésta, si se parte del dato cierto de que las Entidades Locales que prestan ayudas computables como AOD, gestionadas indirectamente a través de convocatorias públicas de subvenciones a ONGD's, generalmente destinan ese dinero a proyectos, consistentes en servicios sociales básicos para las colectividades locales del sur (generalmente educación y salud). Esta tendencia ha llegado a entregar a algunas ONGD's la realización de programas sociales clásicamente

municipales, con lo que ha acarreado el debilitamiento de las ya frágiles estructuras municipales (sobre todo en el caso latinoamericano), un déficit democrático y una cierta privatización indirecta de las políticas municipales. Con esto queremos decir, que la pretendida cooperación municipal realizada desde los EELL con la financiación de programas sociales básicos del municipio, a través de ONGD's, pudiera estar ocasionando respecto de determinados municipios latinoamericanos la desarticulación de la ya escasa estructura municipal existente, creando a su vez, en paralelo, una suerte de estructura paramunicipal por parte de organizaciones de base privada (ONGD's), las cuales cumplen una función esencial como tejido social de las colectividades locales, pero que se exceden en el ámbito de sus actuaciones, ya que pueden indirecta e inconscientemente estar usurpando, dado que su gestión no está sujeta a control democrático alguno, el escaso papel de las estructuras municipales ya existentes.

Por tanto el fortalecimiento institucional local del que hablábamos, como base para un verdadero desarrollo local, implica la creación de redes de mejora, la mejora de la organización y la modernización del funcionamiento de los gobiernos locales iberoamericanos, el intercambio de experiencias administrativas y políticas para una mejora en la gestión de los servicios y acciones de salud, educación, servicios sociales, planificación urbana, agua residuos sólidos, contribuyendo, asimismo, a la formación del personal.

Y en todo esto las EELL poseen indudables ventajas comparativas que pueden canalizarse en las más diversas formas, pero sobre todo lo pueden realizar a través de la creación de un programa específico, utilizando y fortaleciendo otras acciones ya existentes a fin de no duplicar esfuerzos, que hiciese presente el compromiso internacional de Arco Latino en el desarrollo municipal en América Latina.

Así pues, y a modo de síntesis, se pueden enumerar las funciones primarias de este programa específico dirigido a los gobiernos locales de América Latina:

- 1.- Contribuir al desarrollo de Gobiernos Locales fuertes, mediante el asesoramiento, la transferencia y adecuación tecnológica y la capacitación a los propios municipios, y los actores locales que lo apoyan.
- 2.- Contribuir a viabilizar líneas estratégicas de acción municipal, dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida, y al desarrollo local, mediante estrategias concretas que requieran conocimientos técnicos, instalación de habilidades y soporte financiero.
- 3.- Contribuir a multiplicar y calificar la posibilidad de aporte local, apoyando la articulación de agentes locales tales como ONG's, equipos técnicos, consultores, Universidades mediante la capacitación de los mismos, y dentro de lo posible, haciendo viable su intervención en los proyectos municipales¹⁶.

16. Podemos resaltar el ejemplo de la Villa de El Salvador, ciudad del extrarradio de Lima, en Perú, el cual basó su desarrollo local en un proyecto municipal concertado entre los agentes locales de la comunidad vecinal junto con la propia municipalidad, logrando niveles de desarrollo ciertamente increíbles dentro de la situación ambiental en que se encuentra situado este municipio

- 4.- Estimular el intercambio y trabajo conjunto de municipios con características y problemáticas similares, mediante la generación de espacios de encuentro o de líneas de trabajo común.
- 5.- Potenciar la formación de los cuadros directivos y electos de las municipalidades latinoamericanas mediante la creación, o aún mejor con el apoyo de acciones existentes, de Diplomados, Expertos y Master, tanto con carácter presencial como virtual, en materias de Desarrollo y Gobierno local en los países de América Latina.
- 6.- Apoyo a programas de bibliografía y documentación tendentes a realizar una transferencia de ideas y tecnología.
- 7.- Creación de «Stages» de formación de adquisición de habilidades en los entes locales dirigidas a directivos de Gobiernos locales latinoamericanos.
- 8.- Creación de programas específicos de Encuentros de Autoridades Locales dirigidas al intercambio de experiencias y conocimiento de «formas de hacer» de los entes locales.

3. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS

A) LOS OBJETIVOS DE LA UIM

Los programas de la Unión Iberoamericana de Municipalistas se articulan sobre todo bajo tres ejes prioritarios de intervención:

1) Como un apoyo al proceso de descentralización destinado al fortalecimiento de sistemas de gobierno local legítimos y eficaces. De esta manera, las acciones en este ámbito se dirigen al refuerzo de las colectividades locales o territoriales y de sus capacidades, a la promoción de sistemas de gestión participativa del desarrollo local; al refuerzo de las capacidades de la población para participar en estas nuevas instituciones; y la promoción de nuevas asociaciones entre el Estado Central, las autoridades locales y los agentes descentralizados.

2) Como un apoyo a iniciativas y dinámicas de desarrollo local para garantizar la coherencia de acciones puntuales (microrealizaciones, acciones ONG, hermanamientos) en un marco especial determinado. De esta manera, las acciones pueden referirse al desarrollo de dinámicas de concertación y de espacios de acción entre los agentes, el apoyo a la formulación y la aplicación de planes de desarrollo.

3) Como un apoyo al diálogo político y social con el fin de garantizar la participación temprana de los agentes descentralizados en la formulación de las políticas y la programación. De esta manera, las acciones contemplan la puesta en red de agentes descentralizados a nivel nacional o regional, el refuerzo de las estructuras y capacidades de organismos intermedios para participar en el diálogo, la promoción de procesos y mecanismos de diálogo formales o informales, y la organización de mesas redondas sectoriales.

B) LOS PROGRAMAS DE LA UIM

1) Escuela Superior de Gobierno Local

Desde su fundación, la UIM ha hecho de la formación y capacitación de los altos directivos de América Latina y España su eje principal de acción, en el convencimiento de que los gobiernos locales son el resultado, en gran parte, de la vocación de servicio y de la calidad de las competencias profesionales de sus responsables.

La EGL tiene la misión de organizar y ejecutar todos los programas orientados a esos fines.

- Programas de formación superior
 - ***Maestría UIM en Dirección y Gestión Pública Local***

Cuenta con tres sedes en América Latina: Guatemala (Fundación DEMUCA), México (Fundación CIVITAS) y Venezuela (IZEPES).

