

**LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL
Y LAS HACIENDAS LOCALES:
RETOS Y PERSPECTIVAS**

© LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL Y LAS HACIENDAS LOCALES: RETOS Y PERSPECTIVAS
(ESTUDIOS DE GESTIÓN MUNICIPAL Nº 4)
Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Otros Servicios del Ayuntamiento de Málaga
Málaga, junio de 2007

Deposito Legal:

Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Otros Servicios del Ayuntamiento de Málaga
C/ Cuarteles, 33 – 29002 Málaga (España)
web: www.gestrisam.es
e-mail: gestrisam@ayto-malaga.es

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

Maqueta e imprime:

ESTUDIOS DE GESTIÓN MUNICIPAL

Presidenta del Consejo de Redacción

Carolina España Reina

Director

Juan Manuel Ruiz Galdón

Consejo de Redacción

Carolina España Reina

Juan Manuel Ruiz Galdón

Adolfo Gabrielli Seoane

Carlos Gómez-Cambronero Sainz de la Maza

Enrique Benítez Palma

Rafael Talavera Bernal

Miguel Ruiz Montáñez

José Sánchez Maldonado

Carlos Prieto Martín

Vocal del Consejo Asesor

Rafael Oliva López

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Parte I: Apuntes económicos y organizativos de los municipios españoles en la actualidad.

LOS RETOS EN LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL. LAS ÁREAS ECONÓMICO-FINANCIERAS: ESPECIAL ATENCIÓN A LA GESTIÓN TRIBUTARIA.

CARENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS EN EL MUNICIPALISMO ESPAÑOL.

EL GASTO NO OBLIGATORIO Y EL ÁMBITO COMPETENCIAL LOCAL.

LOS DISTRITOS EN MALAGA.

Parte II: Experiencias internacionales

EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, AGENDA IMPRESCINDIBLE DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN GUATEMALA.

DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO, ¿INCONSTITUCIONAL?. PROPUESTA DE SOLUCIONES.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL Y RURAL.

ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL.

GOBERNANZA DE LAS CIUDADES DE MARRUECOS

GOVERNANCE DES VILLES AU MAROC.

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA GESTIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL EN EL PERÚ.

EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS MUNICIPALES EN LA REPUBLICA DOMINICANA.

PRESENTACIÓN

Una vez más, como Presidenta del Consejo de Redacción de esta publicación, vuelvo a tener el placer de presentar un nuevo número de “Estudios de Gestión Municipal”, que en esta ocasión analiza aspectos relacionados con la situación actual de las Haciendas Locales y con el entorno económico, financiero y organizativo de nuestros Ayuntamientos, para así responder a la demanda creciente de información y consulta de estas materias.

La realidad de las Entidades Locales en estos últimos años, ha impulsado y situado en primerísimo lugar dos debates claves para el futuro de estas administraciones: el de la financiación y el de las competencias.

Para dar respuesta a estas cuestiones se imponen modificaciones normativas tanto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, como en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Modificaciones normativas que esperamos se culminen en breve con el impulso del Ejecutivo Central para dotar a las administraciones locales de un marco legal en el que puedan desarrollar todo su potencial. De este modo, habrá que estar muy atentos a los procesos de negociación que se celebren entre los distintos estamentos (Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de Economía y Hacienda, Federación Española de Municipios y Provincias y resto de asociaciones municipales y partidos políticos) para que, consolidando la presencia del municipalismo español en los foros de decisión, podamos realizar las propuestas que, desde la cercanía y experiencia, contribuyan a un mejor futuro de nuestras instituciones.

Respecto a la primera de estas cuestiones, la de la financiación, señalar que nuestro actual sistema de financiación local se caracteriza por el gran peso de los tributos propios, con una estructura muy rígida, una gran dependencia de las transferencias corrientes del Estado y un escaso desarrollo de la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas.

Es evidente que los Gobiernos Locales han quedado en un segundo plano durante el proceso de descentralización que ha tenido lugar en España en las últimas dos décadas. Esto contrasta con la gestión responsable que durante este tiempo han manifestado la mayoría de los ayuntamientos en lo que se refiere a la contención del nivel de déficit y en el desarrollo económico de nuestro país. Este buen comportamiento en materias de ahorro, déficit e inversión no debe ser interpretado como indicador evidente de que el modelo actual de financiación municipal proporciona buena salud financiera a las Entidades Locales, sino más bien como argumento en defensa del buen hacer o gestión responsable de la mayoría de los Gobiernos Locales, que han tratado de autocontrolar sus deseos de expandir el gasto en respuesta a las demandas ciudadanas, ciñéndose a sus disponibilidades financieras y huyendo de aventuras inciertas. Aun así, los ayuntamientos como administración más próxima al ciudadano han tenido que ofrecer servicios que otras administraciones superiores no han asumido. Precisamente por ello, esta futura reforma debería contemplar también una compensación económica de los esfuerzos financieros realizados para desarrollar servicios de suplencia que han sido crecientes en estos últimos años.

En materia concreta de tributación, lo ideal sería disponer de un espacio fiscal propio, que garantice el principio de suficiencia financiera proclamado por nuestra Constitución y mantener e incluso aumentar los niveles de inversión realizados hasta estos años, niveles por cierto más altos que otras administraciones del país. Se limitaría la cantidad de figuras tributarias, pero éstas tendrían bases suficientemente amplias para poder incrementar la recaudación cuando fuere necesario. Al mismo tiempo, deberían introducirse modificaciones significativas en la normativa de los impuestos actualmente vigentes para dotarles de mayor perfección técnica, y también se debería acabar con la coexistencia en la gestión integral de los tributos que liquidan las Entidades Locales de otras administraciones, cuestión ésta que confunde, entorpece y dificulta.

Respecto a la futura Ley de Bases del Régimen Local, analizando el actual anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local es indudable que sus ejes centrales versarán sobre las competencias, las relaciones intermunicipales y el sistema de gobierno, considerándose objetivos esenciales la mejora de la calidad de los servicios prestados por los ayuntamientos, garantizar las competencias y la autonomía municipal y reforzar la democracia en el poder local.

Es primordial que todas las instituciones y gobiernos reflexionen, pues las transformaciones que precisan los entes locales han de efectuarse dentro de un marco competencial en el que las Comunidades Autónomas tienen mucho que decir. El papel de las Comunidades Autónomas no se circunscribe sólo al ámbito de las competencias sino que también tiene pleno protagonismo al tratar los modelos de financiación local. Además la oportunidad de desarrollo de esta cuestión es manifiesta: actualmente las Comunidades Autónomas se encuentran inmersas en la definición de su sistema de financiación del que no debe desligarse la financiación de las entidades locales. Nos encontramos pues con un escenario novedoso, con las reformas estatutarias en curso, las aprobadas y las pendientes de aprobar, y la inminente reforma del sistema de financiación autonómica.

En definitiva, ha de abordarse una reforma del sistema territorial en su conjunto, de modo que se garantice la suficiencia financiera y la distribución de los recursos entre los distintos ámbitos, de acuerdo con los principios de autonomía, eficiencia, equidad y corresponsabilidad fiscal.

Se abre por tanto una ilusionante etapa de debate y negociación que marcará nuestro futuro más próximo.

Por último, no quiero dejar escapar la oportunidad de mostrar mi sincero agradecimiento a todas aquellas personas que han colaborado en la edición de este libro, a los miembros del Consejo de Redacción y a su Director, y por

supuesto a los distintos especialistas que han aportado sus artículos, principalmente a los que han llegado de fuera de nuestras fronteras.

CAROLINA ESPAÑA REINA

Concejala Delegada de Economía, Hacienda, Empleo y Personal del Ayuntamiento de Málaga
y Presidenta del Consejo de Redacción de “Estudios de Gestión Municipal”

**LOS RETOS EN LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.
LAS ÁREAS ECONÓMICO-FINANCIERAS:
ESPECIAL MENCIÓN A LA GESTIÓN TRIBUTARIA**

Carolina España Reina¹

¹ Concejal Delegada de Economía, Hacienda, Empleo y Personal del Ayuntamiento de Málaga.

La ley 57/2003 **de Medidas para la Modernización del Gobierno Local**, posibilita que los municipios de gran población dispongan de un particular régimen organizativo en el que además de continuar siendo órganos necesarios el Pleno, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y la Junta de Gobierno Local, aparecen otros órganos que van a perfilar el sistema, como por ejemplo las Comisiones del Pleno, la División Territorial en Distritos, los Órganos Superiores y Directivos, la Asesoría Jurídica, los mecanismos de Participación Ciudadana, el Consejo Social de la Ciudad y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

La reforma llevada a cabo con la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local pretende satisfacer, según expresa la Exposición de Motivos de la propia Ley, **dos objetivos** o metas:

- Atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente.
- Responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras.

Ambos objetivos nos conducen directamente al examen de la forma de gobierno municipal y dentro de la forma de gobierno, es ciertamente en el campo de la **función directiva** de los municipios de gran población, donde se producen las innovaciones más importantes de la Ley de Modernización.

La **regulación de los órganos directivos esenciales** introducida por esta Ley en su artículo 130, establece el marco jurídico a partir del cual las grandes ciudades o los municipios de gran población podrán actuar para dotarse de un equipo de profesionales que les permita reforzar su capacidad para hacer frente a las complejas demandas que la sociedad, los ciudadanos o los vecinos plantean a sus gobiernos más cercanos, a sus ayuntamientos.

El referido artículo 130 de la Ley de Bases del Régimen Local, añadido por la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, diferencia a los órganos superiores de los órganos directivos, inspirándose en el llamado modelo LOFAGE (de profesionalización de la función directiva de la Administración General del Estado) que intenta reproducir un modelo burocrático atenuado con elementos de politización al diferenciar la actividad política de la actividad de gestión y administrativa, apartándose así del tipo gerencial puro en la Administración Local:

a) Son **órganos superiores** de los Municipios de gran población el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local.

b) Como **órganos directivos** enumera:

- Los Coordinadores Generales de cada área o concejalía y los Directores Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-Secretario de la misma.
- El titular de la Asesoría Jurídica.
- El Secretario General del Pleno.
- Los titulares de los máximos órganos de dirección de los Organismos Autónomos y de las Entidades Públicas Empresariales locales.
- El Interventor General Municipal.
- El titular del Órgano de Gestión Tributaria, de existencia potestativa.

De igual modo también la Ley de Modernización delimitó y concretó las funciones que comprende la **actividad económico-financiera**, atribuyéndose su ejercicio a unos órganos que han de crearse en estos Ayuntamientos y que, a diferencia de la situación anterior, ya no han de corresponder a órganos políticos -individuales o colegiados- si no a órganos administrativos. Así el artículo 134 prevé la existencia de órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria, que asumirán las funciones de presupuestación , contabilidad, tesorería y recaudación (si no se crea el

Órgano de Gestión Tributaria) con arreglo a lo determinado en el Reglamento Orgánico Municipal.

La dimensión y alcance de los órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria, debe responder a la estructura político-administrativa de cada entidad local, teniendo en cuenta sus características y especialmente su población y siempre teniendo como objetivos:

- Prestar un servicio de calidad al ciudadano.
- No dimensionar en exceso la organización en orden a evitar costes a veces difíciles de asumir.
- Conseguir una gestión integral del ingreso.
- Asegurar que el presupuesto es un instrumento para la asignación de recursos por cumplimiento de objetivos.

Dentro de ámbito económico-financiero municipal merece especial consideración el **Órgano de Gestión Tributaria** de existencia potestativa (puesto que el artículo 135 de la Ley de Bases del Régimen Local habilita al Pleno para su creación).

Este órgano sería el responsable de ejercer como propias las competencias que a la Administración tributaria local le atribuye la legislación en la consecución de una **gestión integral del sistema tributario municipal** (regido por los principios de eficiencia, suficiencia, agilidad y unidad), y como mínimo la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales; la recaudación en período ejecutivo de los demás ingresos de derecho público; 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; y el seguimiento y la ordenación de la ejecución del presupuesto de ingresos en lo relativo a ingresos tributarios. De usar el Pleno esta habilitación, la función de recaudación y su titular quedarán adscritos a este órgano.

El Órgano de Gestión Tributaria admite diversas formas jurídicas en su configuración. Efectivamente, como sabemos una cosa es la función en sí y otra la forma de prestarse, *la función* viene definida y determinada por ley, concretándose en el Órgano de Gestión Tributaria, *la forma* depende de la voluntad del Ayuntamiento, según los objetivos que pretenda seguir. Así es tradicional en la actividad tributaria, y cuanto menos en la recaudatoria, que ésta se lleve a cabo con cierto grado de descentralización del Ayuntamiento al objeto de conseguir una mayor agilidad y dinamismo que tan necesario es en el ejercicio de estas funciones. La elección depende del propio del Ayuntamiento en función de las facultades de autoorganización que con carácter general ostenta. Ahora bien, dicha elección debe estar en función, principalmente, de dos parámetros:

1. **La dimensión del Ayuntamiento.** Efectivamente, no hay que olvidar que determinadas formas jurídicas implican un coste, ya sea directo, como consecuencia de incremento de personal o una determinada organización o, ya sea indirecto, como consecuencia de la pérdida de determinadas economías de escala, que se debe tener en cuenta a la hora de planificar un estructura eficaz dentro de la dimensión propia de cada Ayuntamiento.

2. **El grado de descentralización que se desee.** Dentro de las distintas fórmulas de prestación de servicios, existe un abanico de posibilidades, que van desde una completa centralización, dentro de la propia estructura del Ayuntamiento, a una descentralización total. Como conocemos, la diferencia estriba, fundamentalmente, en la mayor o menor dependencia y autonomía que se desee tenga el órgano en cuestión, y que, en definitiva depende de una decisión política.

De conformidad con el artículo 85 de la Ley de Bases del Régimen Local, las distintas **formas posibles** de prestación de los servicios propios del Órgano de Gestión Tributaria, serían los siguientes:

- Gestión por la propia entidad local.
- Organismo Autónomo Local (OA).
- Entidad Pública Empresarial Local (EPEL), cuya regulación se incluye como novedad, por la Ley 57/2003.

De entre las tres formas de gestión directa antes expuestas, cabe diferenciar la primera, esto es, la gestión por la propia entidad local, de las otras dos, OA o EPEL, dado que, estas dos últimas, son dos formas de prestación del servicio en forma descentralizada, y por tanto con personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Ayuntamiento.

Dentro de las formas descentralizadas, la diferencia que puede existir entre el OA y la EPEL, básicamente es que, mientras que el primero lleva a cabo exclusivamente una actividad administrativa y como tal se sujeta siempre al Derecho Administrativo, la segunda puede compaginar actividades públicas y privadas, y por tanto se sujeta al Derecho Mercantil Privado, salvo en las actividades públicas que realiza que se someten al Derecho Administrativo. Por tanto, en el supuesto de elegir la descentralización, dada la naturaleza propia de las actividades que lleva a cabo este Órgano, parece que su forma se adecua más a un OA que a una EPEL, sin perjuicio de que nada impide, si ese es el deseo del Ayuntamiento, que el Órgano de Gestión Tributaria adopte cualquiera de las dos formas.

En Málaga, como también lo ha hecho Madrid, se ha optado por la creación de este órgano directivo bajo la forma de gestión de organismo autónomo.

Como indicaba anteriormente, esta posibilidad de dotarse de un equipo de profesionales con habilidades y capacidad para la mejora de la actividad municipal, debe contribuir y está haciéndolo, junto con las otras medidas de reforma introducidas por la Ley 57/2003, a crear **estructuras ágiles que respondan de forma eficiente a las demandas y necesidades sociales**, pues permite a las grandes ciudades contar con una organización más capacitada para hacer frente a los complejos retos del futuro y para garantizar los niveles de bienestar y calidad de vida que la sociedad demande y siempre bajo el obligatorio control de eficacia y eficiencia que debe realizar la correspondiente área de gobierno, en este caso la Hacendística.

La regulación contenida en la Ley respecto del personal directivo local, desde mi punto de vista merece una valoración positiva, sin perjuicio de la crítica que merecen determinados aspectos de la misma, básicamente el descender al detalle en aquello que podemos o no podemos hacer, y considero que los beneficios de esta regulación dependen en todo caso del provecho, del desarrollo que cada ayuntamiento haga de la misma, pues como todos sabemos los grandes cambios no se hacen sólo con las reformas de las leyes y si con la toma de decisiones prudentes y poco traumáticas.

Por otra parte la Ley 57/2003, también contempla una serie de criterios o **principios a los que ha de ajustarse la gestión económico-financiera** de las grandes ciudades, extremo que conlleva a que en estos municipios deban adoptarse una serie de medidas que han de afectar, sin duda, a sus estructuras organizativas.

Estos criterios se establecen en el artículo 133 de la LRBRL y, entre ellos, destacaré los siguientes:

– **Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.**

Entendiendo la estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o superávit presupuestario en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales o Regionales. Sobre este apartado comentar simplemente que el mundo local tiene importantes desacuerdos en la forma de entender esta estabilidad.