En cada ciclo lectivo los directivos locales completan en las sedes regionales la primera fase del programa, el Curso de Experto en Gestión Pública Local, y, tras haber cursado la fase de Grado en España, alcanzan la condición de Magister. La titulación cuenta con el reconocimiento de la Universidad Carlos III de Madrid.
 - ***Maestría Virtual en Dirección Local***

Esta Maestría se inscribe dentro del Programa de Formación en Gobierno y Desarrollo Local, que impulsan y gestionan el Instituto Internacional de Gobernabilidad y la Unión Iberoamericana de Municipalistas, con el reconocimiento académico de la Universidad Abierta de Cataluña. Especialmente diseñada para altos directivos municipales iberoamericanos, utiliza los recursos de Internet como herramientas pedagógicas.
 - ***Diplomados en Gestión Pública Local***

Son actividades de otras instituciones que se desarrollan en los distintos países de América Latina, y que, al ser homologadas por la UIM, permiten a sus egresados continuar sus estudios para la obtención del título de Experto en Gestión Pública Local, participando de las actividades necesarias para completar su formación, o bien en la sede regional de la Maestría que les corresponda por proximidad geográfica, o incorporándose al programa de formación virtual.
- Capacitación
 - ***Curso de Estudios Avanzados sobre Gobiernos Locales***

El Curso, de tres semanas de duración, se estructura en torno a tres grandes ejes: políticas de desarrollo económico local, políticas de ciudad y políticas para las personas.

La estrategia pedagógica de este Curso es predominantemente vivencial, lo que implica el contacto directo del participante con experiencias especialmente seleccionadas de desarrollo local, la interacción con sus responsables para

comprender sus fundamentos y aspectos operativos, el análisis crítico de las mismas y la valoración de las posibilidades de su aprovechamiento en beneficio de la realidad propia de cada cursante.

- ***Cursos y Seminarios sobre Gobierno y Dirección Local en España***

Estos eventos, que se dirigen a cargos directivos, tanto electos y españoles en particular, están orientados al desarrollo y afianzamiento de una nueva cultura administrativa y a la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales. La temática de cada uno se determina en función de las necesidades detectadas en el campo administrativo, urbano y territorial y con base en criterios de oportunidad.

- ***Seminarios “Pensar lo Local”***

Este Programa se ejecuta en función del convenio de cooperación suscrito entre la UIM y la Fundación Pí i Sunyer y tiene por objetivo promover el análisis y el debate de la política local contribuyendo a legitimar y reforzar esta instancia del ámbito público. El contenido de los seminarios gira en torno a los aspectos cruciales del municipalismo en la actualidad: liderazgo, representación política, gobernabilidad, innovación, responsabilidad.

- Intercambio

- ***Encuentro de Autoridades Locales***

Se celebran anualmente y tienen el objeto de promover el intercambio y la discusión de ideas y experiencias entre autoridades locales en ejercicio en municipios iberoamericanos. El disparador de las reflexiones es la presentación y análisis de experiencias de gobierno local por parte de autoridades locales del país anfitrión.

- Visitas de Observación y Estudio

Son organizadas por la UIM a pedido de instituciones interesadas y se estructuran en torno a temas concretos de gestión pública y políticas locales. Al igual que en otros programas de la ESGL, la estrategia pedagógica dominante es vivencial, lo que implica el contacto directo del participante con experiencias especialmente seleccionadas.

- Colaboración académica

- ***Organización y gestión de eventos***

Con base en la vasta experiencia adquirida y contando con un calificado y experimentado elenco de profesores, la ESGL organiza y gestiona, a solicitud de contrapartes locales, cursos y seminarios destinados a satisfacer necesidades específicas de formación y capacitación. Dichas actividades se llevan a cabo en la sede de la contraparte.

- ***Homologación de actividades***

A través de la ESGL, la UIM certifica y homologa actividades de formación realizadas por contrapartes locales que, convenios mediante, participan del Programa de Cooperación Académica de la institución.

2) Instituto de Investigación Urbana y Territorial

El Instituto tiene por misión promover el conocimiento de la realidad urbana y local en Iberoamérica por medio de la investigación y producción científica sobre la realidad urbana y territorial en todas sus dimensiones.

- **Programa anual de investigaciones**

A través de sus propios investigadores o gracias a convenios con otras instituciones académicas, el Instituto desarrolla un programa de investigaciones, dando prioridad a los aspectos cuyo mejor conocimiento puede ayudar a las instituciones locales a definir sus prioridades y estrategias de actuación.

- **Becas UIM de investigación**

Con el propósito de promover el estudio de la temática municipalista, la UIM ofrece becas de investigación a desarrollar en la sede de la Institución, en la ciudad de Granada, España. Las becas están destinadas a investigadores vinculados a universidades iberoamericanas y funcionarios (autoridades y técnicos) municipales que hayan culminado un trabajo de investigación y que deseen profundizarlo mediante estudios comparativos.

- **Informes UIM**

Los Informes UIM tienen por finalidad mejorar, a través de la investigación y el seguimiento de las variables más relevantes, el conocimiento de la realidad de los gobiernos locales en Iberoamérica, sus desafíos y alternativas de solución. Una primera línea de trabajo, los Informes Temáticos se centran en un aspecto determinado de esa realidad. Los Informes Globales, por su parte, constituyen un seguimiento de los procesos generales a los que se encuentran sujetos los municipios de la región.

- **Publicaciones**

A fin de proporcionar un adecuado apoyo documental y bibliográfico y de difundir los resultados de los trabajos de investigación científica y técnica, el Instituto lleva adelante un programa de publicaciones que se materializa en un amplio catálogo estructurado en 5 colecciones: Cuadernos de Documentación e Información Municipal, Estudios y Comentarios, Síntesis, Monografías sobre Gobiernos Locales, Historia y Municipios.

3) Agencia de Cooperación Técnica

La Agencia es el órgano que contribuye a que los municipios puedan materializar los postulados que la UIM sustenta. Su misión es brindar servicios de orientación y asistencia técnica a los procesos de modernización y cambio en el ámbito urbano y municipal.

- **Misiones de asistencia técnica**

La UIM cuenta con una base de calificados expertos iberoamericanos, con formación académica y experiencia en terreno en todos los temas locales, lo que

le permite satisfacer los más amplios y diversos requerimientos de asistencia a esos procesos de modernización y cambio. Cualquier municipio o institución interesada puede requerir estos servicios. La base de expertos está abierta a todos los interesados en incorporarse.

- ***Proyectos de consultoría***

Igualmente, dentro del campo de las políticas y el gobierno local, la UIM participa como organización consultora en llamados formulados por organismos e instituciones locales, nacionales e internacionales. Esta participación de la UIM puede darse en forma independiente o en asociación con otras entidades dedicadas a la actividad.

- ***Feria de servicios y productos municipales***

Finalmente, la Feria es una exposición virtual permanente, y real durante los congresos internacionales de la organización, en el que diversas empresas e instituciones ofrecen una amplia variedad de servicios y productos para el desarrollo urbano y municipal.

C) LA RED UIM DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO.

Puesto que las actividades estratégicamente dominantes en todos los planos están organizadas en redes globales de decisión e intercambios, se hace preciso consolidar también en el sistema de cooperación un sistema en red de ciudades como de participación directa en la construcción de un mundo donde los canales tradicionales de regulación internacional tienden a ser incompletos.

En cierta medida ya coadyuvan en esta materia los fondos de cooperación tal y como se ha expuesto, pero, al menos desde nuestro punto de vista, y en forma complementaria a éstos las redes de ciudades pueden aportar cambios significativos en la forma de enfocar la cooperación descentralizada al desarrollo añadiendo ventajas significativas.

BORJA y CASTELL han puesto de manifiesto que esta fórmula comporta una magnífica estrategia de inserción en el entorno internacional y un medio para mejorar la competitividad que genera importantes aspectos positivos:

- Las redes permiten a sus miembros la inserción en un sistema de relaciones superior y estructuran un sistema de lobby frente a terceros.
- Promueven la inserción de ciudades en espacios de actuación superiores y suficientes en muchos casos para la generación de economía de escala y de aglomeración.
- Permiten el acceso a un importante volumen de información.
- Constituyen un mecanismo de desarrollo de la política exterior, de promoción y de imagen de la ciudad.

- Las funciones de liderazgo e imagen encuentran un magnífico aliado en la estrategia de redes.
- Son un estímulo para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad.
- Ayudan a mantener una línea de acción ya que la existencia de compromisos exteriores permite superar las contingencias coyunturales.
- Cambian la concepción piramidal en la construcción de los espacios públicos por una lógica reticular, de forma tal que se estructuran espacios regionales definidos por los núcleos urbanos que los forman y no por las delimitaciones administrativas.

Desde este punto de vista, y asumiendo dicha visión, la Unión Iberoamericana de Municipalistas se estructura en dos tipos de redes:

- Red de personas implicadas en el quehacer municipal (más de mil actores latinoamericanos electos, profesores universitarios, directivos locales, etc...)
- Red de instituciones comprometidas con la cooperación internacional al desarrollo.

LOS NUEVOS ESPACIOS: LUGAR PARA LAS ALIANZAS INTERMUNICIPALES

César Pérez Núñez¹⁷

- 1. EL ESPACIO EN LA ERA DE LAS GRANDES TRANSFORMACIONES.**
- 2. ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LA POLÍTICA.**
- 3. LOS DESAFÍOS DE LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES Y LA TERRITORIALIZACIÓN DE ECONOMÍA.**
- 4. ALGUNAS PROPUESTAS PARA ENFRENTAR ESTOS DESAFÍOS.**

BIBLIOGRAFÍA

17. Coordinador del Equipo de Investigación Social (Equis) del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), República Dominicana.

1. EL ESPACIO EN LA ERA DE LAS GRANDES TRANSFORMACIONES

Hace menos de un lustro que vivíamos la época de fin de siglo, como siempre, una época de incertidumbre y de discusiones. Al mismo tiempo vivíamos, y vivimos aún, el momento de las grandes transformaciones técnico-científicas, de cambios en la esfera de la producción y de los estados, de las regiones, de la organización espacial, territorial, social, política y cultural. Quizás demasiados cambios para ser procesados, dejando la necesaria certidumbre que demanda el momento.

Arrojar conocimientos sobre estos temas, principalmente de las formas y contenido en que se reproduce la organización del territorio y del espacio, vale decir, la forma en que se reproduce el capital, tema sobre el que se desarrollarán las siguientes líneas, constituye un desafío de difícil superación.

Desde siempre, la lógica que ha guiado el desarrollo de las sociedades humanas ha estado orientada por la forma en que estas se han servido del territorio como lugar de producción e intercambio de los bienes y servicios básicos para su subsistencia. En esencia, esto no ha cambiado a lo largo de la Historia, como tampoco ha cambiado el impacto negativo sobre el territorio ha tenido la sobre explotación de recursos naturales y de los recursos humanos.

También ha sido una constante en la Historia que la formación del territorio y del espacio ha sido desigual, tanto a nivel de los actuales estados/naciones como a nivel mundial. Es precisamente en este último nivel donde más acentuado se da este fenómeno del crecimiento desigual de los territorios.

Esta desigualdad se expresa en la aparición de regiones y ciudades espacios urbanos con nuevas funciones que marcan las nuevas formas de las permanentes diferencias geográficas que han jalonado la Historia.

En efecto, la nación y el estado centralizado de la época moderna, tienen su origen en la expansión de los mercados durante el desarrollo de las ciudades. Fue un proceso de creación y ampliación de nuevos territorios, como expresión de la acumulación de la propiedad y del dinero, que durante la segunda revolución industrial, a finales del siglo XIX, produjo las definiciones territoriales de los estados modernos y del reparto de las esferas de influencias sobre estos, de parte de las principales potencias mundiales de entonces, las cuales, en gran medida, siguen siendo las mismas que dominan el mundo actual.

Sin embargo, las definiciones y formaciones de nuevos territorios no ha sido un fenómeno que ha guardado una simetría con consolidación y funciones de los estados, Harvey 2003. Se ha consolidado la tendencia a la creación y especialización del territorio para el proceso de acumulación de capital y la creación de riqueza, pero esto no ha significado un proceso de consolidación de los estados nacionales, todo lo

contrario, este ha perdido su hegemonía en este proceso y ha emergido el sector privado, en algunos casos, como la fuerza principal que impulsa el proceso de configuración del territorio a nivel mundial.

Esa asimetría es fiel reflejo de la contradicción en que siempre ha discurrido la relación entre las instancias económica y política de la estructura social de nuestras sociedades. En los países donde se han operado procesos de consolidación de las instituciones políticas con mayor grado de solidez, esas contradicciones han sido menos agudas que en aquellos gobernados por élites nacionales y locales que han sido incapaces de crear modelos económicos con mayores niveles de justicia social, de participación ciudadana sustantiva y ciudades y regiones de mayor nivel de cohesión social.

Aquí llegamos al punto clave del tema sobre la ordenación del territorio. La literatura sobre este tema es abundante, las apuestas y propuestas que se han planteado en torno la necesidad de que los estados nacionales enfrenten los retos de la presente mundialización, mediante la readecuación del papel de las regiones, el territorio y las ciudades se distinguen, más por su diversidad que por su enjundia, sin negar que algunas tienen esta última calidad. Es muy poca la cantidad de tinta dedicada al papel de la política y de los grupos y clases sociales que intervienen de una u otra manera en los procesos de territorialización.

El punto en que todos estamos de acuerdo es que ahora, como en el pasado la conquista de nuevos espacios para la acumulación se hace en medio de una competitividad interterritorial, en el marco de una economía de tendencias marcadamente globalizante, Cicoella, 1999, y que ahora, como en el pasado, la creación de esos mercados, esos espacios, se constituyen en regiones que han de ser completamente libres en términos de competencia y que se organizan en redes de ciudades como centros de producción y distribución.

Donde quizás no hemos llegado a un acuerdo sobre demandar con la debida insistencia en que la clase política sea más receptiva a la demanda que desde la sociedad civil se le hace para que se quite de encima la rémora del clientelismo, de la corrupción y de la obsolescencia de sus estructuras partidarias.

2. ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LA POLÍTICA

Anteriormente las fábricas constituían el lugar de la concentración de mano de obra y de capital, hoy, las redes de ciudades y de regiones se han convertido en las grandes empresas concentradoras de esas imprescindibles variables de la producción, además del conocimiento y la innovación. Los procesos de concentración espacial y poblacional son expresiones de la acumulación de capital, el contenido de la acumulación, además de la riqueza, sigue produciendo desigualdades sociales y regionales.