– **Separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera.**

Este criterio supone finalizar con el modelo tradicional (que sigue vigente para los municipios de régimen común), donde la contabilidad y la fiscalización están unidas. Parece que lo que pretende el legislador es dar más autonomía al órgano de fiscalización y control al no tener que llevar la gestión de la contabilidad y sí en cambio le da la facultad de fiscalizar la misma. No obstante, en muchos municipios se sigue sin aplicar dicha separación.

- **La asignación de recursos, con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia, se hará en función de la definición y el cumplimiento de objetivos.**

Sin lugar a dudas esta es una de las **líneas maestras** de la nueva gestión pública a la que se deben enfrentar los titulares de los órganos directivos municipales. La definición de **Planes de Dirección**, en los que se señalen con toda precisión los objetivos a alcanzar, objetivos que pueden estar establecidos a corto o a medio plazo, las actividades necesarias para alcanzar dichos objetivos, la cuantificación de los costes para alcanzar los mismos, etc., deben ser unas de las principales funciones de cualquier directivo municipal de ahora en adelante mas si cabe cuando la asignación de los recursos económicos para cada anualidad vendrá marcada por esa definición de objetivos y los niveles de cumplimiento. Vemos como en esta nueva Ley, se hace evidente y necesaria esta nueva función directiva, ya que cuando se definen los organismos autónomos o las entidades públicas empresariales locales, también se les **establece controles específicos** sobre sus costes y sometidos a un control de eficacia, ambos por parte de la Concejalía, Área u órgano equivalente de la Entidad local al que estén adscritos.

Asimismo no debemos olvidar, dentro de este **ámbito económico financiero**, otros órganos directivos importantes ya citados como son el titular del órgano de Presupuestación, la Intervención General Municipal, el órgano que se establezca para la Tesorería y Contabilidad Municipal (en caso que se crease el órgano de gestión tributaria) y el órgano para la Resolución de las Reclamaciones Económico Administrativas, denominado en Málaga Jurado Tributario.

Para finalizar, quisiera transmitir las expectativas que en el ámbito organizativo se han generado en el mundo local por la **próxima Ley de Bases del Régimen Local**. La exposición de motivos de la Ley 57/2003 ya apuntaba la idoneidad de una nueva Ley de Bases que *“constituya un elemento adecuado para que nuestros gobiernos locales afronten los complejos retos que les presentan los albores del siglo XXI”*.

Con respecto a la futura Ley de Reforma del Gobierno y la Administración Local, comentar que sus ejes centrales versarán sobre las **competencias, las relaciones intermunicipales y el sistema de gobierno**, considerándose objetivos esenciales la mejora de la calidad de los servicios prestados por los ayuntamientos, garantizar las competencias y la autonomía municipal y reforzar la democracia en el poder municipal. Por último subrayar una última reflexión: en el fondo de estas “reformas necesarias” es obvio que lo que se encuentra es el hecho de que la realidad de las entidades locales en estos últimos años, ha impulsado y situado en primerísimo lugar dos grandes debates claves para el futuro de las estas administraciones: el de las competencias y el de la financiación. Venimos asumiendo gastos denominados “impropios” sin la debida financiación, así como gastos por “necesidad” consecuencia de convenios de colaboración con otras administraciones que en el fondo suponen pagar lo que es competencia de otros. Para cerrar el círculo de carencias financieras nos encontramos con el alto endeudamiento de otras administraciones respecto a la Local así como la alta tributación que soporta la administración local respecto a los servicios públicos que prestamos y que se centra básicamente en el IVA.

Para dar respuesta a estos debates se impone una urgente y necesaria modificación, muy esperada por las Entidades Locales, tanto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales como en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

CARENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS EN EL MUNICIPALISMO ESPAÑOL. PROPUESTAS PARA EL DEBATE

Juan Manuel Ruiz Galdón¹

1. INTRODUCCIÓN.
2. DIAGNÓSTICO Y ESCENARIO ACTUAL DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL.
3. LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES.
 - 3.1. FUENTES PROPIAS: ASPECTOS GENERALES
 - 3.2. PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LAS FIGURAS TRIBUTARIAS
 - 3.3 LAS FUENTES AJENAS DE FINANCIACIÓN
 - 3.4 OTRAS FUENTES Y PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN
4. PROPUESTAS PARA DEBATE A CORTO Y MEDIO PLAZO.

¹ Gerente del Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Otros Servicios del Ayuntamiento de Málaga (Gestrisam).

1. INTRODUCCIÓN

Nadie duda sobre la considerable evolución que el municipalismo español ha experimentado en los últimos treinta años. Tampoco hay dudas sobre que esta evolución ha sido especialmente espectacular en estos últimos diez.

El sector público español ha experimentado un intenso proceso de descentralización administrativa hacia las Administraciones Territoriales, desarrollado en el marco de la Constitución Española de 1978 y los posteriores Estatutos de Autonomía aprobados para cada Comunidad Autónoma. Este proceso descentralizador ha cambiado de manera considerable nuestros pueblos, nuestras ciudades y, por tanto, nuestro país permitiendo mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos y elevar el nivel de vida de los ciudadanos. Asimismo ha supuesto un acercamiento de las Administraciones Públicas a los beneficiarios directos de las distintas políticas públicas al aproximar el nivel de toma de decisiones.

En el ámbito presupuestario este proceso descentralizador ha tenido un notable impacto: las Administraciones Territoriales han ido incrementando sus recursos financieros mientras que el Estado ha ido perdiendo peso relativo en el total del gasto. El volumen de recursos y competencias transferidas desde el poder central a las Comunidades Autónomas, acentuado con la revisión de los Estatutos Autonómicos, es tan intenso que España ha pasado a ser uno de los países con mayor descentralización regional del mundo.

Sin embargo, es lamentable, que el mundo local español siga, en el conjunto de todas las administraciones, con el mismo peso económico, entre un 12 y un 14 por ciento del esfuerzo del conjunto de todas ellas, manteniéndose prácticamente inalterable desde hace décadas. Este estancamiento no parece razonable y se hace incomprensible en el entorno del extraordinario proceso descentralizador seguido en nuestro país en estos últimos años.

Parece lógico que en algún momento de dicho proceso descentralizador se hubiese dirigido la atención a reforzar las competencias de los municipios y, por

supuesto, dotarles de un sistema de financiación acorde con las competencias realmente ejercidas y las que puedan ir asumiendo especialmente desde las Comunidades Autónomas.

Esta atención debió prestarse hace ya tiempo, aun más, cuando nuestros Ayuntamientos no son simples órganos de gestión sino que son un poder político en si mismos, son instituciones políticas, parte del Estado, como así establece nuestra Constitución en su artículo 137 al disponer que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Pero, el problema no es simplemente que el municipalismo español y sus ciudadanos no hayan sido destinatarios de ese proceso de descentralización de recursos y competencias, es que ni siquiera han sido negociadores, no han participado en los distintos procesos descentralizadores, no han tenido presencia en los diferentes órganos de decisión. Esta situación contrasta con lo afirmado en el preámbulo de la Carta de Vitoria (promulgada el 25 de Noviembre de 2004 con motivo del 25 aniversario de los Ayuntamientos Democráticos), al declarar que son los Gobiernos Locales los que hacen más visible la descentralización del poder y más cercanos a los ciudadanos los principios democráticos que depositan en sus instituciones.

Toda persona vinculada al mundo local sabe perfectamente de la sensibilidad de cualquier asunto local en la vida pública de nuestros pueblos y ciudades. Esta especial sensibilidad no se constata en otras esferas de la nación, ni en la esfera de las autonomías. De la misma manera, la extraordinaria participación y opciones a participar que tienen los ciudadanos en el ámbito municipal no es trasladable a ninguna otra esfera de poder. ¿Se imaginan qué sucedería si cada vez que se modifica la cuota de la Seguridad Social de un trabajador autónomo, se tuviera que hacer lo mismo que se hace en el mundo local con un tipo de tributo de pago similar?.

Junto a esta especial sensibilidad ciudadana ante los asuntos locales, en la actualidad, el municipalismo español se encuentra con una situación complicada y compleja. La creciente demanda ciudadana, acompañada de la ejercida por representantes sociales, económicos y medios de comunicación, y por el propio escenario político local, se traduce en una continua mejora, cuantitativa y cualitativa, del nivel de servicios ofertados y en un aumento imparable de las inversiones en infraestructuras públicas en todos nuestros municipios. Frente a esta realidad, se emplaza una inadecuada e insuficiente financiación de los servicios e inversiones a los que los Ayuntamientos deben atender.

Tal situación ha ido llevando a los Entes Locales a niveles de endeudamiento no deseados aunque, como apreciaremos posteriormente, no son la Administración más endeudadas. Aún así ese endeudamiento -por las distintas normas que regulan la estabilidad presupuestaria, la financiación y el endeudamiento- hacen difícil el funcionamiento diario de muchos municipios españoles.

Ahora bien, un problema de la importancia de la deuda municipal podría solucionarse si se abonara la deuda histórica consistente en el gasto realizado por el municipalismo español en actuaciones que no le son propias ó mejor que debieron ser atendidas por otras administraciones (recordar que muchos de los servicios que prestan las instituciones locales tienen el carácter de suplencia de otras administraciones y que éstas no financian como debieran). Muy clarificador sobre la importancia que adquieren los servicios impropios en el mundo local puede resultar el siguiente ejemplo: si en un Ayuntamiento como el de Málaga (de los de mayor presupuesto de España), cuantificáramos los gastos impropios de los últimos cuatro ejercicios en los términos que señala, para los municipios andaluces, el Estudio realizado por el Instituto de Economía de Barcelona –elaborado a petición de la FEMP-, se obtendría un importe equiparable al consignado en el Presupuesto Consolidado aprobado por el Ayuntamiento de Málaga para el ejercicio de 2007. Podemos imaginar el enorme beneficio que reportaría esto para la ciudad y los ciudadanos.

Asimismo y cuando el grado de convergencia con la Unión Europea se estrecha, en el mundo local esta situación es bien diferente. Nuestra posición relativa en Europa tampoco es buena, lo que demuestra que el camino que debemos seguir en España es otro bien distinto. Más adelante se aportan algunas cifras de interés pero, como avance, indicar que durante 2002, el gasto de los municipios españoles supuso unos 1.050 euros por habitante, frente a los 2.600 euros del gasto medio ponderado por habitante registrado en la Unión Europea. Además el gasto local en España representó en 2002 el 13% del total gasto de las administraciones mientras en la Unión Europea supuso el 22%. Para concluir esta introducción, basta con comentar que la contribución media en la Unión Europea de otras administraciones al mundo local está en torno al 44% frente a un 35% en España (datos 2002). Por lo tanto, la corresponsabilidad fiscal del municipalismo español es bastante más elevada que en la Unión Europea pues nuestros recursos propios superan el 50% de los ingresos mientras que en la media europea suponen el 35,8%.

2. DIAGNÓSTICO Y ESCENARIO ACTUAL DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL

La situación anteriormente descrita abunda en la convicción de que el actual sistema de financiación de los Entes Locales en España no es el apropiado y que el próximo modelo, ha construir entre todos, debe considerar la premisa de guardar relación con el escenario competencial que los Entes Locales tengan en el futuro.

Pero antes de mirar al futuro, debemos observar el día a día. En la actualidad hay muchas situaciones que hacen pobre y poco flexible al actual modelo, por lo que debemos plantear cuáles medidas habría que adoptar a corto plazo para subsanar esas deficiencias. Como ejemplo podemos pensar en el desfase que actualmente existe entre los valores catastrales y el valor real de los inmuebles ó cómo la figura impositiva básica en el mundo local, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), no genera el rendimiento y la justicia social necesaria y pretendida por los Gobiernos Locales. Más adelante nos detendremos en estos asuntos.

Podemos establecer el diagnóstico del municipalismo español en los siguientes términos:

- 1.- Hay un desajuste creciente entre las funciones reales que están asumiendo nuestras instituciones locales y las que deben asumir.
- 2.- Existe una gran imprecisión legal al definir el papel de las Corporaciones Locales.
- 3.- El sistema de financiación vigente no aporta a las Haciendas Locales los recursos que demandan para desarrollar plena y satisfactoriamente su misión.
- 4.- La legislación aplicable limita y dificulta el poder de autoorganización, la gestión de sus recursos propios y su participación activa en el conocimiento y previsión de otros recursos de suma importancia para el mundo local.

Para analizar el escenario en el que se encuentran los Ayuntamientos españoles, en las próximas páginas, realizaremos un breve comentario sobre determinados aspectos que consideramos de especial relevancia. En concreto trataremos las siguientes cuestiones:

- ✓ Los Gobiernos municipales como los principales canalizadores de los anhelos e iniciativas ciudadanas.
- ✓ La diversidad tipológica de los Ayuntamientos españoles.
- ✓ Una descentralización parcial e insuficientemente planificada.
- ✓ La escasa participación del sector local en el gasto público total.
- ✓ La convergencia pendiente con el grado de reconocimiento de la función local en la Unión Europea.
- ✓ La pluralidad de Administraciones.
- ✓ La cultura administrativa.
- ✓ El incremento de riqueza en las ciudades no revierte en la propia ciudad.
- ✓ Confusión e indeterminación en materia competencial.
- ✓ El sistema de financiación y de recursos propios no acorde con las necesidades actuales de los municipios.
- ✓ Las deudas generadas por otras Administraciones.
- ✓ Los servicios no obligatorios – deuda histórica y
- ✓ El contexto político y económico.

Los Gobiernos municipales como los principales canalizadores de los anhelos e iniciativas ciudadanas

El análisis del gasto realizado por las Corporaciones Locales evidencia que se centra principalmente en la prestación de bienes y servicios públicos más próximos al ciudadano, como seguridad, urbanismo, cultura o bienestar comunitario. Se confirma que los Ayuntamientos se han consolidado como organizaciones prestadoras de servicios básicos para los ciudadanos y, lo que es muy importante, en verdaderos agentes de desarrollo. Por todo ello, debemos incidir en que la función de la Administración Local en España, como en Europa, es básica para promover y mantener la calidad de vida de los ciudadanos en el contexto del estado de bienestar de una sociedad moderna

El proceso de modernización rápida de la sociedad española y la forma que ha seguido a través de la descentralización en las Autonomías, ha hecho que los ciudadanos, en busca de mejoras en su nivel de vida y bienestar, se dirijan cada vez con más frecuencia a la Administración que les es más cercana: su Ayuntamiento. Estos han respondido de manera eficaz a las demandas ciudadanas jugando un papel fundamental en la mejora de los servicios públicos prestados en las ciudades y pueblos de todas nuestras Comunidades Autónomas.

De otro lado, y de forma simultánea, se ha producido una espectacular descentralización de competencias y recursos en el proceso de desarrollo del Estado de las Autonomías. Esta evolución se considera inacabada por haberse traducido casi en exclusividad en transferencias realizadas desde la Administración Central hacia las Administraciones Autonómicas. Éste es un factor determinante que hay que valorar para diagnosticar las causas del grave estado en que se encuentra el municipalismo español en la actualidad.

El proceso descentralizador en las Comunidades Autónomas ha generado mayor presión en el mundo local. La inquietud e incertidumbre de los ciudadanos se ha traducido en mayores demandas de éstos a sus Ayuntamientos, originando deficiencias económicas con los consiguientes resultados de inestabilidad, carencias presupuestarias y dificultades de gestión.

Hay que sumar que, en multitud de casos, las competencias transferidas a las Autonomías han debido ser desarrolladas por éstas con la cooperación de los Gobiernos Locales ya que para su eficaz y eficiente aplicación requiere su despliegue a nivel local. Pero estas actuaciones en materias como vivienda, educación o bienestar social entre otras, se hace sin la participación de los representantes locales en la planificación de objetivos, actuaciones o servicios que se han de dar desde dichas Comunidades Autónomas. Además estas acciones no llevan asociados programas adecuados de financiación hacia el mundo local con el consiguiente aumento de la brecha de insuficiencia financiera en las Haciendas Locales.

La diversidad tipológica de los Ayuntamientos españoles

Tampoco se puede obviar cómo se conforma el mundo local en España y cómo nuestra legislación, básicamente por la cantidad y tamaño de sus pueblos y ciudades, confiere una serie de servicios obligatorios, otros complementarios e incluso contempla modelos de financiación diferentes. Asimismo, no se debe perder de vista los modelos intermedios de gestión que se crean en España para facilitar la actividad en el mundo local, en concreto el papel de las Diputaciones, Cabildos, Consejos, Mancomunidades, etc. ¿Y el papel de las autonomías?

Actualmente se están produciendo dos tipos de modelos de asentamiento poblacional diferente: las metrópolis y los pequeños núcleos de población. Se entiende que las metrópolis están apareciendo por el avance de las comunicaciones terrestres que han transformado, en un breve espacio de tiempo, muchos de nuestros pueblos en ciudades y muchas de nuestras ciudades en pequeñas y grandes metrópolis.