Se mantiene el problema de ciudades con grandes cantidades de excluidos, nuevas modalidades de movilidad laboral, de paros, inseguridad laboral por razones de edad y de obsolescencia acelerada de la formación de la mano de obra.

Sin embargo, en esta época del fin de fordismo, la concentración de grandes grupos de personas en esas empresas que son las ciudades y las regiones, requiere de una mano de obra calificada, calidad del espacio para que sus habitantes se sientan confortables y con seguridad ciudadana, con servicios de todo tipo. Para crear esas condiciones, que son expresiones de las externalidades arriba enunciadas, es indispensable el concurso del Estado mediante la inversión pública en la gente.

Sin embargo, los gobiernos nacionales, por lo menos en los países de América Latina y gran parte del Caribe, tienden a limitar sus inversiones en políticas sociales y no han asumido con la debida responsabilidad los temas de políticas de ordenamiento territorial y de urbanismo. Tampoco la mayoría de ellos se ha interesado por el fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales ni por el desarrollo de una política que situé en su justa dimensión el tema de la descentralización, a pesar del esfuerzo que en ese sentido hacen algunos sectores de esos mismos gobiernos.

En esta parte del mundo, como en otras, existen proyectos de integración de mercados regionales de países de determinadas regiones en las cuales también participan países de las dimensiones de los Estados Unidos y Canadá. Esta circunstancia hace mucho más importante el diseño de proyectos de desarrollo nacional que sean capaces de dar respuesta al nuevo proceso de acumulación del capital y los impactos que estos tienen en regiones y territorios de nuestros países, sin embargo tal parece que se apunta en otro sentido.

En efecto, en la creación de estas nuevas redes para acumulación del capital, el sector privado ha ido asumiendo un rol que en definitiva, que si no desplaza, por lo menos disminuye significativamente el rol del estado. En ese escenario que se ha ido configurando de manera acentuada a partir de los años 90, el sector privado, nacional y extranjero, interviene con sus inversiones, no solamente en actividades de producción y de servicios, sino en la construcción de infraestructuras que potencien esa inversión: carreteras, puentes, variados sistemas de comunicación etc., con un impacto muy significativo en la modificación de paisajes rurales y urbanos, a veces con aspectos extranjerizantes, homogenizadores del consumo, del gusto tanto estético como alimenticio, que tienden a acercar a las elites de los países ricos con las de los países pobres, alejando estas últimas de su entorno físico y cultural. Una verdadera amenaza a las identidades nacionales, una nueva subordinación de la instancia política a la económica C. Pérez, 2003.

Es deseable que el sector privado invierta recursos propios en la construcción de obras de infraestructuras para potenciar el desarrollo de ciudades y regiones, pero

que siempre y cuando lo haga bajo la égida del estado o del municipio como forma de recuperación del incremento de la plusvalía de sus predios o espacios. Colombia, a través de su instrumento impositivo, llamado ley de Contribución de Valorización, que data desde el 1921 ha aplicado este justo principio. En eso están de acuerdo tanto la izquierda como la derecha, los unos porque es un medio de forma de tributación sobre el valor del suelo, los otros porque lo hace más rentable, además de más eficiente el mercado, Smolka y Furtado 2001.

Parecería que vivimos de nuevo la época de siglo XIX, cuando el capital extranjero construía las carreteras y los ferrocarriles que unían las zonas del trigo en Argentina y las plantaciones de caña de azúcar en Santo Domingo. Hoy en el primer caso se ha construido más de 450 Km. de carreteras con la participación del capital extranjero en un 70%, en hotelería 500,000 m²., Ciodella, 1999. En el segundo caso se acaba de iniciar una carretera de 105 Km. que unirá un polo turístico con la ciudad capital, a un costo de 125 millones de dólares, (80% capital privado, 20% del estado) para sólo citar dos casos.

De manera pues, el fortalecimiento de las regiones y ciudades potencia sus capacidades de atraer la inversión de capital, tiene consecuencia directa sobre el régimen de competencias en el ordenamiento territorial de un estado, pues si la inversión privada interviene en un ámbito tradicionalmente reservado y casi de exclusiva competencia del sector público, de hecho, estaría asumiendo un rol que tiene claro impacto en el ámbito de la política y naturalmente sobre los políticos.

De hecho, los intereses corporativos de algunas regiones, que se expresan en la confluencia y convivencia de intereses económicos, nacionales y extranjeros, con sectores políticos esencialmente, a veces se constituyen en caldo de cultivo para la aparición de los regionalismos y nacionalismos que ha afectado y afectan a varios países, generalmente provenientes de las áreas más desarrolladas, casi siempre geográficamente situadas al Norte.

Recordemos la larga historia del caciquismo como mecanismo de integración nacional de las elites en que ha discurrido gran parte de la vida política iberoamericana. Los notables de la vida local, generalmente han preferido un manejo discrecional de la vida política y económica de sus regiones ejerciendo un poder no formal del mismo, que descansa en la distribución discrecional de recursos sobre la base de pago de lealtades. De ese modo se convierten en las mediaciones fundamentales, y perversas, en que descansa el discurrir de la vida social, política y económica.

3. LOS DESAFÍOS DE LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES Y LA TERRITORIALIZACIÓN DE ECONOMÍA

El papel que han de jugar las élites locales en la vida política del territorio, las formas de representación y de participación de los principales agentes sociales económicos y políticos, son parte de los grandes desafíos que enfrentan los poderes locales, al momento del diseño de los planes de ordenamiento territorial, llámense estos planes estratégicos, maestros, parciales etc., para hacer de estos espacios más competitivos, pero al mismo tiempo con significativos niveles de cohesión social.

Una de las tantas contradicciones que se pueden identificar en esta sociedad de la época de la mundialización y la revolución tecnológica es que los partidos políticos, en tanto mediaciones básicas para el discurrir de los sistemas políticos, no solamente mantienen un evidente atraso en relación al desarrollo de la economía, sino que en ellos se opera una suerte de retroceso a las mediaciones políticas a sus formas más primitivas de existencia: los grupos o facciones y el clientelismo, fenómeno éste que podría ser más acentuado en las sociedades locales pequeñas y medianas.

En efecto, en la medida en que el interés y no la vocación se convierte en la fuerza esencial que impulsa la actividad política, como lo fue en sus inicios, los activistas políticos tienden a agruparse en facciones que garantizan la permanencia de obsoletas estructuras partidarias como forma de garantizarse sus puestos. Esta circunstancia es lo que mantiene y fortalece la vieja herencia del caciquismo local, el cual se ha generalizado y tiene su expresión en las direcciones nacionales de los partidos. De manera que, paradójicamente, la modernización de la producción en que discurre la presente época no es correspondida con una modernización de las instituciones políticas, asimetría esta que debe ser superada.

El éxito del desarrollo territorial en la economía de mercado se puede medir por la elevación de los índices de desarrollo humano, en términos de la calidad de vida, la renta per cápita, nivel de educación, de esperanza de vida, niveles de participación de la sociedad civil, de la prestación y situación de servicios y equipamientos tanto de las zonas urbanas como de las rurales, C. Pérez 2003. Pero, el logro de ese éxito dependerá de la capacidad que tengan las autoridades locales de articular varios factores, para lo cual se requiere de instituciones políticas con profunda vocación de servicio, con una visión de futuro que logre reducir al máximo el particularismo de los partidos políticos, sobre todo, el que generalmente tiende a expresarse en los grupos que cohabitan en estos.

Esos factores fundamentalmente son: los recursos materiales, base para el desarrollo, los actores económicos, políticos y sociales, el reforzamiento de la identidad y sentido de pertenencia al territorio y la creación de un marco para la acción política de sólida institucionalización, el conocimiento del entorno exterior y posicionamiento

to para negociar. Como es lógico suponer, esto implica que el desarrollo territorial no puede darse al margen de un proyecto societario a nivel nacional, lo contrario sería la incorporación pura y simple de ese territorio a una lógica de desarrollo de la acumulación de una determinada corporación internacional de inversionistas que las más de las veces se sitúan de espaldas a la nación.

Sería no sólo una ceguera, sino una necesidad, no admitir que el signo característico de la presente época es la competencia de mercados, que quienes no se preparan para esta competencia están condenados a hacer más largo y tortuoso el camino hacia el desarrollo de su territorio. Los municipios no pueden sustraerse a la nueva lógica de la creación de los espacios bajo el impulso de la búsqueda de nuevas fuentes de acumulación, para ello deben hacer de sus territorios espacios más competitivos y mejor posicionados, pero este énfasis debe articularse con una voluntad de auspiciar una racionalidad administrativa, niveles significativos de cohesión social, de mayor equidad en la distribución de los bienes socialmente producidos, y mayor participación y control social de la actividad política.

El marco competencial en que discurren muchos de nuestros ayuntamientos limitan el cumplimiento de ese propósito. En el Cuaderno de Documentación e Información Municipal nº 145, de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM, en su introducción se dice que "en varios países de la América Latina la efectiva descentralización es todavía meta lejana", lo es efectivamente, porque la descentralización es letra muerta si no descansa en un pacto político entre fuerzas con sentido de futuro y de responsabilidad, de esas cualidades, en sentido general, adolecen nuestras clases políticas, sin dejar de reconocer que existen buenos ejemplos en algunos países en que este sector ha dado muestra de vocación hacia los grandes acuerdos o pactos de desarrollo con resultados positivos.

En el contexto descrito, los procesos de ordenamiento territorial y de la gestión de los espacios urbanos difícilmente puedan tener el objetivo deseado: ser factores de cohesión social y de integración y fortalecimiento de las identidades nacionales, además de auspiciar la participación y democratización de los estados nacionales.

Es por eso que, junto a los impulsos de propuestas, debates y las políticas urbanas y territoriales, tales como la planificación estratégica y los planes reguladores o maestros el sector público deberá crear los mecanismos que le permitan, sino un control sobre el valor del suelo, por lo menos una mayor incidencia en el mercado de este bien para hacerlo accesible a los pobres. Sólo de esa manera los planes estratégicos de ordenamiento territorial y de control del crecimiento de los espacios urbanos tendrán los efectos deseados.

La competencia de las regiones y ciudades en y como centro de espacios integrados, no puede enfocada únicamente como oportunidades para el desarrollo local y de

las naciones, sino que se ha de tomar nota de los efectos perversos que de esta puedan derivarse, pues también se pueden constituirse en centros de concentración de trabajadores empleados en los sectores competitivos de importación exportación (...) por consiguiente se podría decir que los mercados de trabajo de todo el mundo se están interrelacionando más (... algunos observadores ven en esta evolución “la emergencia de un mercado de trabajo mundial en que el mundo se ha convertido en un enorme bazar donde los países ofrecen sus fuerzas de trabajo en competencia entre sí, ofreciendo los precios más bajo para hacer negocios” (...) el temor clave es que intensificar la competencia mundial genera presiones para disminuir los salarios y el nivel de vida de los trabajadores en todo el mundo, como nos dice un informe de la Organización Mundial del Trabajo.

La libre competencia por el espacio, sin la debida intervención del sector público, generalmente provoca una revalorización de espacios con un impacto, esencialmente, en el incremento la plusvalía del suelo, tanto urbano como rural, provocando las distancias sociales y la exclusión social. Es ese el fondo de las quejas que se suelen expresar sobre los procesos de urbanización que crean centros de acumulación de poblaciones excluidas de los servicios básicos, de ciudades inseguras y duales. Duales porque son dos: de los ricos y la de los pobres. Invertir esta tendencia es el gran reto que enfrentan las políticas de ordenamiento territorial y de urbanización

En todas las eras en que se ha impuesto un fuerte incremento del comercio internacional ha existido una potencia lo suficientemente sólida y única que ha garantizado las condiciones políticas institucionales y militares para hacer prevalecer las libertades de mercado, Inglaterra a finales del siglo XIX y los Estados Unidos, Harvey, 2003. Hoy, más que ayer se requiere de estados que si bien no se opongan a la competencia de los mercados, tengan suficiente legitimidad para poder enfrentar las exigencias de los estados protectores de sus inversionistas para que se le cree un marco legal a la medida de éstos para potenciar sus inversiones.

De manera pues, que los estados nacionales de nuestros países, y de manera particular, los gobiernos y los sectores económicos, políticos y sociales locales tienen por delante los grandes desafíos que significan la formación de polos de desarrollo regionales con graves disparidades provocadas por la discrecionalidad de la inversión privada cobijada en la libre competencia, pero urgida de un contexto, donde la variable del marco legal que debe ser establecido en la esfera de la política.

4. ALGUNAS PROPUESTAS PARA ENFRENTAR ESTOS DESAFÍOS

El proceso de acumulación del capital tiene sus límites. Necesita de un marco legal e institucional para poder operar, vale decir, requiere de la mediación de un contexto político que regule las operaciones de los capitales concurrentes.

En la medida en que la instancia política tenga un nivel de legitimidad significativamente sólido, podrá constituirse en ese ente regulador imprescindible para el discurrir de la instancia económica.