Capitales españolas con mayor población	Número habitantes 1-06
Madrid	3.128.600
Barcelona	1.605.602
Valencia	805.304
Sevilla	704.414
Zaragoza	649.181
Málaga	560.631
Murcia	416.996
Las Palmas de Gran Canaria	377.056
Palma de Mallorca	375.048
Bilbao	354.145
Total 10 capitales	8.976.977

Población Total España: 44.708.964 habitantes

La mayor parte de ciudadanos desarrollan su vida cotidiana en espacios densamente poblados, en áreas urbanas de carácter metropolitano como se indicaba anteriormente. Esto hace que en dichos espacios o grandes ciudades se necesiten organizaciones municipales con estructuras técnico-administrativas más complejas y con una mayor capacidad de respuesta, asumiendo el Gobierno Local una mayor autonomía en la gestión de estas organizaciones municipales.

Es un hecho que la mayoría de la población se concentra en un número muy reducido de municipios (56 de los 8.107 municipios españoles tienen más de 100.000 habitantes). Además hay un dato revelador de esta situación: el 20% del total de la población española se encuentra en las 10 capitales más pobladas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Palma de Mallorca y Bilbao). Si a esto le sumáramos la población de los municipios limítrofes que forman las áreas metropolitanas de estas 10 ciudades, muy probablemente duplicaríamos este porcentaje, hasta alcanzar casi la mitad de la población del país.

Una descentralización parcial e insuficientemente planificada

Como ya se ha indicado anteriormente el proceso descentralizador llevado a cabo en España, por no haber dado como resultado una adecuada descentralización, lo consideramos como incompleto e inacabado.

Un proceso descentralizador de un modelo de Estado Central a otro Autónomo, en todo caso, debería haberse planificado con la participación activa, y muy activa del mundo local, del gobierno más cercano a los ciudadanos que conforman dicha autonomía. Todo lo que no se haga así conlleva graves problemas como se evidencia en la actualidad. Descentralizar hacia un territorio es acercar la Administración al ciudadano y no aumentar las distancias existentes.

El mayor problema que hemos podido comprobar es que la descentralización ha conllevado unos mayores servicios e inversiones a realizar por los Ayuntamientos sin la consiguiente transferencia de competencias y recursos. Muy al contrario, se han generado necesidades y demandas adicionales por el ciudadano que, a falta de Administración que las atiendan, han tenido que solventar los Ayuntamientos poniéndose en primera línea para solucionarlas. Múltiples actuaciones municipales en materias como educación, vivienda, seguridad, transportes, inmigración ó marginalidad, son muestras de ello.

La escasa participación del sector local en el gasto público total

Para cualquier estudioso de este asunto, tanto español como extranjero, no se concibe que dentro del proceso de descentralización espectacular seguido en España se mantengan congeladas las cifras de participación del sector local en el gasto publico total. Esto unido, como puede observarse en los cuadros siguientes, al espectacular aumento de la participación en el gasto público de las Comunidades Autónomas, a la evolución de la presión fiscal y formación bruta de capital en los diferentes sectores institucionales, hacen aún más extraño que este asunto no haya sido y sea portada o noticia diaria en los medios de comunicación.

Distribución por Administraciones del Gasto Público (estructura porcentual)

Incluye el porcentaje de gasto relativo a Seguridad Social	1981	2005
Gobierno Central*	87%	51%
Comunidades Autónomas	3%	36%
Corporaciones Locales	10%	13%
TOTAL	100%	100%

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para el año 2007-06-05. Ley 42/2006, de 28 de diciembre.

Evolución de la presión fiscal (ingresos fiscales en porcentaje del PIB)

Sectores institucionales	2001	2002	2003	2004 (P)	2005 (A)
Administración Central	15,9	12,75	12,2	12,03	12,61
Administraciones de la Seguridad Social	11,62	11,59	11,7	11,72	11,7
Comunidades Autónomas	2,51	6,25	6,91	7,47	7,84
Corporaciones Locales	2,99	2,94	2,84	3,06	3,08
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	33,02	33,54	33,65	34,29	35,23

P: previsión. A: avance.

Fuente : Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

Inversión de las Administraciones Públicas (en porcentajes)

Sectores institucionales	2001	2002	2003	2004(P)	2005 (A)
Administración Central	26,2	23,8	24,9	31,2	27,2
Administraciones de Seguridad Social	3,1	1,4	1,2	1,1	1,0
CCAA	39,5	41,4	39	37,4	38,9
CCLL	31,2	33,4	34,9	30,2	32,9
Total Administraciones Públicas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

P: previsión. A: avance.

Fuente : Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

La convergencia pendiente con el grado de reconocimiento de la función local en la Unión Europea

La débil participación en el gasto público de las Corporaciones Locales españolas (13%) se manifiesta con contundencia al comparar la situación con la Unión Europea.

Mientras que el grado de convergencia real de la economía española con la de la UE15 ronda el 90%, se puede comprobar que la capacidad de gasto de las Corporaciones Locales apenas superaba en el año 2002 los 1.000 euros por habitante frente a una media de Europa de casi 2.600 euros.

Por otra parte, cada día más ciudadanos de la Unión Europea viven la mayor parte del año en España, invierten, pagan sus tributos en nuestros municipios, se les presta servicios y comparan. Comparan y, lógicamente, exigen más servicios a las instituciones que les son más cercanas, en este caso a los Ayuntamientos españoles.

La situación y cifras aportadas, extremadamente reveladoras, no hacen más que recalcar la necesidad de emprender medidas urgentes para caminar hacia la convergencia con Europa en lo que a materia y competencias locales se refiere.

Peso del Gasto Local en el Gasto Público en la UE15 (año 2002)

	Gto. Local/ Gto. Público Total	A Gasto EE.LL. (millones de euros)	B Población (millones)	A/B Gasto/Hab. (euros)
Alemania	14,44	154.920	82,44	1.879,18
Francia	18,24	154.700	59,34	2.607,01
Reino Unido	26,60	163.465	59,10	2.765,91
Italia	29,62	185.370	57,80	3.207,09
España	13,10	42.969	41,09	1.045,73
Total 5 países grandes	20,53	701.424	299,48	2.342,14
Suecia	45,58	66.010	8,90	7.416,88
Dinamarca	56,50	60.047	5,38	11.161,15
Finlandia	38,90	26.759	5,20	5.145,96
Total Países Nórdicos	46,99	152.816	19,48	6.331,62
TOTAL UE 15	22,57	984.186	378,94	2.597,21

Fuente: La Situación de los Ayuntamientos en España (FEMP).

La pluralidad de administraciones

Esta situación, que podría no suponer inconveniente alguno, se ha convertido en una gran obstáculo puesto que se han obviado las necesidades de los ciudadanos y se ha negociado o debatido en función de las necesidades e intereses de los gobiernos o administraciones que conforman nuestro país.

En multitud de ocasiones nos encontramos con que determinada competencia corresponde a una Administración y, por delegación, la ejercen los municipios. Más veces de las deseadas, los Ayuntamientos acaban dedicando parte de sus escasos recursos a financiar y soportar el coste de una competencia que no le corresponde.

Por otra parte, los ciudadanos para solucionar sus problemas se encuentran con verdaderos laberintos. Frecuentemente no saben a quién dirigirse, la confusión ha sido y es tremenda, y optan siempre y en primer lugar por acercarse a su Ayuntamiento.

Además el mundo local continúa estando excesivamente tutelado. Una tutela extraña, pues las Administraciones Locales vienen demostrando su “buen hacer” o “gestión responsable”. Ya hemos aportado en estas páginas algunas cifras (existen más) que demuestran que la mayoría de los Gobiernos Locales han autocontrolado sus deseos de expandir el gasto en respuesta de las demandas ciudadanas y se han ceñido a sus disponibilidades financieras huyendo de aventuras inciertas.

Cultura administrativa

Los Ayuntamientos se han convertido en organizaciones básicamente prestadoras de servicios, agentes inversores e impulsores de desarrollo en su ámbito geográfico. El nuevo papel de los Ayuntamientos hace que sean necesarias nuevas formas de organización, la creación de figuras de directivos, de profesionales, al igual que existen en otras esferas económicas del país. Es primordial, muy importante, que el mundo local evolucione, que se modernice.

Nuestro ordenamiento legal demanda eficacia y eficiencia. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, dentro de los criterios de la gestión económico-financiera, determina el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la asignación de recursos con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia. Los Ayuntamientos deben gastar bien, cumplir objetivos, alcanzarlos al menor coste, diseñar políticas, establecer planes de dirección, análisis de costes de los servicios, etc. Deben pues contar con organizaciones que sean capaces de alcanzar y lograr esas exigencias.

Uno de los retos a los que hay que enfrentarse es el cambio de modelo de gestión administrativa llevado hasta ahora en los municipios españoles. Si bien, es verdad, que por el tamaño de muchos de ellos, quizás sea necesario diferenciar formas de organización, creación de órganos directivos, definición competencial de los mismos, etc. Se hace muy difícil gestionar lo cotidiano

cuando a las crecientes demandas de los ciudadanos y a los escasos créditos para atenderlas, se suman las trabas que una organización inadecuada, en muchos casos, impone al proceso.

El incremento de riqueza en las ciudades no revierte en la propia ciudad

Otro asunto importante, que debe analizarse con detalle, es al siguiente: nuestras Corporaciones Locales no escatiman esfuerzos en inversiones y gastos para mejorar la prestación de servicios de forma que se traduzcan en evidentes mejoras para nuestras ciudades. Nuestras ciudades, en gran medida por la actuación municipal, cada vez generan más riqueza. El problema radica en la escasa medida en que este aumento de riqueza repercute en las Haciendas Locales mientras los mayores efectos del progreso de nuestros municipios redundan en las haciendas del Estado y en las autonómicas.

Si una ciudad atrae inversión privada, nacional o extranjera, lo es porque resulta atractiva para las mismas. Si en nuestras ciudades se genera empleo, uno de los primeros resultados consiste en generar mayores recursos para la Seguridad Social a través de las cotizaciones sociales.

Igualmente se benefician el Estado y las Autonomías con los impuestos sobre la renta, sociedades, etc. No ocurre así los Ayuntamientos. Los incrementos en la recaudación de los tributos municipales no responden adecuadamente al crecimiento de la economía que es un factor que condiciona el incremento en la demanda de servicios locales.

Ni tan siquiera la nueva fórmula de financiación de nuestros municipios solventa la dificultad, pues como bien sabemos, repartidos los fondos y con topes, se aplica un porcentaje ridículo y mal distribuido para los municipios en España.

Véase otro ejemplo: la Oficina Económica de Presidencia del Gobierno en un informe reciente, estima que el 30% del crecimiento del PIB de la última década debe asignarse al proceso de inmigración, elevando este porcentaje hasta casi la mitad si el análisis se limita a los últimos cinco años. Esta contribución a la riqueza de las ciudades y, por ende, del país no revierte en los Ayuntamientos para los que el proceso de inmigración ha supuesto casi exclusivamente gastos.

La confusión e indeterminación en materia competencial

Es conveniente reiterar que el problema básico y raíz de la problemática local es el competencial. No podremos solucionar nuestros problemas y progresar adecuadamente, sin partir de una definición adecuada de competencias y dotarlas de la financiación adecuada.

El anteproyecto de ley de bases del régimen local pretende resolver esta situación. Esperemos que se negocie adecuadamente en el Congreso y Senado y el resultado sea un modelo de organización que defina adecuadamente competencias y financiación para que los municipios ocupen realmente el lugar que les asigna la Constitución como entidades territoriales básicas. El paso previo debe ser la fijación de forma clara y definitiva de las competencias de los poderes locales para no quedar al albur de posibles modificaciones en los Estatutos de Autonomía.

La urgencia de esta materia deviene de que cada día que pasa, se aumenta la brecha en el gasto de los municipios a causa de la inadecuada financiación de sus servicios, una mayor demanda ciudadana y un entorno competencial indefinido.

El sistema de financiación y de recursos propios no acorde con las necesidades actuales de los municipios

Para atender las necesidades actuales y las de futuro de los Entes Locales es imprescindible incorporar, de inmediato, la participación “suficiente” de los municipios en los ingresos de las otras administraciones públicas y proceder a solucionar los problemas derivados de la baja elasticidad-renta de unos modelos de imposición local centrados en ingresos por impuestos de producto.

Las ciudades se han transformado, están en continuo cambio, el peso industrial disminuye y el sector terciario se incrementa. Los cinturones industriales, los polígonos y los parques tecnológicos han pasado a ser grandes zonas de actividad empresarial, muchas de ellas del sector servicios y comercio, y se

han visto invadidas por el avance de la ciudad. Todo esto trae consigo nuevas exigencias a los municipios.

Por la mayor demanda de servicios públicos, los Entes Locales se han visto obligados a incrementar gastos sin tenerlos en cuenta en sus tributos. Así, en la actualidad, el coste de los servicios que financian muchas tasas municipales nada tiene que ver con el valor final de las mismas por lo que podemos afirmar que hay multitud de tasas subvencionadas. Además el impuesto de mayor poder recaudatorio del actual sistema de imposición local, el IBI, cada vez se encuentra más alejado de los valores reales del mercado inmobiliario a la vez que el sistema competencial dificulta una eficaz llevanza de las bases de datos principales de la imposición.

Las deudas generadas por otras Administraciones

En una sociedad como la española, que ha avanzado notablemente en su comportamiento fiscal, constituye un factor sumamente peculiar la situación deudora de otras administraciones con los Entes Locales. Tenemos unas administraciones (Universidades, Autoridades Portuarias, Hospitales, Consejerías autonómicas, Ministerios,...) que no siempre cumplen sus obligaciones fiscales con los municipios.

En concreto las obligaciones tributarias de las Comunidades Autónomas con el mundo local no son atendidas en el nivel que así se hace por los ciudadanos en sus municipios. Este incumplimiento es de tal magnitud que estas entidades Autónomas se han convertido en el mayor deudor por tributos que tienen los municipios españoles.

Dado que en las situaciones inversas existe una compensación automática contra los entes locales, es de justicia establecer en reciprocidad un mecanismo adecuado de compensación de las deudas a favor de dichos entes.

Los servicios no obligatorios – deuda histórica

La prestación de este tipo de servicios por los Ayuntamientos y la cuantificación del coste de estas actuaciones es una situación irresuelta que se viene soportando desde hace años. Este concepto de deuda histórica debería figurar en todos los presupuestos municipales junto con su asignación económica,

máxime cuando ya ha habido pronunciamiento político del Gobierno del Estado al respecto.

Sería preciso establecer una situación sana y crear las condiciones de una evolución equilibrada de recursos y empleos, para garantizar un desarrollo adecuado de la función local real. En este sentido debemos considerar que la problemática financiera de los servicios impropios ha de encontrar respuesta mediante dos acciones ineludibles e inmediatas:

1.- Transferir las cantidades que se acuerden para aliviar la carga financiera de los municipios motivada básicamente por atender estos servicios no obligatorios,(el Gobierno se ha comprometido ya con la FEMP a realizar los estudios que sean precisos) y

2.- Ajustar el modelo de financiación a la nueva situación estableciendo las transferencias apropiadas a los servicios que se prestan.

El contexto político y económico

Hoy en día y con la experiencia acumulada, es preciso negociar en paralelo los grandes perfiles del nuevo modelo de financiación autonómica con el de la financiación local, con el fin de alcanzar un marco coherente.

No se puede perder la oportunidad de centrar el debate municipal junto al de las reformas estatutarias autonómicas e ir definiendo el papel y competencias del mundo local. Estamos a tiempo de exigir a las autonomías una especial sensibilidad con este asunto y es necesario empezar el debate sobre la reforma de nuestra Ley de Bases de Régimen Local y la Ley Reguladora de Haciendas Locales.

Mientras tanto, podemos señalar los últimos compromisos del Gobierno recogidos en el Acuerdo Gobierno-Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) sobre Medidas Urgentes de Financiación Local (18 de Julio de 2005).

– COMPENSACIÓN DEL IAE

- Compromiso político del Gobierno para la creación de una compensación adicional a la liquidación ya pagada, con un importe global de 120 millones de euros desde el año 2005.

– DEUDA HISTÓRICA

- En el acuerdo se reconoce el papel de los municipios en la prestación de servicios y competencias que corresponden a otras Administraciones, las llamadas competencias o servicios “impropios” y, en este sentido, incluye la realización de un estudio específico, en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, que identifique las actividades que efectúan las Entidades Locales, cuya competencia pertenece a otra Administración. Terminado el estudio, el Gobierno se compromete a trasladar al Consejo de Política Fiscal y Financiera los resultados del mismo y proponer que en el seno de dicho Consejo, con la asistencia de la FEMP, se estudie el sistema para su financiación, teniendo en cuenta a qué Administración corresponde cada competencia.

– REFORMA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL

- Acuerdo para la constitución de una Comisión Bilateral integrada por representantes de la Administración General del Estado y de la para abordar la futura reforma de financiación local.

3. LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES

Después de tantas reformas, las Haciendas Locales han quedado como depositarias de los tributos de menor potencial recaudatorio y de más altos costes de gestión. Por contraposición, la Administración Central se ha reservado los tributos de mayor poder recaudatorio y sistemas de gestión menos problemáticos. Además la Administración Central retuvo la gestión e inspección de tributos que destinó a la Administración local.