En el caso de los gobiernos locales, que es la instancia que nos ocupa, la construcción de su legitimidad descansaría en las siguientes iniciativas:

- Incidir de manera positiva en la captación de la inversión de parte de sus territorios, a través de una vasta alianza con sectores del mediano comercio, de la mediana empresa y de la sociedad civil organizada, para poder enfrentar con relativo éxito la pérdida de las atribuciones y poder de los entes locales, ante el embate del proceso de acumulación vía la acumulación de espacio y mano de obra de parte del gran capital.
- Negociar en mejores condiciones la instalación de centros comerciales de grandes superficies, con el objetivo de proteger al pequeño comercio y a la mediana industria, discutiendo tanto la cantidad de metros cuadrados como horarios, lugar de emplazamiento de esos centros, etc. En Francia, la ley Garland, pone restricciones a la cantidad de metros cuadrados que deben poseer los centros comerciales.
- Potenciar, articular y darle sentido de globalidad a las diversas iniciativas de desarrollo local a que través de micro-proyectos diseñan y llevan a cabo ONGs, los centros de desarrollo comunitario y popular, con fondos internacionales y locales muchas veces a través de contrapartida del gobierno central.
- Alianzas estratégicas con universidades y centros de investigación para la elaboración de estudios, diagnósticos, investigaciones, programas de capacitación y búsqueda de tecnología alternativa, orientadas hacia el desarrollo local.
- Desarrollo de proyectos que logren aprovechar de manera sostenible los atributos naturales de determinados territorios, en algunos casos, con proyectos de turismo alternativo o rural que impacten en las economías familiares y potencien el comercio menudo, los cuales no se oponen ni compiten con el gran turismo de enclave, pero se convierten en oferta del servicio en el área del turismo, además de ser otra actividad económica orientada hacia el desarrollo local.
- Desplegar iniciativas políticas orientadas hacia la creación de un marco regulador de la competencia entre las diversas expresiones del capital, las cuales, con frecuencias claman por la intervención del sector público en ese sentido, para evitar la llamada competencia ruinosa.
- Alianza y/o negociación con el sector privado nacional en las discusiones interestatales en las instancias supranacionales tanto de carácter político, como de integración de mercados regionales, con la finalidad de limitar los impactos

negativos de inversión extranjera en el desarrollo de determinados territorios de manera particular en la región de América Latina, por ejemplo el ALCA y el TLC.

- Captación de suelo urbano de alto valor por su ubicación, para proyectos de viviendas en zonas centrales y pericentrales dirigidos a sectores populares a través de Iniciativas tendentes al saneamiento de zonas urbanas pericéntricas en proceso de degradación físico-ambiental y con pérdida de su población, debido al sobre uso con fines comerciales e industriales.
- Legislaciones y normativas municipales que definan e institucionalicen las instancias y niveles de participación ciudadana en la gestión del desarrollo local
- Alianza de los municipios y los municipalistas para dar seguimiento a las recomendaciones de las cumbres internacionales sobre protección del hábitat, los derechos de la niñez, las mujeres y los grupos étnicos para hacer presión sobre los gobiernos nacionales para que le den cumplimiento a esos acuerdos.
- Alianzas de los municipalistas y de los funcionarios municipales con sensibilidad sobre el tema para los partidos políticos asuman con mayor sentido de responsabilidad el tema del municipalismo, del ordenamiento territorial y el urbanismo.

BIBLIOGRAFÍA

Borja, Jordi y Castells, Manuel. Local y global. La gestión en la era de la información. Taurus, España.

Barrios Sonia. Áreas metropolitanas ¿Qué ha cambiado? La experiencia de Caracas metropolitana. Revista eure, Vol. XXVII Mayo 2001 nº 80.

Castell, Manuel y Hall, Meter. Las tecnópolis del mundo: La formación de los complejos industriales del siglo XXI. Alianza editorial, Madrid-España.

Ciccodella, Pablo. Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Revista eure, Vol. XXV Diciembre 1999 nº 76.

Coraggio José Luis. La política urbana frente a la globalización. Revista eure, Vol. XXIII Julio 1997 nº 69.

Coraggio, José L. y: César Rubén. ¿Qué hacer con el gobierno local ante los grandes emprendimientos en comercio minorista?

Revista eure, Vol. XXV Septiembre 1999 nº 75.

De Matos, Hiernaux y Restrepo, Darío. Globalización impactos y Perspectivas. Revista Eure, Volumen XXIV, no.72 Septiembre 1998

Harvey, David.

Espacios de esperanza, AKAL Cuestiones de Antagonismo, Madrid-España.

Hiria, Euskal. Proyectocities, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz 2002.

Riechmann, Jorge y Fernández Buey, Francisco. Redes que dan libertad, Ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México.

Pérez, César. Urbanización y municipio en Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo.

Pérez, César. Descentralización, Municipio y gestión Urbana, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo.

Pérez Ramírez, Bartolomé y Garrillo Benito, Emilio. Desarrollo local: Manual de uso, ESIC, Madrid 2000.

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ

Darío Paredes Bermúdez¹⁸

1. INTRODUCCIÓN

2. MODIFICACIÓN DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

3. CONCLUSIÓN

18. Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociado del Estudio de abogados Payet/Rey/Cauvi

1. INTRODUCCIÓN

Dentro del marco de la reforma tributaria iniciada en el Perú desde fines del año 2003, se han propuesto una serie de modificaciones a la Ley de Tributación Municipal, materializadas en la reciente dación del Decreto Legislativo N° 952, con la finalidad de mejorar el índice de recaudación de los gobiernos locales y lograr una eficiencia en la gestión de la administración tributaria que permita sostener el gasto público local, tanto social como de infraestructura.

En el Perú, el sostenimiento y funcionamiento de las municipalidades se basa, principalmente, en dos tipos de ingresos: (i) la recaudación neta de cada municipalidad respecto de los tributos que administra; y, (ii) las transferencias de recursos que realiza el gobierno central a favor de las municipalidades.

En la actualidad, un gran porcentaje de las municipalidades en nuestro país dependen económicamente de las transferencias que realiza mensualmente el gobierno central por intermedio del Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN – el cual en promedio llega a representar un 32% del total de los ingresos de los gobiernos locales. En muchos casos, la dependencia del FONCOMUN es aún mayor.

Como resulta evidente, dentro del proceso de descentralización fiscal que se viene implementando en el Perú, es necesario que tanto los gobiernos locales como regionales tengan la capacidad de obtener sus propios recursos a través de adecuados sistemas de administración y control tributario.

Sin embargo, la mejora en la recaudación municipal no sólo dependerá de un eficiente control en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sino también de la capacidad que tengan los gobiernos locales en fomentar la conciencia tributaria de los contribuyentes, para lo cual es necesario implementar normas que aseguren una recaudación equitativa y eficiente.

En este contexto, el presente artículo tiene como finalidad comentar algunas de las principales modificaciones introducidas a la Ley de Tributación Municipal peruana.

2. MODIFICACIÓN DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

Impuesto de Alcabala

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Tributación Municipal, el Impuesto de Alcabala grava las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos a título oneroso o gratuito, cualquiera sea su forma o modalidad.

Ahora bien, a partir del 1 de marzo de 2004, la base imponible del mencionado impuesto ya no será el valor de autovalúo del inmueble – el cual es determinado

por la misma municipalidad acreedora de este tributo - sino el valor de transferencia del mismo.¹⁹ Con esta modificación se espera generar una mayor recaudación a favor de las municipalidades.

Al respecto, si bien el valor que se pretende aplicar a estas operaciones resulta ser más adecuado a la realidad que utilizar el valor de autovalúo del inmueble, una medida de esta índole, netamente recaudatoria, incrementará significativamente los costos de transacción en el mercado inmobiliario, lo cual a la larga podría tener efectos negativos en estas operaciones.