Ninguna de las reformas producidas sobre las Haciendas Locales no han conseguido corregir los problemas existentes: simplificar la gestión de los tributos locales y mejorar su potencial recaudatorio. Por todo ello, la situación actual de la gestión tributaria en las Haciendas Locales difícilmente puede impedir el estado de insuficiencia financiera.

Como ya se ha indicado anteriormente, la ciudad se ha convertido en un centro de alta productividad y generador de riqueza que ha provocado la gran transformación de España en estos últimos años. Esta generación de riqueza ha potenciado los recursos de la Hacienda Estatal, Autonómica y de la Seguridad Social a un nivel muy superior al de las Haciendas Locales. Al tiempo este crecimiento de la ciudad, ha ido ocasionando más gastos en los servicios prestados por ésta sin guardar una relación proporcional con la fiscalidad que ha generado.

La contradicción fundamental de la hacienda municipal en las ciudades se encuentra en el hecho de que, siendo la ciudad un centro de alta productividad y un fuerte generador de riqueza, recae sobre la hacienda local los gastos de los servicios municipales clásicos y los gastos derivados de las nuevas situaciones (inmigración, envejecimiento, sostenibilidad). Los gastos en general tienden a crecer, dada la relación entre mayor renta y mayor demanda de servicios, en cantidad pero sobre todo en calidad, y frente a este creciente gasto la hacienda local no es proporcionalmente receptora de la fiscalidad que genera su importante producción de riqueza.

Así pues, previamente a la realización de cualquier propuesta para la financiación futura de los Ayuntamientos hay que tener en consideración:

- 1.-Los gastos que las ciudades están prestando con carácter de suplencia o de capitalidad sin una financiación adecuada.
- 2.-El traspaso de nuevas competencias a fin de que se incremente su peso específico dentro del sector público.
- 3.-El carácter de políticas estatales que adoptan las políticas realizadas por las grandes ciudades en la prestación de muchos servicios.
- 4.-Las ineficiencias en el sistema impositivo local.

3.1. FUENTES PROPIAS: ASPECTOS GENERALES

El cuadro siguiente informa sobre la importancia de las diferentes fuentes de financiación de las Haciendas Locales. Podemos observar la gran importancia, en el volumen total de ingresos, de la imposición sobre la propiedad y actividad inmobiliaria.

Peso relativo de las fuentes de financiación de las Haciendas Locales

	Importe (millones de euros)	Peso en el total de ingresos
I.B.I.	5.398,92	15%
I.A.E.	1.266,60	3%
I.V.T.M.	1.802,22	5%
I.I.V.T.N.U.	1054,348	3%
I.C.I.O.	1.555,28	4%
Otros impuestos y extinguidos	14,14	0%
TOTAL INGRESOS IMPOSITIVOS	11.091,51	31%
Tasas y otros ingresos	6.063,56	17%
Ingresos patrimoniales	781,07	2%
Enajenación de inversiones reales	1.503,79	4%
TOTAL TRANSFERENCIAS (corrientes y de capital)	14.194,29	39%
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	2.680,75	7%
TOTAL INGRESOS	36.314,97	100%

Fuente: Liquidación Presupuestos Ayuntamientos (derechos reconocidos netos 2003)
Dirección General de Coordinación Financieras con las Entidades Locales

En lo referente a fuentes propias de financiación, podemos significar lo siguiente:

- Existe una excesiva sensibilidad ciudadana a modificaciones en los tributos municipales. Los instrumentos fiscales municipales son muy rígidos y son percibidos claramente por los ciudadanos, mientras que los recursos del Estado y de las Comunidades Autónomas crecen automáticamente sin apenas coste político.
- Se da en nuestros municipios una gran diversidad en la aplicación de los recorridos fiscales posibles, lo que origina conflictos en municipios limítrofes. En este sentido, continuamente se establecen inadecuadas comparaciones en la fiscalidad por no relacionarlas con el nivel de servicios que se presta, o bien por realizar comparaciones con gran falta de información (no es posible comparar la fiscalidad en las viviendas sin tener en cuenta si el municipio tiene establecida la tasa de recogida de basura doméstica; tasa e impuesto parece que deben ir juntos e incluso

para cualquier estudio comparativo deberíamos sumar las distintas tasas por consumo y tratamiento de agua potable).

- A la problemática de algunos ingresos patrimoniales, como la venta de suelo, hay que unir la inadecuada actualización de las tasas respecto al coste de servicio y las ineficiencias financieras y pérdida de información que ha traído la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas.

3.2. PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LAS FIGURAS TRIBUTARIAS IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES (IBI)

Problemática:

- La base del IBI está vinculada directamente al territorio a la propiedad y no así a la riqueza del contribuyente. En su definición actual, constituye un impuesto de carácter tendencialmente regresivo que ganaría en justicia social si estuviera asociado a la riqueza de los contribuyentes.
- La reforma de 2002 quiso aportar ideas o medidas populares como gravar las viviendas desocupadas ó la diferenciación por usos, pero no se ha podido avanzar por esos caminos ya que, al final, lo verdaderamente importante es la actualización de valores.
- Los problemas derivados de la dependencia en la gestión tributaria de otra Administración pública no se limitan a la revisión o actualización de valores. También los encontramos en las alteraciones físicas, las jurídicas, la confección y mantenimiento de las inscripciones, la notificación de valores, los calendarios de pago ó los bienes de características especiales, por citar algunos. Todos dan como resultado una considerable merma en las posibilidades de actuación y recursos de las Entidades Locales.
- A través de los convenios de colaboración, se exige que la Administración local abone gastos para la realización de competencias que no le corresponden directamente.
- La aplicación de bonificaciones obligatorias y exenciones, sin compensación, constituye otro gran problema.

Propuestas de mejora:

- Desvincular la gestión catastral de la Dirección General del Catastro de la gestión tributaria integral (gestión, recaudación e inspección) del impuesto.
- La Base Imponible debe estar definida desde el ámbito municipal y no depender del Catastro. El Estado será competente en la confección de la relación de inmuebles y el Ayuntamiento en la elaboración de los baremos.
- Determinar el impuesto en el momento de la adquisición del inmueble para acabar con la arbitrariedad existente en la valoración.
- Asumir la inspección para actualizar las bases de datos.
- Eliminar los límites a la tributación diferenciada por usos.
- Diferenciar la tributación de solares.
- En el tratamiento de los Bienes Inmuebles de Características Especiales (BICES), diferenciar de grupo a Puertos de Aeropuertos.
- Modificar la bonificación en los BICES para que se pueda aplicar a cada uno de los bienes (en la actualidad si se aplica, se aplica al grupo).
- Poder diferenciar tipos por zonas.

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA (IVTM)

Problemática:

- Excesiva dependencia de la Dirección General de Tráfico.
- El sistema de caballos fiscales no parece el más adecuado.
- Problemática relacionada con el alto coste de gestión.
- Inexistente relación del impuesto con los costes que el automóvil genera en un municipio.
- Problemática de la ubicación de las grandes flotas de vehículos en municipios donde la fiscalidad es más reducida.
- Bonificaciones y exenciones no compensadas al municipio.

Propuestas de mejora:

- Posibilidad de situar la tributación en las Comunidades Autónomas y que éstas transfieran los ingresos a los municipios.

- Ventajas y desventajas de participar en un porcentaje del impuesto de matriculación.
- Modificar el impuesto para que grave un porcentaje del valor del vehículo y se realice en un sólo pago.
- Que se grave en función del grado de contaminación que se produce.
- Evitar la situación actual de flotas de vehículos (“paraísos fiscales”).
- Exigir las exenciones por minusvalía.
- Modificar las tarifas y tramos.

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (IAE)

Problemática:

- Excesivamente vinculado a la información que da la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- Los ingresos dependen de la gestión de dicha Agencia Estatal.
- Hay una falta de información estadística importante, necesaria para el establecimiento y cuantificación de algunas tasas.
- Limitación de la actuación inspectora municipal, al no poderse inspeccionar la cifra de negocio.

Propuestas de mejora:

- Replanteamiento o revisión de la configuración actual del impuesto.
- Participar en un porcentaje del Impuesto de Sociedades.
- Mayor información de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para mayor conocimiento por los Ayuntamientos de las matrículas generales del impuesto.
- Posibilitar la comprobación de la cifra de negocios.
- Modificar la tributación de las empresas de telefonía móvil.
- Posibilidad de inspeccionar a empresas con cuotas nacionales, caso de las empresas de telefonía.
- Establecer un tributo de único pago, obligatorio para cualquier actividad que se realice en un municipio, que diferencie por actividad y considere variables como capital social, costes de inversión, etc. Proporcionaría ingresos a la Hacienda Local e información sobre la actividad económica realizada en el municipio.

IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DEL VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA (IIVTNU)

Problemática:

- Excesiva dependencia de la Dirección General del Catastro.
- La fórmula de cálculo de la base imponible parece más que discutible.

Propuestas de mejora:

- Vincular a impuestos autonómicos como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y los Actos Jurídicos Documentados y cobrar un recargo sobre ellos.
- Posibilidad de que su aplicación sea obligatoria para los municipios.
- Exigir la liquidación previa a su inscripción en el Registro de la Propiedad.
- Modificar la fórmula de cálculo de la base imponible.

IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS (ICIO)

Problemática:

- La confluencia de tasas e impuestos sobre las construcciones, instalaciones y obras genera confusión.
- No están bien definidas algunas bonificaciones.

Propuesta de mejora:

- Mejor definición del Impuesto para excluir la confusión generada por la confluencia de la tasa por tramitación de la licencia urbanística y la liquidación inicial del ICIO que a veces produce la sensación en los contribuyentes de una doble imposición.

TASAS

Problemática:

- Se hacen excesivamente gravosos los estudios de costes para el cálculo de la cuota y su continua actualización.
- Conocimiento por el ciudadano del coste real del servicio, poder disuasorio y escaso rendimiento.

Propuestas de mejora:

- El uso del *principio del beneficio* mediante la aplicación de cargas sobre el usuario (tasas, precios públicos y, eventualmente, contribuciones especiales) debería ampliar su campo de acción en el mundo local, en la medida en que buena parte de los servicios que prestan los Gobiernos Locales tienen las características adecuadas para su utilización puesto que son servicios divisibles, con usuarios identificables y sin componentes redistributivos relevantes.
- Suplir los estudios económicos que hay que realizar anualmente, por la aplicación de índices de actualización como se hace con los valores catastrales de las viviendas.
- Necesidad de que la cuota cubra el coste del servicio y luego se aplique la bonificación o reducción que se desee para que el ciudadano pueda percibir el verdadero coste del servicio que se le presta.
- Problemática de las tasas de recogida de basura doméstica (en unos municipios se aplican y en otros no con lo que se desvirtúa, por ejemplo la tributación de la propiedad inmobiliaria).

Por su especial importancia para los Ayuntamientos, a continuación trataremos la Tasa de suministro.

TASAS POR UTILIZACIÓN PRIVATIVA O APROVECHAMIENTOS ESPECIALES CONSTITUIDOS EN EL SUELO, SUBSUELO O VUELO DE LAS VÍAS PÚBLICAS MUNICIPALES, A FAVOR DE EMPRESAS EXPLOTADORAS DE SERVICIOS DE SUMINISTROS

Problemática:

- Las telecomunicaciones son un sector cuya expansión y crecimiento constante no se está viendo convenientemente reflejado en el ámbito municipal.
- Existen datos que muestran crecimientos espectaculares en la facturación de telefonía fija, de móviles, de empresas audiovisuales y las de satélite. Estos crecimientos son muy superiores al incremento de ingresos que por estas tasas reciben los municipios.

- Imposibilidad a controlar los ingresos de las empresas del sector que motiva serias dificultades a la hora de cuantificación la previsión de ingresos de las Haciendas Locales.
- También han crecido de manera importante la facturación de las empresas de electricidad y de gas.

Propuestas de mejora:

- Mejorar la tributación local a través de la tasa del 1,5%.
- Que los municipios liquiden a través de los datos suministrados por Hacienda o la Agencia Estatal Tributaria.
- Posibilidad de participar en impuestos estatales.
- Actuación de la inspección municipal.

3.3 LAS FUENTES AJENAS DE FINANCIACIÓN PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

El texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es la base del sistema vigente de financiación local.

El sistema, en vigor desde el año 2004, como sabemos, se organiza en torno a dos modelos, el primero, que podríamos denominar “de cesión de rendimientos recaudatorios de impuestos estatales”, con dos componentes, uno de cesión de impuestos estatales y otro de financiación complementaria, y el segundo, que podría denominarse “modelo de reparto por variables”, definido con arreglo a unas variables predeterminadas.

Con la perspectiva que disponemos del actual modelo de participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado, podemos comentar lo siguiente:

- La participación en los ingresos del Estado no debe garantizar únicamente la suficiencia financiera de las Haciendas Locales. Junto a esta garantía, debe emplearse para compensar las desigualdades municipales en términos de necesidad de gasto y capacidad fiscal. Este es el motivo por el que se defiende un sistema de participación en ingresos incondicional en paralelo a ingresos condicionados.

- La supresión del automatismo del modelo anterior en la fijación del montante de participación en cada ejercicio y la aplicación del índice de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado provoca incertidumbres.
- Se debe proceder a corregir la insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado (PIE), cuyos criterios de dotación y distribución deberían ser más transparentes y acordes con los principios de suficiencia, eficiencia y equidad.
- En los municipios de mayor dimensión, deberían verse reforzados los sistemas de participación en las figuras tributarias más fácilmente territorializables, flexibles y vinculadas a la capacidad económica de los ciudadanos (especialmente IRPF), sobre las que además deberían los Gobiernos Locales poder ejercer cierta capacidad normativa a efectos de profundizar en la corresponsabilidad fiscal.
- Debería estudiarse la conveniencia de ligar la evolución de la Participación a un indicador no dependiente de las decisiones de política fiscal que cada Gobierno adopte y facilitar información municipalizada de los importes a percibir por cada Ayuntamiento para facilitar una elaboración más rigurosa de los presupuestos de ingresos municipales.
- La obligación de contabilizar esta Participación como un recurso más de los Entes Locales tratando como tributo propio lo que es una transferencia, complica cualquier cálculo de la presión fiscal municipal y altera las series temporales de impuestos locales. Con este tratamiento se aumenta notablemente la presión fiscal municipal cuando la Entidad Local no es responsable pues ni gestiona ni regula estos impuestos. Ya se han publicado diversos estudios que llegan a la conclusión de que se ha producido un crecimiento importante de la presión fiscal cuando esto no es cierto.

INEXISTENTE PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Nuestro texto constitucional establece, como eje fundamental de la financiación local, la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas. Aún así, las Comunidades Autónomas se muestran, en general, un tanto reacias al establecimiento de esta fuente de financiación, y

en los casos en los que se instaura se observa, escasa homogeneidad, indeterminación en su cuantía, inestabilidad y manifiesta insuficiencia.

Las Comunidades Autónomas deben asegurar la atribución de recursos propios a sus municipios y arbitrar la participación local en sus tributos conforme a los criterios de equidad, solidaridad y eficiencia, no solamente a través de planes de obras y servicios finalistas, sino con la creación de fondos de cooperación incondicionados. Sus Leyes de Presupuestos deberían establecer, conforme a una norma con rango de Ley en la que se fije su cuantía y actualización, una participación incondicionada de las Entidades Locales en los ingresos tributarios de la Comunidad correspondiente.

Esta participación debe ser calculada teniendo en cuenta el coste de las nuevas competencias asumidas por los Gobiernos Locales en el proceso de descentralización y una vez hecha efectiva la correspondiente deuda o coste histórico por los servicios cuya competencia corresponde a otra Administración y que son atendidos por las Entidades Locales.

Para la valoración del coste efectivo de los traspasos ha de tenerse en cuenta tanto los costes directos e indirectos necesarios para la prestación del servicio como los gastos de inversión destinados a la conservación, mejora y sustitución del capital público adscrito a dicho servicio. Además, habrá de considerarse la previsión de la evolución futura del gasto, a fin de mantener en el tiempo una prestación adecuada del servicio público que se descentraliza.

PROBLEMÁTICA CON EL ENDEUDAMIENTO POR LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

A pesar de las múltiples manifestaciones acerca de flexibilizar el criterio de estabilidad, lo cierto es que observamos que tal flexibilidad no se ha trasladado al ámbito local, aún cuando el déficit sigue siendo mayor en la Administración Central y las Comunidades Autónomas que en la Administración Local.

La gran diversidad de economías locales implica la coexistencia de haciendas fuertemente endeudadas con otras que apenas lo están, municipios con posibilidades de financiar infraestructuras mediante enajenación de terrenos y/o aprovechamientos urbanísticos, otros municipios con fuertes crecimientos poblacionales que implican la necesidad continua de fuertes inversiones, etc. Estas circunstancias deberían valorarse adecuadamente mediante su

correspondiente apreciación a la hora de fijar los parámetros de estabilidad tanto para el conjunto de las Administraciones Locales, como de cada una de ellas en particular.

La Disposición final cuarta de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de Reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, establece la obligación del Gobierno de aprobar un reglamento de aplicación de la citada Ley 18/2001 a las Entidades Locales, que atienda a sus particularidades organizativas, funcionales y económico-financieras, así como a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Para dar debido cumplimiento a la referida disposición, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales ha redactado un borrador, sobre el que en la actualidad se trabaja, de Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales. Esperemos que esta nueva normativa elimine aspectos discrecionales de la actual regulación y la excesiva tutela sobre las Corporaciones Locales que supone una importante merma de su autonomía financiera.

3.4 OTRAS FUENTES Y PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN

Para finalizar, mencionar algunos otros aspectos relevantes que afectan a nuestras instituciones locales y que, aunque por motivos de espacio no hemos tratado suficientemente en este estudio, no podemos obviar:

- La redefinición competencial de las ciudades con sus áreas de influencia.
- Problemática con una tributación medioambiental poco desarrollada, competencia de las Comunidades Autónomas y de los impuestos ecológicos.
- El problema del suelo y los problemas derivados de la venta de suelo, posibilitando que sus ingresos puedan ser destinados a inversiones de interés municipal y no solo para desarrollo urbanístico.
- La tributación municipal al Estado: el IVA.
- Gastos de capitalidad y suplencia.
- La situación de los municipios turísticos.
- Costes de adaptación a la nueva Ley de Modernización.

- Limitación de los márgenes de gestión por una legislación inadecuada (calendarios fiscales, ordenanzas fiscales, publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, los BICES y bonificaciones, etc).
- Excesiva vinculación y dependencia de la política fiscal municipal y la política fiscal nacional.
- La pérdida de ingresos por la reforma del IAE.

4. PROPUESTAS PARA DEBATE A CORTO Y MEDIO PLAZO

Como se ha tratado a lo largo de estas líneas, las Haciendas Locales se encuentran con múltiples y variados problemas que afectan tanto a la vertiente de sus ingresos como a la de los gastos. Tras analizar la situación de nuestros municipios, no podemos finalizar este artículo sin señalar una batería de propuestas de debate, a corto y medio plazo, que consideramos de gran alcance para los Entes Locales.

Propuestas de debate a corto plazo:

- Impulsar la constitución de un grupo para el análisis y propuestas de mejoras en la gestión, que podría estar constituido por las grandes ciudades (por ejemplo “G7 Grandes Ciudades”).
- Presencia de este “Grupo” en la FEMP para actuar en las distintas áreas de trabajo.
- Elaboración por los expertos municipales del “Grupo” de iniciativas para la reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en coordinación con el grupo designado por la FEMP.
- Consignación en los Presupuestos de Ingresos Municipales de un porcentaje (a determinar) del total de la Deuda Histórica por servicios de suplencia ó impropios.
- Pago inmediato de la deuda tributaria que mantienen otras administraciones con las Haciendas Locales.

Propuestas para debate a medio plazo

- Solución integral y conjunta al sistema de financiación y competencial autonómico y local.

- Reforma de la Ley de Bases del Régimen Local.
- Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Representación institucional y mayor protagonismo del mundo local en los asuntos autonómicos y nacionales.

EL GASTO NO OBLIGATORIO Y EL ÁMBITO COMPETENCIAL LOCAL

Javier González Arranz y Ángel Salas Lacárcel¹

1. INDEFINICIÓN COMPETENCIAL
2. DESCENTRALIZACIÓN Y SUFICIENCIA FINANCIERA
3. EL GASTO LOCAL NO OBLIGATORIO

¹ Javier González y Ángel Salas son Técnicos Economistas del Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Otros Servicios del Ayto de Málaga. Gestrisam (Subdirección de Presupuestos, Planificación, Control y Coordinación).

Los llamados servicios impropios son aquellos en los que incurren cada año los Ayuntamientos españoles al ejercer competencias de otras Administraciones Públicas. Se trata de responsabilidades y servicios cuyo cumplimiento no corresponde a los Ayuntamientos pero que, por sustitución, suplencia u omisión del resto de Administraciones, se han visto obligados a asumir con los consiguientes gastos de recursos derivados de esa asunción.

1. INDEFINICIÓN COMPETENCIAL

Nuestra normativa vigente, tanto estatal como autonómica, no ha conseguido una delimitación precisa de las competencias de los distintos niveles de la Administración y de los Entes Locales. Así, es frecuente encontrar en el ordenamiento jurídico español múltiples supuestos de competencias concurrentes, compartidas o yuxtapuestas.

Esta circunstancia está propiciada por una regulación del ámbito competencial local, que se caracteriza por la inexistencia de una lista delimitada y formal de competencias locales. Muy al contrario, la legislación se limita a identificar las parcelas en las que deben reconocerse competencias a los municipios, aceptando abiertamente que sean las leyes reguladoras de estos sectores las que concreten cuáles deben ser las incluidas en la esfera municipal. Estas leyes sectoriales presentan importantes debilidades, como pueden ser la ya citada insuficiente definición de competencias locales, la falta de adaptación a las nuevas realidades o el hecho de que algunas de estas leyes incrementen las obligaciones, las responsabilidades o las cargas municipales sin prever su correspondiente financiación.

El artículo 148 de la Constitución Española establece las competencias de las Comunidades Autónomas y en el 149 define aquellas competencias que son exclusivas del Estado. Algo parecido debería llevarse a cabo, a través de la reforma de la actual Ley de Bases del Régimen Local, en el marco de la autonomía municipal para así sacar a nuestras instituciones de la indeterminación en la que tradicionalmente se han desenvuelto. En la actualidad, la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen

Local establece el marco competencial de los municipios españoles en los artículos 25, 26 y 27. Esta Ley atribuye a los municipios la facultad de “promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, estableciendo a continuación un elenco mínimo de competencias que estos entes deberán ejercer, en todo caso, en determinadas materias (Art. 25.2) y en relación con determinados servicios (Art. 26)² que los municipios deberán prestar, sin perjuicio de otras competencias que puedan delegarles el Estado y las CCAA.

Esta problemática competencial ha hecho que la realidad del mundo local sea más compleja todavía y así, en la práctica, los Entes Locales desarrollan múltiples servicios impropios, por razones diversas. En unos casos por causas históricas (hospitales, institutos, sanatorios psiquiátricos), en otras por la sensibilidad municipal a las necesidades de sus ciudadanos, tan próximos a ellos (en estos últimos años asuntos como la inmigración, el bienestar social y la seguridad han tomado gran relevancia, estrangulando financieramente a muchos municipios españoles) y, en otros, por transferencias indirectas de servicios de otras Administraciones Públicas. Un ejemplo de estas transferencias indirectas tienen lugar cuando la Comunidad Autónoma o el Estado “regalan” a un pequeño Ayuntamiento una ambulancia, un vehículo de extinción de incendios o una piscina climatizada. De este modo aparentemente altruista el Ayuntamiento asume una competencia que no le corresponde, una responsabilidad ajena y sobre todo unos costes de mantenimiento para los que no tiene financiación.

Por otro lado, en el ámbito competencial local la legislación autonómica tiene varias razones para jugar un papel destacado. En primer lugar, por el simple

² Estos servicios obligatorios a los que la Ley hace referencia en su artículo 26 son los siguientes:

En todos los Municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

hecho de que todas las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas en materia de régimen local que les permiten diseñar y desarrollar modelos propios de gobierno y de administración local con grados potencialmente diferentes de descentralización. En segundo lugar, por la diversidad de estructuras territoriales del Gobierno Local que hay entre distintas regiones, cuya plasmación y desarrollo ha de traducirse en la existencia de capacidad autonómica para distribuir una parte significativa de las competencias en este nivel. Y, en tercer lugar, por el hecho de que la mayoría de las competencias locales lo son en ámbitos de actividad regulados por leyes autonómicas.

En definitiva, el marco competencial de los municipios españoles es complejo y cambiante a lo largo del tiempo. Es complejo dado que es distinto para los municipios en función de su tamaño de población, y en la medida que puede ser más o menos amplio según la voluntad del propio municipio y, es cambiante, dado que la normativa estatal y autonómica ha creado, en algunos casos, nuevas obligaciones municipales, con lo cual el marco competencial de los municipios se ha ido modificando. El hecho de que sea normativa autonómica la que también incide sobre este marco competencial municipal, hace que existan diferencias entre las obligaciones de los municipios según sean de una u otra comunidad autónoma. Todo ello dificulta el conocimiento sobre qué hacen realmente nuestros municipios.

2. DESCENTRALIZACIÓN Y SUFICIENCIA FINANCIERA

La insuficiente determinación de las competencias locales convive con un hecho evidente: en nuestro país no se ha alcanzado un grado satisfactorio de descentralización, ya que el modelo actual no ha sido capaz de llevar a los Entes Locales a gestionar una parte del gasto del sector público significativo, manteniéndose desde hace tiempo en torno al 13% del conjunto de gastos de las Administraciones Públicas de España. El proceso descentralizador se ha estancado en las Comunidades Autónomas y lamentablemente para el municipalismo español, se sigue debatiendo en la actualidad más traspaso y competencias para ese nivel de administración.

Este escaso porcentaje de gasto gestionado por las Entidades Locales españolas se debe a que el principio de proximidad en el ejercicio de competencias públicas no se aplica de forma efectiva. Además, los Ayuntamientos no tienen suficientes recursos para resolver muchos de los problemas que deben afrontar, tales como la inmigración, la educación, la convivencia, la sostenibilidad, la salud pública o la seguridad. De otro lado hay que destacar que aun manteniendo ese escaso nivel de gasto publico es una administración altamente inversora.

Desde hace años se han producido intentos para incrementar las competencias municipales a través del denominado Pacto Local que aún no ha llegado a plasmarse, creemos fundamentalmente, por el escaso interés mostrado por las Comunidades Autónomas, ya que ellas serían las principales damnificadas por la posible transferencia de competencias hacia la esfera local.

La indefinición del marco competencial de los ayuntamientos ha tenido por consecuencia una separación progresiva entre el nivel de sus ingresos y de sus gastos. Esta brecha financiera ha ido aumentando a partir de los años noventa, conforme se ha desarrollado la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas, que afectó al grado de obligaciones mínimas a prestar por los ayuntamientos. Este impulso jurídico autonómico de descentralización silenciosa de los servicios públicos hacia las Corporaciones Locales no vino acompañado de una financiación adecuada y suficiente. De ahí las reclamaciones de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para arbitrar un sistema de financiación local que gire alrededor del Pacto Local.

Es conveniente pues una reordenación de los servicios de competencia local y una equilibrada asignación de los recursos financieros adecuados para prestarlos en condiciones de eficiencia y calidad. Además, si esto llega a producirse, no podemos olvidar la conveniencia de articular mecanismos de garantía en los procesos de asignación y transferencias de competencias a la Administración Local para asegurar la capacidad financiera efectiva de esta

administración en el ejercicio de los nuevos ámbitos competenciales. De este modo, se impedirían situaciones como, por ejemplo, que algunos Ayuntamientos estén pagando facturas en materia sanitaria y educativa cuando son competencias “exclusivas” de otras Administraciones, que asuman, entre otros, los gastos del proceso de regularización de inmigrantes, o la ejecución de la ley integral de género sin compensación económica alguna. Circunstancias como éstas han contribuido históricamente a acentuar la insuficiencia financiera de las Entidades Locales, detrayendo recursos que podrían aplicarse a otras funciones municipales. Tampoco podemos olvidar la realización por parte del ámbito local de competencias estatales a través de la figura de la delegación, asumiendo los costes de la gestión delegada (convenios con la Agencia Estatal de Administración Tributaria respecto a la gestión e inspección en el Impuesto de Actividades Económicas, convenios con la Dirección General del Catastro para la gestión catastral que afecta al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, etc.). Lo más lógico sería redistribuir las competencias, que cada administración asuma las suyas y responda de ellas con sus respectivos programas de gastos y no tenga que ser el mundo local quien asuma los gastos de otras administraciones.

Esta necesaria e ineludible redistribución de competencias debe realizarse desde el principio de subsidiariedad -proclamado por la Carta Europea de la Autonomía Local que recomienda que las tareas públicas que se puedan acometer desde los Gobiernos Locales no se ubiquen en otros niveles de gobierno- y desde los principios de autonomía, proporcionalidad y flexibilidad. Desde estas consideraciones, la legislación básica de régimen local debería determinar, directamente o con el concurso de leyes sectoriales, competencias significativas de los municipios en ámbitos tales como: Seguridad ciudadana, Circulación de vehículos y servicios de movilidad, Protección civil y prevención y extinción de incendios, Urbanismo y ordenación del territorio y espacios públicos, Vivienda, Medio ambiente, Agua, Energía, Telecomunicaciones y sociedad de la información, Limpieza y residuos, Cementerios y servicios funerarios, Servicios para la integración y cohesión social, Deporte y ocio, Cultura, Educación, Ordenación y promoción de la actividad económica y Colaboración con la Administración de Justicia, entre otras.

En la actualidad, desde el ámbito municipal andaluz, se ve al nuevo Estatuto de Autonomía (aprobado en referéndum el 18 de febrero de 2007) con esperanza por cuanto que su Título III “Organización Territorial de la Comunidad Autónoma” supone un reconocimiento expreso del papel que juegan las Administraciones locales andaluzas como administraciones más próximas al ciudadano. Sirvan, por ejemplo, las menciones que se hacen respecto a la autonomía local, a su capacidad de autoorganización, al ámbito competencial propio o al principio de subsidiariedad.

Pero tal reconocimiento va indisolublemente unido al principio de suficiencia financiera, ya que sin recursos suficientes, difícilmente se pueden atender o prestar servicios adecuados a los ciudadanos andaluces. Por lo tanto a partir de ahora se dispone de un nuevo Estatuto que reconoce de forma expresa el derecho de las administraciones locales andaluzas a una suficiencia financiera para poder ejercer no solo sus competencias propias sino también para el ejercicio de competencias delegadas o transferidas a los Ayuntamientos (Art. 90, 92 y 93).

Consideramos por tanto que la Junta de Andalucía debe acometer con carácter urgente el desarrollo de los aspectos del Estatuto que afectan a las Entidades Locales Andaluzas abordando de forma preferente la problemática de las competencias de la Junta de Andalucía que son o serán ejercidas por la ayuntamientos, así como la financiación de las mismas.

Sería la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía la que deberá establecer una participación incondicionada de las Entidades Locales andaluzas en los ingresos de la Comunidad, calculada teniendo en cuenta el coste de las nuevas competencias asumidas por las instituciones locales en el proceso de descentralización, superando con ello los actuales niveles de transferencias, casi testimoniales, que se vienen realizando con los fondos destinados a la nivelación o atención a los servicios obligatorios.

Se constata que la efectiva participación en los tributos de las Comunidades Autónomas no existe y ha sido sustituida por subvenciones graciables en su concesión, condicionadas en su destino, sin continuidad y regularidad garantizada, lo que incide de forma negativa en la suficiencia financiera de las Entidades Locales y en su potestad de planificación.

La suficiencia financiera enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía local no pasa de ser una mera declaración formal, y la sustitución de la preceptiva participación en los tributos del Estado y en los de las Comunidades Autónomas por subvenciones a obras, servicios o actividades municipales supone una clara intromisión de dichos niveles de gobierno sobre los gobiernos locales, privándolos de su potestad decisoria fundamental sin la que no cabe hablar de instituciones municipales exentas de tutela de los niveles superiores de la administración.

3. EL GASTO LOCAL NO OBLIGATORIO

El 18 de julio de 2005, representantes del Gobierno de la Nación y de la FEMP suscribieron un acuerdo de reconocimiento del papel de los municipios en la prestación de servicios o asunción de competencias que corresponden a otras Administraciones. En concreto, el acuerdo sostenía lo siguiente:

“Los Gobiernos Locales de ciudades y pueblos han mejorado el bienestar social de los ciudadanos prestándoles unos servicios públicos de calidad. El cambio y el progreso experimentados en España, en estos años de Democracia se deben en gran medida al trabajo y esfuerzo de las Instituciones Locales. Dicha respuesta de los Gobiernos Locales ha ido más allá de las competencias propias, incluso asumiendo el coste financiero de prestar unos servicios cuya competencia reside en otras Administraciones Públicas.

Para dar solución a esta situación, el Gobierno se compromete a impulsar en el marco de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales la realización de un estudio que identifique las actividades que efectúan los entes locales cuya competencia pertenece a otra Administración Pública.

Una vez terminado dicho estudio, el Gobierno se compromete a trasladar al Consejo de Política Fiscal y Financiera, en tanto que órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera con

competencias para todos aquellos aspectos de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que por su naturaleza precisan de una actuación coordinada, los resultados del estudio anterior y proponer que, en el seno de dicho Consejo y con la asistencia de la FEMP, se proceda a la discusión y estudio del sistema para su financiación, teniéndose en cuenta a qué Administración corresponde cada competencia.”