En efecto, en un supuesto en el que el adquirente del inmueble sea una persona natural y el vendedor del mismo, una persona jurídica (constructor del mismo), la referida transferencia se encontrará gravada con el 19% del Impuesto General a las Ventas²⁰, sobre el 50% del valor total del inmueble, más el 3% del Impuesto de Alcabala, sobre el otro 50% del valor total del inmueble, con lo que el valor del inmueble se verá incrementado en casi una quinta parte de su valor real, sólo por el tema de tributos.

De más está decir que ello es un desincentivo para realizar estas operaciones, obligando a rebajar los precios de venta e incluso fomentando la informalidad en el desarrollo de estas transacciones, utilizando menores valores de transferencia o incluso no registrando tales operaciones.

Bajo esta lectura, la señalada modificación en la base imponible del Impuesto de Alcabala debería complementarse con una rebaja en la tasa del mismo, de tal forma que se aumente la recaudación, pero sin que ello implique un desincentivo en la realización de estas operaciones o se incremente significativamente los costos de transacción.

Arbitrios

Los arbitrios son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público (p.e. seguridad, limpieza, parques, etc.). La particularidad de este tributo es que el valor de los servicios cobrados por la municipalidad no puede ser superior al costo efectivo del servicio a prestar.

Sin embargo, en nuestro país ha sido una costumbre que las municipalidades cobren por dicho concepto montos totalmente arbitrarios, que no guardaban ninguna relación con los servicios prestados por ésta. En este contexto, no podemos dejar

19. En este punto debemos señalar que el valor de autovalúo antes mencionado se basa en unas Tablas referenciales formuladas por el Consejo Nacional de Tasaciones – CONATA, y aprobadas anualmente por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial, las cuales son uniformes para distintas zonas del territorio peruano, lo cual implica que dos viviendas con las mismas características situadas, por ejemplo, en zonas de clase social alta y de clase social baja, para fines municipales tendrían el mismo valor de autovalúo, lo cual ciertamente no ocurriría para fines comerciales.

20. De acuerdo al inciso d) del artículo 1 de la Ley del Impuesto General a las Ventas, se encuentra gravada con el referido impuesto la primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos.

de mencionar lo señalado por la sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve la acción de amparo seguida con Expediente N° 918-2002-AA/TC, donde se discutió justamente la constitucionalidad del cobro de arbitrios en función al valor del predio, la cual consideró específicamente que:

“(...) este Colegiado considera que en el caso de los arbitrios, por su naturaleza, el hecho generador de la obligación tributaria es la prestación efectiva o mantenimiento del servicio, cuyo cálculo debe hacerse en función a su costo, por lo que no resulta congruente que se utilice como criterio de determinación del tributo el valor que tiene el predio para su pago del Impuesto Predial, su ubicación o uso; ello, por la sencilla razón de que no es posible advertir una relación entre el servicio público recibido y el valor, ubicación o uso del inmueble”.

Entre las modificaciones a la Ley de Tributación Municipal se establece que el cobro exigido por el servicio y su mantenimiento, se determinará en función al costo que demande el servicio y su mantenimiento, así como el beneficio individual prestado de manera real y/o potencial.

Respecto a esto último, si bien existe alguna discusión en la doctrina local y extranjera –e incluso en la jurisprudencia del Tribunal Fiscal– respecto a la posibilidad que se exija a los contribuyentes el pago por un servicio de carácter “potencial” y no brindado efectivamente, es importante señalar que, en principio, nuestra legislación tributaria se inclina por la prestación del servicio efectivo. En efecto, el literal c) de la Norma II del Texto Único Ordenado del Código Tributario establece que la tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.

Sin embargo, en reiterada jurisprudencia del Tribunal Fiscal se ha establecido que el servicio incluso puede ser de carácter “potencial” (i.e. arbitrios de serenazgo), lo cual está siendo recogido en el texto modificadorio de la Ley de Tributación Municipal.

Consideramos que esta modificación es razonable toda vez que suponer que estos servicios deben siempre ser prestados en forma efectiva e individualizada en cada contribuyente lleva a situaciones absurdas. Tal es el caso del servicio de serenazgo, pues podríamos suponer que dicha prestación efectiva sólo ocurre con la intervención concreta del mismo en beneficio del contribuyente, lo cual no resulta coherente con el tipo de servicio bajo análisis.

En tal sentido, consideramos necesario una modificación de las normas del Código Tributario que incluya el referido servicio “potencial”, ello teniendo en cuenta que es este último dispositivo quien tiene que definir en forma general, para fines de la tributación en nuestro país, que se entiende por impuesto, contribución y tasa.

Fondo de Compensación Municipal

El FONCOMUN es un fondo constituido por la recaudación de determinados impuestos (impuesto de promoción municipal, impuesto al rodaje e impuesto a las embarcaciones de recreo) del gobierno central, que luego es distribuido entre todas las municipalidades del país, de acuerdo a los denominados Índices de Distribución, los cuales se construyen en función a distintos criterios, como son indicadores de pobreza, demografía y territorio.

En un inicio, la finalidad de este fondo fue la de ser aplicado a la realización de obras e inversiones por parte de los gobiernos locales, sin embargo, actualmente, a diferencia de lo que ocurría antes, no existe ningún límite para que este fondo sea aplicado en gastos corrientes²¹.

Como resulta evidente, este cambio es consecuencia de la baja recaudación que tienen las municipalidades en relación a sus propios recursos. La precaria situación económica de las municipalidades ha llevado a que el legislador termine por liberalizar el uso de estos recursos. En consecuencia, hoy en día, la mayor parte de este fondo es utilizado en gasto corriente.

Sin embargo, aun cuando se haya liberalizado el uso de estos recursos, éste debe encontrarse debidamente justificado en el presupuesto de cada municipalidad, el cual debe ser aprobado anualmente. Esta medida es eficiente siempre que exista un verdadero control posterior por parte del gobierno central, a efectos de verificar el real cumplimiento de las inversiones prometidas, lo cual no siempre ocurre.

En este sentido, si bien entendemos que los mencionados Índices de Distribución buscan solucionar las necesidades básicas de las poblaciones más pobres de nuestro país, ocurre que muchas municipalidades se conforman con el este "subsidio" que reciben del gobierno central.

En el Perú por muchos años hemos estado acostumbrados a vivir del día a día, y las municipalidades no son una excepción en este sentido. En efecto, son muy pocas las municipalidades que realizan un plan de desarrollo que signifique el cumplimiento de determinados objetivos a mediano o largo plazo. Por el contrario, las municipalidades se dedican únicamente a sanear los problemas inmediatos de su población, mientras que la otra parte de sus recursos se agota en gastos corrientes.

21. Originalmente, el Artículo 89 de la Ley de Tributación Municipal prohibía que los recursos que reciban las municipalidades por este concepto sean utilizados en gasto corriente. Posteriormente, con la publicación de la Ley N° 26891, de fecha 11 de diciembre de 1997, se modificó dicho artículo estableciéndose que los mencionados recursos podrían ser destinados hasta en un 20% en gasto corriente. Este porcentaje volvió a ser modificado por la Ley N° 27082, con fecha 1 de abril de 1999, aumentándolo a 30%. Luego, desde el 29 de diciembre de 2001, mediante Ley la N° 27616, se suprimió este porcentaje, dejando el uso de este recurso a la libre potestad de las municipalidades.