Tenemos que señalar que ya se han discutido en el seno de la Comisión Técnica de Financiación Local dos documentos en los que se presenta una metodología para identificar este tipo de actividades y gastos.

El primero de ellos, elaborado por el Instituto de Economía de Barcelona a petición de la FEMP, en virtud de un acuerdo con la Fundación Democracia y Gobierno Local, establece una serie de criterios, basados en el marco legal de la Ley 7/1985, para tratar de distinguir entre los servicios que han de ser prestados de manera obligatoria por los Entes Locales y el resto. Posteriormente, tomando como referencia la información relativa a la clasificación funcional y económica del presupuesto de gastos de una muestra representativa de Entidades Locales, proporcionada por el Ministerio de Economía y Hacienda, se cuantifica el peso del gasto no obligatorio de los municipios españoles, el cual representa un 26,7% del gasto total de los Entes Locales.

El segundo documento ha sido elaborado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales. En este texto, además de no ofrecerse ningún dato sobre la cuantificación del gasto que suponen estas actividades para los presupuestos locales, la Dirección General cuestiona en cierta medida la metodología empleada en el estudio anterior, al considerar que una gran parte del gasto considerado como no obligatorio en aquél se corresponde con gastos derivados de una decisión política discrecional en el marco de la autonomía local.

Ante esta discrepancia de criterios, ambas partes han acordado seguir debatiendo para intentar alcanzar un acuerdo sobre la metodología que debe

emplearse para incluir sistemáticamente todos los costes de prestación de los denominados servicios no obligatorios que permita elevar a la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales una propuesta.

Nos vamos a detener brevemente en el mencionado estudio realizado por el Instituto de Economía de Barcelona a petición de la FEMP: *“El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2003”*.

Este estudio ha tenido como antecedentes los trabajos sobre gasto no obligatorio de los municipios de Cataluña realizados desde el año 1998.

Como ya se ha comentado, el objetivo era cuantificar lo que representa en el conjunto de los municipios españoles la realización de servicios de prestación no obligatoria. Para ello se identifican las funciones y subfunciones de los presupuestos municipales vinculadas a servicios no obligatorios. Se analizó la liquidación del gasto de los presupuestos del año 2003, utilizándose para ello la base de datos del Ministerio de Economía y Hacienda que contiene información de 6.292 ayuntamientos (representan un 78% del total de municipios de España y abarcan un 93% de la población).

De este modo, para el ejercicio 2003, el gasto no obligatorio de los municipios españoles es 26,7% del total de gasto municipal, esto supone para cada municipio que de media está gastando 227,5 euros por habitante en concepto de gasto no obligatorio.

El destino principal de estos gastos es para Seguridad y Protección Civil, Cultura, Promoción Social y Educación. En cuanto a la naturaleza económica del gasto, hay que reseñar que el 77,8% de este gasto no obligatorio se destina a gasto corriente.

Vemos pues como existen diversos estudios sobre el gasto no obligatorio realizado por los municipios que han puesto de manifiesto la voluntad de los ayuntamientos de jugar un importante papel a la hora de dar cumplimiento a las diferentes y nuevas demandas de los ciudadanos. A pesar de que legalmente no están obligados a prestar determinados servicios, los datos y la evidencia empírica nos indican que en la mayoría de los casos así lo hacen.

Se puede hablar por tanto de una "deuda histórica" hacia los ayuntamientos y de la necesidad de una compensación por los esfuerzos que, de manera creciente, están realizando año tras año. En una perspectiva de compensación y de diseño de un sistema de financiación justo y suficiente, este reconocimiento requerirá de un desarrollo consensuado de definiciones y estudio de costes que permita un debate transparente entre las diferentes Administraciones implicadas.

LOS DISTRITOS EN MÁLAGA

Juan Manuel Ruiz Galdón y Venancio Gutiérrez Colomina^{1 2}

1. INTRODUCCIÓN
 2. RESEÑA HISTÓRICA.
 3. BREVE APROXIMACIÓN A DATOS SOCIO-ECONÓMICOS DE LA CIUDAD Y DE SUS DISTRITOS.
 4. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS.
 5. OFICINAS MUNICIPALES DE ATENCIÓN CIUDADANA (OMAC).
 6. RECURSOS PRESUPUESTARIOS DE LOS DISTRITOS (ejercicios 2003 a 2007).
 7. ANEXO: Distritos y Barrios
- BIBLIOGRAFÍA

¹ Venancio Gutiérrez Colomina es Secretario General del Pleno del Ayuntamiento de Málaga y Juan Manuel Ruiz Galdón es Gerente del Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Otros Servicios del Ayto de Málaga (Gestrisam).

² Los autores agradecen a Javier González Arranz, Ángel Salas Lacarcel y Ángel Jiménez Fernández su colaboración en este trabajo.

1. INTRODUCCIÓN

Málaga tiene en la actualidad 573. 909 residentes, según el padrón municipal de la ciudad a 1 de enero de 2006, y cuenta con otros muchos más vinculados a la ciudad por razones de estudio, trabajo, ocio y vivienda secundaria. Además, en este sentido, destaca la cada vez más importante incorporación de inmigrantes extranjeros, con un alto porcentaje de transeúntes o con situación irregular de permanencia en el país. Todo ello delimita un área urbana con importantes perspectivas de crecimiento a corto plazo.

A pesar de la aparente estabilidad que ofrece la estructura urbana, la fluidez de los cambios sociales y del propio espacio exigen una atención constante. Estamos viviendo una etapa de fuertes variaciones de los que las ciudades españolas son escenarios preferentes, por ejemplo, hoy en día destacan los nuevos modelos territoriales impulsados por un boom inmobiliario de gran intensidad que avanza hacia una forma difusa de urbanización, con extensos y discontinuos crecimientos periurbanos, pero al mismo tiempo y como contrapunto se acentúa la revalorización de las centralidades de estas mismas ciudades. Nuestros modelos de ciudad, de perfiles de familias y habitantes están cambiando y con ello las necesidades de dicha población, sus demandas y, por ende, las ofertas de servicios municipales.

Conocer la estructura socioespacial de la ciudad es un punto de partida necesario puesto que, como decimos, la misma está en permanente evolución. Se trata, efectivamente, de una estructura espacialmente diferenciada, y es sobre esta estructura, en permanente cambio, sobre la que se tienen que adoptar las decisiones en temas de planificación física o social a nivel local. Por ello, es relevante saber cómo se han integrado y cómo se continúan integrando las diferentes piezas territoriales que componen la ciudad (materia que analizaremos convenientemente en el apartado referente a la evolución histórica de la ciudad y sus Distritos).

El relativo estancamiento poblacional que puede darse en un municipio, no se contraviene con la existencia, dentro del espacio urbano, de zonas con crecimiento importantes que generan demandas nuevas de servicios o equipamientos. Dicho crecimiento está llevando a muchas ciudades a chocar de forma espectacular en sus límites con desarrollos urbanísticos que al final confunden y propician paradojas como que un ciudadano pueda deambular entre municipios simplemente con cruzar una calle. Esta situación puede darse dentro de unos pocos años, por ejemplo, entre Málaga y Torremolinos, llegando a convertirse prácticamente en un área de ciudad única pero con dos municipios (recordar que en el año 1.988 se produjo el proceso de segregación de Torremolinos con respecto a Málaga por, entre otras circunstancias, la diferenciación de los dos núcleos urbanos y unas amplias zonas despobladas entre ambos).

Por ultimo, significar que la organización política y administrativa de las unidades territoriales que nos ocupan, los Distritos, deben articularse convenientemente para obtener el mejor rendimiento en la gestión de los recursos económicos y competencias asignados por la legislación. En los epígrafes dedicados a la organización, competencias y recursos presupuestarios de los Distritos Municipales en Málaga nos detendremos en estas cuestiones.

2. RESEÑA HISTÓRICA

La ciudad de Málaga, rodeada de montañas y bañada por el Mediterráneo, ha tenido durante su historia grandes dificultades para la comunicación con el interior del país, razón por la que se ha articulado en torno a su puerto, que se ha constituido como eje central de la vida de la ciudad y enlace de comunicación con el exterior, apuntalando así también su consolidación y reconocimiento como paso natural hacia África.

Málaga en la antigüedad.

En la Málaga nazarí, ocupada por los musulmanes, ya podía apreciarse un espacio urbano organizado que naturalmente tomaba la forma islámica común de la época. Así, la ciudad se configuraba en torno a un núcleo principal “medina” (actual centro histórico de la ciudad), delimitado por una fortaleza defensiva unida a la residencia del poder (la Alcazaba y el Castillo de Gibralfaro, respectivamente, dos de los baluartes culturales y turísticos actuales de la capital). Aparte ya de la medina, se observaban zonas de crecimiento de la ciudad extramuros, que servían a usos diversos y respondían al nombre de arrabales. Históricamente se han reconocido dos arrabales en la Málaga musulmana, Fontanella, desde la Puerta de Granada hasta la Puerta de Antequera, y un segundo que respondía al nombre de Al-Idrisi, que abarcaba hasta el Oeste del río Guadalmedina, comprendiendo gran parte de los actuales barrios del Perchel y de la Trinidad.

Tras la conquista de Málaga por los Reyes Católicos a finales del siglo XV, aunque todavía subsisten ciertas estructuras árabes, se producen grandes cambios que conducen al crecimiento de la ciudad, una ciudad que ahora adquiere también un marcado carácter militar como consecuencia lógica de su emplazamiento geográfico-estratégico. Junto a la sustitución de mezquitas por iglesias y otros edificios religiosos de nueva planta, la actuación de mayor relevancia en la antigua medina fue la apertura de la popular Calle Nueva, que en 1491 unía la Plaza de las Cuatro Calles (luego Plaza Mayor y actual Plaza de la Constitución) con la Puerta del Mar. Así, se abre un eje longitudinal al que se añade otro transversal en el seno de la ciudad. Es en torno a estos dos ejes donde se configuran cuatro parroquias que reparten el vecindario cristiano. Ciertamente podríamos situar en este momento histórico, aunque en un estado primigenio, el origen de los Distritos administrativos en los que se divide la ciudad en la actualidad.

La transformación del entramado urbano no sólo se circunscribió al interior de la ciudad amurallada, también tuvo lugar en la zona de los antiguos arrabales

árabes con el levantamiento de conventos extramuros y los subsiguientes puntos de atracción de nueva población que, en última instancia, derivaron en la creación de los barrios de Victoria, Capuchinos, el Carmen o Convento de los Ángeles.

Los siglos XVIII al XX.

A pesar de la pronunciada depresión económica del siglo XVII, la concentración de capital consecuencia de las nuevas tendencias mercantiles y la liberación del comercio con las colonias en la segunda mitad del siglo XVIII, sientan las bases del importante cambio estructural que se desarrollaría a finales del siglo XIX así como la consolidación de la ciudad como un punto de reunión de inmigrantes tanto extranjeros como de otras zonas del interior del país.

La tipología arquitectónica del centro sufre una reforma. Así, en esta época se diseña la Alameda y la construcción de la Aduana. Junto a estos dos hitos urbanos, la periferia urbana es objeto de un desarrollo exponencial acompañado de un soporte precario de infraestructura.

El sector Sur del Perchel experimenta una gran expansión como consecuencia de la urbanización de 15.720 varas de terreno ganadas al mar. Este *ensanche* se realizó con calles paralelas a la costa mientras que en la zona norte de la misma barriada sólo se produciría un tímido avance. Por su parte, el barrio de la Trinidad también alcanza un crecimiento notable durante este siglo, tomando unas proporciones que ya no variarán hasta bien entrado el siglo XX. Tanto Trinidad como Perchel se consolidan como periferia de la antigua medina musulmana, con connotaciones sociológicas propias muy marcadas, considerando a este último barrio como el primer asentamiento relativamente urbano e industrial periférico de Málaga.

Por el contrario, las barriadas situadas al norte de la ciudad como Molinillo, Capuchinos y Victoria, tienen muchas dificultades de diferenciación: El Molinillo presentaba un espacio hueco de huertas con pocas calles consolidadas y el

proceso de relleno se completará ya en el siglo XIX; Capuchinos mostraba un compacto tejido urbano típico de extramuros; La Victoria se extendía en edificaciones que ocupaban por completo la calle del mismo nombre, encontrándose detrás una multitud de huertas. Al final del siglo XVIII este sector crecería hacia la zona de El Ejido, a base de construcciones de marcado carácter periférico (corralas), quedando en el sector sur las más importantes muestras de la arquitectura señorial de la época.

A comienzos del siglo XIX, la ciudad tiene dos sectores bien definidos y diferenciados entre sí, ambos enclavados fuera del centro de origen medieval. En el extremo occidental, el paisaje urbano empieza a configurarse influenciado por la actividad industrial de la Málaga de esa época mientras que en el otro extremo de la ciudad empiezan a aparecer villas y hoteles de estilo cosmopolita.

La política capitalista y la necesidad de una infraestructura enfocada hacia la producción, se materializa en el Plan de Ensanche de 1861 que supone una ordenación global del centro histórico con la idea de crear una vía de tráfico vertical y el eje "Plaza de la Constitución - Plaza de la Marina - Cortina del Muelle". Se crean barrios obreros como El Bulto o Huelin para albergar a los trabajadores cerca de las fábricas y en 1891 se abre la calle Marqués de Larios (la más conocida de Málaga y arteria principal del Centro Histórico) así como la Alameda, en los terrenos ganados al mar.

Ya en el siglo XX, se empiezan a municipalizar los servicios y se puede vislumbrar un traspaso de competencias estatales hacia los municipios, especialmente en materia de infraestructuras y urbanismo. Esta ampliación de competencias se instrumentaliza mediante el llamado Estatuto Municipal, en el que se fijan criterios de gestión y producción para los espacios urbanos.

El Plan de Ensanche de 1928 es el catalizador con el que se pretende dar salida a los problemas derivados del excesivo crecimiento de la población, que

afectaba de manera especial a las barriadas extremas, como El Palo y Torremolinos, y a las periféricas del centro. De la aplicación del plan y del impulso de la creación de planes de viviendas a precios bajos surgen barrios como Ciudad Jardín, las colonias obreras de San Alberto y Santa Inés, y la expansión de la Trinidad.

Los Planes Generales de Ordenación Urbana

El Plan de Ensanche acaba fracasando ante la ineficacia para resolver los problemas creados entre la ciudad construida y la ciudad diseñada, si bien su aplicación continuó extendiendo su influencia durante el periodo de la República. En 1947 se crea la Comisión Superior de Ordenación de la Provincia de Málaga con el objetivo de poner en práctica el Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad, cuyo eje central supondría la creación de la llamada “Prolongación de la Alameda” con el consecuente desdoblamiento del centro.

En esta misma época, durante la década de los 50 y dentro del marco de dicho Plan, se crean polígonos y barriadas y se adaptan modelos ruralizantes en sistemas abiertos, cerrados y mixtos, continuándose además con el diseño de proyectos de barrios de casas de bajo precio y las denominadas viviendas unifamiliares. Surgen así las denominadas barriadas “autárquicas”, con una tipología ruralizante impuesta, que serán construidas por la Administración a través de la Obra Sindical del Hogar y el Instituto de la Vivienda. De ellas, resalta especialmente la de Carranque (1955) que con sus 2.161 viviendas constituye en sí misma una de las acciones constructivas más importantes de la Administración a nivel estatal. Además, se construyeron las siguientes barriadas: Haza Cuevas, Grupo Gómez de la Serna (1950), Grupo Ciudad Jardín (1953), Barriada Sixto (1954), Barriada José Antonio Girón (1950-55), Grupo Generalísimo Franco (1956), Barriada de Santa Julia (1957), Barriada Sánchez Arjona (1959) y las posteriores de los grupos Herrera Oria (1962) y Virgen del Carmen (1964). No cabe duda de que, a finales de los sesenta, una vez terminadas estas barriadas, la estructura urbana de la periferia de Málaga se había transformado notablemente.

El siguiente Plan de Ordenación Urbana no vería la luz hasta noviembre de 1983, utilizándose para su confección un método de análisis de la problemática existente y la propuesta de diferentes alternativas. Los problemas a los que se enfrentaba el Plan son de distinta índole:

- La disfunción de las comunicaciones y la segregación de las barriadas.
- La segmentación de la ciudad debido a la división de la población en niveles de renta.
- La carencia de urbanización primaria.
- Los éxodos de población hacia formas menos urbanas de residencia unifamiliar.
- La autoconstrucción en áreas marginales o periféricas.

Ante esta problemática, el Plan de 1983 (Texto Refundido aprobado el 3 de Mayo de 1985) basa su política en un modelo de crecimiento residencial y propone una serie de soluciones que atienden a la recomposición urbana. Para ello, se plantea la recuperación de la fisonomía e identidad de la ciudad, la ruptura definitiva del paralelismo existente entre estratificación social y segregación espacial, y se propone un especial cuidado y preferencia por las infraestructuras locales.

Es durante este periodo, en concreto el 28 de septiembre de 1988, cuando se produce la segregación de Torremolinos consiguiendo su identidad como municipio independiente (condición que ya tuvo desde 1813 a 1924).

Con el nuevo Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en 1996, se reforzó la propuesta de ampliación de la oferta residencial de baja densidad a la par que, en esta ocasión, se adoptó activamente el criterio de utilizar modelos imbricados en la naturaleza como son las zonas residenciales de Bahía de Málaga, Campus Universitario, Campanillas, Litoral Este, Puerto de la Torre y Churriana.

Es de destacar como en este periodo se empieza a manifestar el potencial de desarrollo de determinadas zonas, ahora indisolublemente asociadas a la imagen de la ciudad, como es el primer tramo de la Autovía del Guadalhorce entre Teatinos y Trévez, cuyos elementos referentes son la Universidad, el Parque Tecnológico y el Aeropuerto.

Con el comienzo del siglo XXI se ha producido un efecto de centralidad periférica, pues el espacio perimetral comienza a configurarse con características que hasta ahora eran exclusivas de las áreas centrales. Entre las zonas que se potencian como enclaves a partir de los cuales articular esta revalorización destacan el nuevo Recinto Ferial en el Sur de Teatinos–Cortijo de Torres (destinado a la Feria de Málaga, siendo el Palacio de Ferias y Congresos adyacente al mismo), el entorno del Parque Tecnológico, el núcleo de Campanillas y el cruce de la Carretera de Churriana con la de Cádiz como centro vinculado al desarrollo turístico.

El último Plan General de Ordenación Urbana data del año 2005 y su origen responde a la necesidad de revisar y adaptar el Plan vigente para dar encaje a las disposiciones de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, de inmediata y directa aplicación. El nuevo Plan se encuentra ya aprobado inicialmente, estando abierto el proceso de alegaciones al mismo.

La división por Distritos

La actual estructura territorial de la ciudad se divide en Distritos Municipales. Éstos se basan en una división geográfica que tiene como base los grandes hitos del territorio, perdiendo su naturaleza de división operativa y adquiriendo en su lugar un amplio contenido funcional a través de la organización de la capital malagueña en Juntas de Distrito.

El proceso de descentralización territorial en Distritos se inicia a partir de las primeras elecciones municipales democráticas de abril de 1979. No obstante, el origen de la división territorial en Distritos se enmarca en el Pleno del Ayuntamiento de Málaga de 27 de septiembre de 1.991, en el que se procede a la división de la ciudad en 6 Distritos Municipales inspirados por los principios de descentralización y desconcentración con el objetivo de que la gestión municipal esté emplazada lo más cerca posible del ciudadano.

Posteriormente, esta división original ha sido objeto de varias adaptaciones hasta su actual situación en la que se reconocen diez Distritos Municipales a partir de su aprobación en la sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento del día 14 de julio de 1995. Estos Distritos son: Málaga-Centro, Málaga-Este, Ciudad Jardín, Bailén-Miraflores, Palma-Palmilla, Cruz de Humilladero, Carretera de Cádiz, Churriana, Campanillas y Puerto de la Torre. Las reformas estructurales y actuaciones urbanísticas han llevado a la necesidad de ir reconfigurando la capacidad y margen territorial de estos diez Distritos en los años 1996, 1997 y 1999, si bien siguen manteniendo su base y ámbito de actuación.

Los Distritos se establecen así como herramientas fundamentales para el desarrollo y ejecución de políticas de proximidad y para el impulso de la participación ciudadana a través de órganos como los Consejos Territoriales de Participación. Estos Consejos se integran en la organización desconcentrada del Ayuntamiento incorporando a los ciudadanos, tanto a título personal como en el seno de organizaciones ciudadanas, y tienen como funciones la participación, información y propuestas en el ámbito de cada una de las Juntas de Distrito.

Por otro lado, los diez Distritos Municipales están divididos a su vez en Unidades Territoriales que sectorizan la ciudad en 43 pequeñas zonas geográficas, manteniendo ciertas similitudes, aunque sin llegar a ser coincidentes, con el concepto tradicional de barrios o unidades vecinales. Las Unidades Territoriales adoptadas gozan de una tradición en la organización de la ciudad,

pues son la base sobre la que se gestionan los servicios sociales, fruto de consenso y aprobación por la municipalidad.

Esta división fue aprobada en el Pleno del Ayuntamiento del 27 de junio de 1996 en el marco del I Plan Municipal de Servicios Sociales, aplicándose dicha estructura en el estudio de Sociodemografía Malagueña de 1996 por el que se dividía a la ciudad en 96 Núcleos de Población. Las características de las Unidades Territoriales se han establecido tomando como referencia el número de habitantes, el tiempo de creación de la Unidad, las características de las viviendas, su ubicación geográfica y la titularidad administrativa de las viviendas. Con ello se consigue una distribución en espacios geográficos semejantes, respetando los barrios o núcleos de población históricos, pero también teniendo en cuenta los espacios geográficos de nueva aparición.

En este sentido, es en enero de 2007 cuando el Ayuntamiento de Málaga ha delimitado por primera vez qué zonas ocupan las barriadas mediante la publicación de diez mapas que distribuyen las fronteras interiores de la capital en función de las 338 barriadas que la componen. Esta división no tiene un carácter definitivo, pues se ha puesto a disposición del ciudadano la posibilidad de señalar las críticas y correcciones que consideren oportunas. Por extensión, se ha abierto el debate acerca de la definición de barriada y qué características se habrían de exigir para poder ser considerada como tal. No obstante, esta división carece de carácter administrativo alguno, a diferencia de los Distritos o los Censos Electorales.

Con carácter informativo, se detallan en el Anexo de este documento los diez Distritos Municipales que conforman la ciudad de Málaga en la actualidad, adjuntando un listado de los barrios y urbanizaciones que los componen.

3. BREVE APROXIMACIÓN A DATOS SOCIOECONÓMICOS DE LA CIUDAD Y DE SUS DISTRITOS

La dotación de equipamientos, la intervención en asuntos sociales u otros aspectos de la gestión urbana suponen, por un lado, un conocimiento concreto de la estructura física y funcional de la ciudad y, por otro, plasman cómo los grupos sociales se articulan en Distritos, unidades territoriales, barrios o sectores geográficos.

Contar con información social y económica por pequeñas áreas geográficas es imprescindible para comprender la ciudad y para que cada gobierno municipal pueda dimensionar adecuadamente la correcta desconcentración o descentralización que estime conveniente. Sin información se hace casi imposible adoptar decisiones que sean eficientes y razonables. Por ello, se han seleccionado una serie de datos estadísticos, con la necesaria desagregación territorial, para que se visualice la complejidad del espacio urbano. Estos datos nos van a dar la posibilidad de conocer dónde crecemos y dónde retrocedemos como ciudad, en términos de población, de estructuración de hogares. También pueden darnos a conocer las necesidades, nuevas y viejas, de equipamientos de servicios para la infancia, la juventud o los mayores y, en definitiva, la forma de conseguir una correcta gestión urbana. No se ha facilitado mas información estadística referida a las actividades económicas, parque automovilístico, unidades urbanas de índole residencial y comercial, unidades escolares, etc., por ajustarnos a los formatos solicitados por los responsables de la edición de este trabajo.

Hemos de subrayar que durante la última década la ciudad de Málaga ha experimentado un dinamismo económico general que le ha permitido situarse en los últimos diez años por delante en la generación de actividad de Andalucía y España. En 2006 el crecimiento económico de la ciudad de Málaga ha sido del 3,7% manteniendo su tendencia creciente.

Este dinamismo tiene su reflejo en el crecimiento de población del municipio malagueño que en el periodo comprendido entre 1970 y 2001 experimentó un incremento poblacional relativo del 45 % que supuso pasar de 361.000 habitantes a 524.000 (según datos del censo de población). En términos comparativos el incremento poblacional experimentado en este periodo por la ciudad de Málaga supera el de las otras capitales andaluzas. Hay que considerar también que Málaga está situada en el centro de un área metropolitana bien definida, con poblaciones que incluso pertenecieron al municipio como Torremolinos. Destacar en este cinturón metropolitano poblaciones como Rincón de la Victoria y Alhaurín de la Torre.

Vamos por tanto a presentar a continuación diversos aspectos socioeconómicos, en los que se incluyen datos sobre población, superficie, vehículos, centros educativos, actividades económicas y asociaciones.

Partiendo de datos del año 2003, la población de Málaga es de 547.983 habitantes. La distribución de esta población por Distritos es la siguiente:

- Distrito 1 Málaga-Centro: 82.446 habitantes (15% sobre el total).
- Distrito 2 Málaga-Este: 63.608 habitantes (12% sobre el total).
- Distrito 3 Ciudad Jardín: 38.037 habitantes (7% sobre el total).
- Distrito 4 Bailén-Miraflores: 61.649 habitantes (11% sobre el total).
- Distrito 5 Palma – Palmilla: 27.146 habitantes (5% sobre el total).
- Distrito 6 Cruz de Humilladero: 93.641 habitantes (17% sobre el total).
- Distrito 7 Carretera de Cádiz: 109.759 habitantes (20% sobre el total).
- Distrito 8 Churriana: 17.356 habitantes (3% sobre el total).
- Distrito 9 Campanillas: 15.899 habitantes (3% sobre el total).
- Distrito 10 Puerto de la Torre: 38.442 habitantes (7% sobre el total).

En términos porcentuales, los Distritos que más han aumentado su población desde 1991 han sido Puerto de la Torre y Churriana, y los que han perdido población fueron Palma-Palmilla y Ciudad Jardín. En términos absolutos

los que más han aumentado han sido Puerto de la Torre, Málaga-Este y Churriana, y en los que se ha producido un mayor descenso en la población durante el intervalo considerado (1991-2003) han sido Palma-Palmilla y Carretera de Cádiz. Si prestamos atención al volumen físico poblacional, los Distritos Centro, Cruz de Humilladero y Carretera de Cádiz representan en total más de la mitad de la ciudadanía, siendo Carretera de Cádiz el único Distrito que supera los 100.000 habitantes, un quinto del total de la población.

En cuanto a los diferentes estratos de población por edades, haciendo una comparación por Distritos, podemos destacar que el porcentaje donde la “población de 0 a 6 años” tiene más peso es en el Distrito de Puerto de la Torre, mientras que el índice de envejecimiento es más importante en el Distrito Málaga-Centro.

Sobre los ciudadanos extranjeros radicados en la ciudad, podemos señalar algunos datos interesantes:

- En 1996 el porcentaje de extranjeros sobre la población total del municipio era del 3%. Por Distritos, Churriana estaba por encima de la media, con un 5%, seguido de Málaga-Centro, Málaga-Este y Carretera de Cádiz todos con un 4%. Por debajo de esta media estaban Ciudad Jardín, Palma-Palmilla y Campanillas con un 2%.
- En 2003 el porcentaje de extranjeros sobre la población total del municipio es del 7% (36.701 habitantes respecto del total 547.983). Por Distritos, Málaga-Centro tiene la mayor tasa con un 10%, seguido de Churriana (8%), Málaga-Este (7%), Bailen –Miraflores (7%), Carretera de Cádiz (7%). Por debajo de la media se sitúan Campanillas (3%), Ciudad Jardín (4%), Puerto de la Torre (5%), Palma-Palmilla (5%) y Cruz de Humilladero (6%).

Es destacable que de esta población extranjera residente en Málaga, la mayor parte procede del continente americano, seguido del resto de Europa y África con una proporción prácticamente igual. Por países destacan la población

originaria de Marruecos (alrededor del 20% sobre el total) seguida de la población Argentina (cerca al 15% del total).

Los conocimientos educativos y formativos de la población de un municipio constituyen la base para el futuro de su sociedad. Igualmente importante es conocer su distribución territorial. En 2003 las mayores tasas de analfabetismo se dan en los Distritos de Palma-Palmilla y Campanillas, en torno al 4%, si bien la media municipal es del 2,16 %. A nivel global del municipio, esta tasa ha bajado en el periodo considerado (1991-2003) un 31%, si bien estos porcentajes de reducción han sido mayores en algunos Distritos, especialmente en el del Puerto de la Torre (58%). Igualmente la tasa de población sin estudios se redujo notablemente durante este periodo, así, a nivel municipal global, esta reducción fue del 81%, presentando cifras parejas de reducción (entre el 50% y el 60%) a nivel desagregado por Distritos.

Otro aspecto a subrayar es la superficie que ocupa la ciudad, 395,87 Km², que se distribuye por Distritos de la siguiente forma:

- Distrito 1 Málaga-Centro: 5,87 Km² (1,5 % sobre el total).
- Distrito 2 Málaga-Este: 126,63 Km² (32 % sobre el total).
- Distrito 3 Ciudad Jardín: 76,21 Km² (19,3 % sobre el total).
- Distrito 4 Bailén-Miraflores: 6,93 Km² (1,8 % sobre el total).
- Distrito 5 Palma – Palmilla: 25,37 Km² (6,4 % sobre el total).
- Distrito 6 Cruz de Humilladero: 9,91 Km² (2,5 % sobre el total).
- Distrito 7 Carretera de Cádiz: 5,6 Km² (1,4 % sobre el total).
- Distrito 8 Churriana: 37,32 Km² (9,4 % sobre el total).
- Distrito 9 Campanillas: 59,77 Km² (15,1 % sobre el total).
- Distrito 10 Puerto de la Torre: 42,26 Km² (10,7 % sobre el total).

A la vista de estos datos, la mayor densidad de población, con diferencia sobre el resto, se produce en el Distrito de Carretera de Cádiz (19.600 habitantes por Km²), seguido de Málaga-Centro (14.000 habitantes por Km²). Por el

contrario, la menor densidad poblacional se da en el Distrito de Campanillas (266 habitantes por Km²).

Por otro lado, el conocimiento del número de vehículos existentes y la ubicación de los mismos es fundamental para poder abordar los distintos estudios y planes de movilidad que existen en la ciudad. De todos ellos requiere una especial atención el del Distrito Centro debido a la progresiva peatonalización que se está produciendo en el mismo. Con datos del año 2003, en total existen 243.187 vehículos entre turismos (219.386) y motocicletas (23.801). Es interesante comprobar como el 52% de estos vehículos se encuentran repartidos en tres Distritos, Carretera de Cádiz, Cruz de Humilladero y Málaga-Centro.

Por último, vamos a ocuparnos de las asociaciones que existen en la ciudad y su distribución por Distritos. La participación de la ciudadanía constituye un factor muy importante en la sociedad actual, muestra de ello es el número de asociaciones que se van constituyendo como tales, independientemente de la finalidad que abarquen: atención a la infancia, comerciantes, consumidores y usuarios, cooperación social, culturales, deportivas, discapacitados, drogodependencia y ludopatía, ecologistas, jubilados, juveniles, marginados sin hogar, minorías sociales, mujeres, padres de alumnos, peñas y casas regionales, religiosas, solidaridad internacional, vecinos, etc. El movimiento asociativo es también una expresión de solidaridad de muchas personas ya que en tales asociaciones pueden desarrollarse labores propias de voluntariado, siendo estos ciudadanos los que en el fondo hacen posible su existencia así como que se cumplan sus objetivos. Las Asociaciones y sus agrupaciones tienen el derecho y el deber de participar en la vida de la sociedad municipal colaborando con las Instituciones Públicas, especialmente en lo referente a los Planes Estratégicos de las ciudades, presupuestos participativos y demás actividades que les confieren una responsabilidad única y protagonista para el diseño del futuro de la ciudad.

De las 1.608 asociaciones existentes en el año 2003, el 31% se concentran en el Distrito Centro, el 14% en Cruz de Humilladero y el 13% en Carretera de Cádiz. Como vemos, casi el 60% de las asociaciones se encuentran en estos tres Distritos.

Se ha pasado entre 1995 y 2003 de 550 asociaciones en la ciudad a 1608, aumentos protagonizados en términos absolutos por los Distritos Centro, Este, Cruz de Humilladero, Carretera de Cádiz y Puerto de la Torre. En términos porcentuales de evolución, los principales aumentos se produjeron en Puerto de la Torre, Churriana, Centro y Este.

4. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS

La Constitución Española, en su Título Preliminar (artículo 9.2), establece que *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

Una de las pretensiones de la organización territorial en Distritos, es conectar directamente con lo establecido en la Constitución Española por ser un cauce para el estímulo de la participación ciudadana. Efectivamente, la organización territorial en Distritos persigue un doble objetivo:

- Descentralizar la gestión municipal acercando, tal y como demanda el principio de subsidiariedad, la capacidad de tratar y resolver los problemas al lugar en que éstos se producen y, por lo tanto, mejorando la gestión de los servicios.
- Dar cumplimiento a lo establecido en nuestra Constitución contribuyendo a facilitar y potenciar la participación ciudadana.