Finalmente, la Ley N° 27630, publicada el 12 de enero de 2002, ratificó este hecho, señalando que los mencionados recursos serán utilizados por las municipalidades de acuerdo a lo que apruebe el Concejo Municipal en función a sus propias necesidades.

El tiempo transcurrido desde la creación del FONCOMUN ha demostrado que la finalidad para lo cual se creó, como es el lograr el desarrollo y progreso de las comunidades más pobres de nuestro país, no se ha podido cumplir adecuadamente.

Dentro de este contexto, entre las principales modificaciones de la Ley de Tributación Municipal, se ha introducido nuevos criterios para la determinación de los Índices de Distribución, como son la generación de ingresos propios y la priorización del gasto en inversión que presenta cada municipalidad.

A partir de todo lo señalado en los párrafos precedentes, consideramos que una modificación así resultaba totalmente necesaria en nuestra legislación. En este incipiente proceso, la participación activa de la población como ente fiscalizador será de fundamental importancia, toda vez que aun cuando aplicar los nuevos criterios puede significar, en cierta forma, desamparar a los gobiernos locales, es la propia población la que será responsable del porcentaje que les corresponda recibir del FONCOMUN.

Con esta modificación, se incentivaré la realización de obras, desarrollar una mayor recaudación tributaria - lo que finalmente significa una mayor "independencia" presupuestaria de la municipalidad - y, por supuesto, se premiara así a aquellas municipalidades que resulten ser las más eficientes y que tengan un verdadero plan de desarrollo, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos.

Por otro lado, y relacionado con lo señalado anteriormente, se ha establecido que los Índices de Distribución del FONCOMUN deberán ser determinados anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial.

Al respecto, si bien consideramos correcto que se establezcan anualmente los Índices de Distribución del FONCOMUN, es importante, no obstante, que ello se cumpla efectivamente. En nuestro país, desde el año 1996, no siempre se han modificado los Índices de Distribución establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas²², lo cual ha generado que muchas municipalidades reciban porcentajes del FONCOMUN sobre la base de información que no se encuentra adecuada a su realidad.

22. Tabla de Índices de Distribución del FONCOMUN:

Año	Índices de Distribución del FONCOMUN	Base legal
1995		R.M. 023-95-EF/76
1996		R.M. 077-96-EF/15
1997	Se aplican los índices de la R.M. 077-96-EF/15	R.M. 022-97-EF/15
1998	Se aplican los índices de la R.M. 077-96-EF/15	R.M. 025-98-EF/15
1999	Se aplican los índices de la R.M. 077-96-EF/15	R.M. 034-99-EF/15
2000	Se aplican los índices de la R.M. 077-96-EF/15	R.M. 027-2000-EF/15
2001	Se aplican los índices de la R.M. 077-96-EF/15	R.M. 065-2001-EF/15
2002	Se aplican los índices de la R.M. 077-96-EF/15	R.M. 079-2002-EF/15
2003	Se aplican los índices de la R.M. 077-96-EF/15	R.M. 076-2003/15

Lo señalado adquiere mayor importancia si consideramos que, en adelante, los Índices de Distribución fijados anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas deberán tomar en cuenta criterios adicionales, como son criterios de incentivos por generación de ingresos propios y priorización del gasto en inversión.

Aun cuando podría resultar ser una tarea difícil determinar el porcentaje que le corresponde a cada municipalidad tomando en cuenta estos nuevos criterios, existen mecanismos que pueden resultar útiles, como es el Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas. En efecto, las municipalidades están obligadas a publicar en el mencionado Portal en qué destinan sus recursos (entre estos, el FONCOMUN). Ello, a su vez, permitirá que sus ciudadanos puedan cumplir su función fiscalizadora, la cual es justamente una de las finalidades del Portal de Transparencia.

3. CONCLUSIÓN

Queda claro que en el Perú es necesario una reforma tributaria, no obstante, consideramos que el camino a seguir no es crear nuevos tributos, sino básicamente lograr una mejor administración de los mismos, de tal manera que se pueda llegar a un mayor número de contribuyentes, y no terminar “asfixiando” a los que sí cumplen con el pago oportuno de sus obligaciones tributarias.

Ahora bien, es un hecho concreto que en nuestro país, como en el resto de Latinoamérica, existe un problema muy complejo al respecto, toda vez que aun cuando se logre mejorar la administración, control y fiscalización tributaria de los gobiernos locales, nuestra población (principalmente en las provincias) está conformada por un grueso porcentaje de personas muy pobres. Ante esta situación, cabe preguntarnos qué podrían hacer las autoridades municipales para cobrarle tributos a estas personas.

Son este tipo de situaciones las que obligan a las autoridades municipales a ser más pro-activos, especialmente en el ámbito de su gestión recaudadora. Al respecto, es interesante destacar que actualmente, existen varias municipalidades en las cuales se permite el pago de tributos mediante la prestación de servicios o entrega de bienes en beneficio de la municipalidad²³.

23. Al respecto, hacemos notar que el reciente texto modificado del artículo 32 del Código Tributario establece que “[l]os Gobiernos Locales, mediante Ordenanza Municipal, podrán disponer que el pago de sus tasas y contribuciones se realice en especie; los mismos que serán valuados, según el valor de mercado en la fecha en que se efectúen. Excepcionalmente, tratándose de impuestos municipales, podrán disponer el pago en especie a través de bienes inmuebles, debidamente inscritos en Registros Públicos, libres de gravámenes y desocupados; siendo el valor de los mismos el valor de autoavalúo del bien o el valor de tasación comercial del bien efectuado por el Consejo Nacional de Tasaciones, el que resulte mayor”.

Creemos que el problema de recaudación municipal que se presenta en nuestro país no tiene solución únicamente en un cambio legislativo, sino que requiere un cambio en la manera de entender cómo se debe de llevar a cabo una verdadera gestión municipal, en armonía con las necesidades y posibilidades de sus ciudadanos.

A nuestro entender, un primer paso a dar en esta meta pasa necesariamente por una campaña que busque informar a todos los ciudadanos de los recursos que obtiene la municipalidad y del destino que se le da a éstos. En este camino, se debe implementar gestiones municipales transparentes, de tal manera que los contribuyentes sepan que su dinero está siendo bien invertido, lo que incentivará que los contribuyentes paguen sus tributos.

Este cambio de actitud resulta fundamental dentro de un contexto de descentralización fiscal, como en el que nos encontramos actualmente. La descentralización debería de ser un mecanismo que permita mejorar la eficiencia en la provisión de recursos públicos así como la mejor asignación de éstos en beneficio de los pobladores.

Consideramos que si bien resulta eficiente la recaudación centralizada de determinados tributos como lo es el FONCOMUN, y en un futuro el Fondo de Compensación Regional – FONCOR, el cual tendrá un mecanismo de distribución similar al utilizado por el FONCOMUN, los criterios de distribución deben darse en base a un sistema que fomente la eficiencia, para lo cual resulta ser un elemento fundamental los criterios que determinan los Índices de Distribución de dichos fondos.