En todo caso, la actividad de los Distritos estará basada en los siguientes fines y objetivos fundamentales, que se aplicarán como criterios reguladores:

- Eficacia en la prestación de servicios, desconcentración municipal y proximidad de la gestión municipal a los vecinos.
- Coordinación y coherencia con los órganos centrales del Ayuntamiento.
- Autonomía funcional y tutela.
- Permitir la máxima participación de los vecinos, colectivos y entidades en la actividad del Ayuntamiento, especialmente a través de la Junta.
- Facilitar la más amplia información y publicidad sobre sus actividades y acuerdos.
- Garantizar la solidaridad y equilibrio entre las distintas zonas y barrios que integren el Distrito.
- Garantizar la efectividad de los derechos y deberes de los vecinos, reconocida en la vigente legislación local.
- Fomento del asociacionismo.
- Sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, en especial a la legislación local y a los acuerdos municipales.

En este sentido, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 24, establece que *“para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio”*.

A su vez, el artículo 22.1 de dicha Ley estableció como competencia indelegable del Pleno la *“creación de órganos desconcentrados”*, y de forma más concreta, el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en

su artículo 1.4 precisa que *“es competencia del Ayuntamiento la división del término municipal en Distritos y en barrios y las variaciones de los mismos.”*

Un cierto desarrollo de estos órganos de gestión desconcentrada se contempla en el Real Decreto 2568/1986 (Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales) en sus artículos 128 y 129, dentro de la Sección Quinta titulada “De las Juntas de Distrito”. En el artículo 128 se dispone que el Pleno del Ayuntamiento podrá acordar la creación de Juntas de Distrito que tendrán el carácter de órganos territoriales de gestión desconcentrada y cuya finalidad será la mejor gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial. En el artículo siguiente se determina que la composición, organización y ámbito territorial de las Juntas de Distrito serán establecidas en el correspondiente reglamento regulador aprobado por el Pleno.

Por tanto la Ley, además de prever la posibilidad de establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada para mejorar la gestión de los servicios y facilitar la participación ciudadana, establece que es el Pleno quien debe decidir sobre la creación de los Distritos y que esta creación requiere del establecimiento de un reglamento, que pasará a ser un capítulo del Reglamento Orgánico. Por otra parte, queda a la decisión de cada Ayuntamiento la concreción y determinación de las características, número y funciones de sus Distritos.

La Ley de Modernización del Gobierno Local

Las recientes modificaciones legislativas acaecidas fundamentalmente por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, así como la reivindicación de un régimen jurídico para las ciudades españolas de mayor tamaño, que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas, justifican el establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios

en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacer efectiva dicha participación.

Los diversos mecanismos participativos creados e impulsados por la Ley 57/2003 colocan a nuestro régimen local en la línea avanzada de promoción de la participación que está adquiriendo cuerpo en todo el continente europeo. La nueva legislación consagra a los Distritos y los configura como un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados.

Así, el Capítulo II del nuevo Título X, de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (incorporado por la Ley 57/2003), en su artículo 128, aborda la división territorial en Distritos al establecer que *“los ayuntamientos deberán crear Distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio”*. En su apartado segundo establece que corresponde al Pleno de la Corporación la división del municipio en Distritos y la determinación y regulación de los órganos y las competencias de sus órganos representativos y participativos sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar la organización y competencias de su administración ejecutiva, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la Corporación que deberán gestionarse por los Distritos, en su conjunto. El artículo referido anteriormente finaliza estableciendo en su apartado tercero que la presidencia del Distrito ha de corresponder en todo caso a un Concejales que será nombrado y cesado por el Alcalde (artículo 124).

A tenor de lo que dispone la ley, cabe señalar:

- Todos los ayuntamientos de gran población *“deberán crear Distritos, como divisiones territoriales propias...”*. El número y la configuración de los mismos

lo determinará cada Ayuntamiento, al igual que contemplar otras divisiones territoriales, como puedan ser los barrios.

- Corresponde al Pleno *“la creación de los Distritos y su regulación, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios que deberán gestionarse por los Distritos en su conjunto”*. En lo que respecta al porcentaje de los recursos presupuestarios, cabe concretar una cifra mínima, o bien remitirse a un posterior acuerdo del Pleno para que, como desarrollo del reglamento, establezca la cifra concreta. Ello podría hacerse anualmente en las propias bases de ejecución del presupuesto, lo que permite ir dotando a los Distritos de la capacidad presupuestaria que progresivamente se entienda como más adecuada. También cabría entender que dicho porcentaje se puede aplicar al total de Distritos, es decir, no se establece obligatoriedad de que exista una diferenciación porcentual por cada Distrito.
- Los Distritos *“deberán estar dotados de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales...”*.

La cercanía (el ciudadano identifica mejor las competencias y a los responsables de su ejecución), la eficacia (las facultades se sitúan en el nivel donde pueden ejercerse con mejor conocimiento de causa) y la potenciación de los valores democráticos (aproximar el poder a la ciudadanía y facilitar así la participación ciudadana) son las principales razones que justifican la descentralización territorial pero, al mismo tiempo, es preciso dotarse de los mecanismos organizativos adecuados que permitan que la defensa de los principios de proximidad y participación no vayan en perjuicio de los principios de eficiencia y eficacia que debe regir la gestión de los recursos públicos.

El Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana

Bajo estos condicionantes el Ayuntamiento de Málaga en su Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (publicado en el B.O.P. nº 70, de 12 de abril

de 2006) regula -sin dejar de enmarcarse en la normativa sectorial aplicable, autonómica y estatal- los órganos municipales de participación, sectoriales y territoriales, a través de los cuales se pretende garantizar la existencia de un adecuado flujo de información que permita, a quien en cada momento ostente las responsabilidades de gobierno, conocer el estado de opinión de la ciudadanía y de las organizaciones y entidades en las que ésta se integra

El referido reglamento dedica el Capítulo IV a “Los Distritos, La Participación Ciudadana y Desconcentración Municipal”. En el proceso de elaboración del referido Reglamento, los diez Distritos de la capital se convirtieron en plataforma de debate y propuestas del entonces Borrador en todo lo que a ellos concernía.

Haremos un breve repaso de la regulación contenida en este Capítulo del Reglamento dedicado a los Distritos.

En las disposiciones contenidas en la *Sección 1^a- “Disposiciones Generales”* se considera que el Ayuntamiento, para la mejor gestión de los intereses generales de los ciudadanos y vecinos de Málaga promueve la desconcentración territorial mediante la creación de Distritos como divisiones territoriales propias y define a los Distritos como *“órganos desconcentrados territorialmente e instrumentos de participación ciudadana, cuya finalidad es acercar el poder municipal a los/las ciudadanos/as, facilitando y fomentando la información y el control de la gestión municipal que se ejerce en el ámbito territorial correspondiente y propiciando el ejercicio del derecho a la participación y la proposición de soluciones alternativas a los problemas que les conciernen”*.

Corresponderá al Ayuntamiento Pleno decidir la división del término municipal en Distritos, atendiendo a la realidad sociológica y peculiaridades de los asentamientos de población, como también le corresponde establecer el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la Corporación que deberán

invertirse en los Distritos en su conjunto. En el Reglamento del Ayuntamiento de Málaga se establece que este porcentaje no podrá ser inferior al 10% de los recursos consignados en el Capítulo de Inversiones Reales del Estado de Gastos del Presupuesto Consolidado de la Corporación para cada ejercicio.

La *Sección 2ª* del Capítulo IV se dedica a *“Las Juntas de Distrito”*. En dicha sección se determina que *“para la más eficaz administración del término municipal existirá en cada uno de los Distritos una Junta Municipal para la gestión de las competencias municipales, que garantizará y facilitará la participación en ella de los ciudadanos y canalizará sus aspiraciones a los Órganos de Gobierno Municipales”*.

En esta Sección también se regula la composición de las Juntas Distritos (integradas por el Presidente, el Consejo de Distrito, el Consejo Territorial de Participación y las Comisiones de Trabajo), el nombramiento y cese del Presidente /a de la Junta de Distrito y sus funciones.

El Presidente de la Junta de Distrito, será un Concejales libremente nombrado y cesado por el Alcalde. Le corresponden las siguientes funciones:

- Representar al Alcalde en el Distrito.
- Convocar y presidir las reuniones del Consejo del Distrito y dirimir los empates con voto de calidad.
- Preparar el Orden del Día de las sesiones del Consejo de Distritos.
- Convocar y presidir las reuniones del Consejo Territorial de Participación.
- Supervisar la ejecución de los acuerdos del Consejo.
- Nombrar un presidente accidental de entre los miembros del Consejo, en caso de necesidad de ausentarse.
- Velar por la correcta aplicación del Reglamento y por el buen funcionamiento de los órganos y de la oficina del Distrito.
- Velar por las relaciones de los órganos políticos del Distrito con las Entidades y organizaciones que en él existan.

- Asegurar la relación constante de la Junta de Distrito con las distintas Áreas funcionales del Ayuntamiento, recabando y proponiendo información respecto de las actuaciones que afecten al Distrito.
- Solicitar la presencia de órganos políticos, directivos y técnicos en relación con los asuntos a tratar, cuando lo estime procedente.
- Ejercer todas las funciones que delegue el Alcalde y la Junta de Gobierno Local.

En materia presupuestaria, según las Bases de Ejecución vigentes, las competencias de los presidentes de las Juntas de Distrito del Ayuntamiento de Málaga son las siguientes:

- Base 1ª. Vigencia y ámbito de aplicación. Posibilidad de avocación de las competencias establecidas.
- Base 8ª. Transferencia de créditos. Competencia para solicitud.
- Base 13ª. Proceso del gasto. Competencias para iniciar dicho proceso debidamente justificado, con respecto a sus propios créditos. –Especial referencia a los contratos menores-Conformación de las facturas y certificaciones derivadas de ese proceso.
- Base 16ª. Retención de crédito. Competencia para su solicitud sobre los créditos que, en cada momento tenga disponible.
- Base 22ª. Pagos a justificar. Competencia para conformar los justificantes de los mandamientos librados a justificar.
- Base 23ª. Anticipos de caja fija. Competencia para proponer el nombramiento de los habilitados de cada cuenta. También para conformar los justificantes que los mismos, les vayan presentando.

La Sección 3ª se dedica al “Consejo de Distrito”, definiendo las funciones de este órgano ejecutivo territorial para la desconcentración de la gestión municipal, cuya actuación ha de ajustarse a los principios de unidad de gobierno, eficacia, coordinación y solidaridad.

Este Consejo de Distrito habrá de estar compuesto por el Presidente, los Vocales, el Director del Distrito, un representante de cada una de las Federaciones, Confederaciones y Uniones de Asociaciones que integren mayoritariamente Asociaciones de Vecinos de la ciudad, y un representante de los Consejos Sectoriales que, en su caso, lo soliciten. También se da redacción en esta Sección al régimen de los vocales, funciones del Secretario, clases de sesiones, dónde se celebrarán y forma de convocarse.

Los miembros del Consejo de Distrito con derecho a voto reflejarán la proporcionalidad existente entre los diferentes Grupos Políticos Municipales con representación en el Ayuntamiento Pleno (no tienen derecho a voto el Secretario, al igual que el Director del Distrito, los representantes de las Federaciones y el representante, en su caso, de los Consejos Sectoriales).

El Presidente del Consejo de Distrito será el Concejales que ostente la Presidencia de la Junta de Distrito. Los Vocales serán Concejales o vecinos propuestos por los Grupos Municipales, se nombrarán por el Ayuntamiento Pleno proporcionalmente conforme a su representatividad y su cargo tendrá como límite máximo el de la Corporación Municipal que los nombre.

El Consejo de Distrito celebrará sesión ordinaria (al menos nueve sesiones al año), en la fecha que se determine al inicio de cada mandato. También se pueden convocar sesiones extraordinarias a iniciativa de las siguientes partes:

- El Presidente de la Junta de Distrito.
- Un tercio de los miembros del Consejo con derecho a voto.
- A petición del Alcalde.
- A propuesta del Consejo Territorial de Participación.

El Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Málaga también especifica las funciones que corresponden al Consejo de Distrito:

- Examinar las peticiones e iniciativas individuales y colectivas de los vecinos y, tras emitir informe no vinculante, proponer a los Órganos de Gobierno Municipal la solución que corresponda.
- Mantener informado al Consejo Territorial de Participación de los acuerdos tomados en las sesiones del Consejo.
- Velar por que se facilite a todos los vecinos la máxima información y difusión de la gestión municipal en el Distrito, a través de los medios de comunicación que se estimen más convenientes (periódicos de Distrito, circulares, murales, etc.).
- Ejercer las funciones que le puedan ser delegadas por los Órganos de Gobierno del Ayuntamiento.
- Fomentar los cauces de participación ciudadana en el Distrito.
- Elaborar el Programa de actuación en el Distrito.
- Informar el proyecto de Presupuesto General, así como los proyectos normativos con especial repercusión en un ámbito territorial localizado, conforme a lo establecido en el Reglamento Orgánico del Pleno.
- Proponer la priorización de las inversiones municipales destinadas al Distrito.

En la *Sección 4ª* se regula lo concerniente (composición, atribuciones, ...) al “*Consejo Territorial de Participación*” que es un órgano colegiado de participación, información, asesoramiento y propuesta que impulsa y sirve de cauce a la participación ciudadana y está integrado por las organizaciones ciudadanas y los vecinos de un Distrito, para la defensa de los intereses comunitarios, siendo sus propuestas no vinculantes. La Presidencia del Consejo Territorial de Participación le corresponde al Concejel Presidente del Distrito.

Este Consejo celebrará una sesión cada dos meses con carácter ordinario y en la fecha que se determine al inicio de cada mandato. Con carácter extraordinario se reunirá siempre que sea preciso y a instancia de las siguientes partes:

- El Consejo de Distrito.
- El Presidente de la Junta de Distrito.

- Un tercio de las Asociaciones y Entidades ciudadanas representadas en el Consejo Territorial de Participación.
- El Alcalde de la Ciudad.

Para finalizar con esta Sección, el Reglamento regula las atribuciones del Consejo Territorial de Participación estableciendo las siguientes:

- Presentar propuestas de trabajo sobre temas de interés para el Distrito, que deberán ser debatidas en el Consejo de Distrito en la primera sesión que éste celebre después del Consejo Territorial.
- Informar, y debatir en su caso, las propuestas efectuadas por las Comisiones de Trabajo del Distrito.
- Recabar información sobre la gestión municipal en el Distrito, así como sobre el cumplimiento de los acuerdos tomados en el Consejo de Distrito.
- Solicitar la participación en sus sesiones de diferentes Órganos de Gobierno Municipal o técnicos municipales, sobre temas que afecten al Distrito.

La *Sección 5ª* regula “*Las Comisiones de Trabajo*”, que serán públicas y en función de las necesidades podrán ser temporales o permanentes. En todos los Distritos deberán constituirse, al menos, las siguientes comisiones:

- Comisión de Desarrollo Sostenible, Urbanismo, Medio Ambiente, Infraestructuras, Empleo, Comercio y Nuevas Tecnologías.
- Comisión de Cultura, Educación, Juventud, Deporte y Turismo.
- Comisión de Bienestar Social e Igualdad de Oportunidades.
- Comisión de Seguridad, Movilidad y Convivencia Ciudadana.

Estas Comisiones tiene un régimen de sesiones mensual, siendo sus funciones las siguientes:

- Analizar, recabar, debatir y estudiar las propuestas de las organizaciones asistentes.

- Elaborar propuestas sobre asuntos de su competencia y elevarlas para que se informen, y se debatan, si fuera necesario, en el Consejo Territorial de Participación y posterior aprobación, en su caso, en el Consejo de Distrito.
- Aquellas otras funciones que les sean encomendadas por los órganos de Distrito.

Las *Secciones 6ª, 7ª y 8ª* culminan este Capítulo del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Málaga regulando *“La Oficina de Distrito”, las “Relaciones entre las Juntas de Distrito y los órganos municipales” y las “Relaciones entre las Juntas de Distrito y los Consejos Sectoriales de Participación”*.

Para finalizar debemos hacer mención a la existencia en el Ayuntamiento de Málaga de la figura del Coordinador de Distritos. Aunque no se regula en el Reglamento de Participación, su necesidad operativa aconsejó su nombramiento por Decreto del Alcalde.

Principales servicios prestados por las Juntas de los Distritos.

Sin ánimo de ser demasiado exhaustivos y siempre bajo la consideración de los fines y objetivos que persigue la desconcentración territorial en Distritos, se van a enumerar algunas de las funciones y trámites que los ciudadanos pueden realizar en las Juntas de los Distritos del Ayuntamiento de Málaga en la actualidad:

- Expedir los certificados de empadronamiento solicitados por los ciudadanos residentes en el ámbito territorial del Distrito (altas, cambios de domicilio, padrón histórico, renovación de la inscripción en el padrón para extranjeros no comunitarios).
- Atender las consultas y peticiones de información de toda índole efectuadas por los vecinos relativas a la ubicación de los servicios municipales y de otros organismos públicos, la gestión municipal, los trámites administrativos necesarios para la presentación y obtención de documentos en general, las competencias y servicios de los Distritos, etc.

- Remitir comunicaciones, notificaciones o circulares informativas de interés.
- Exponer en el tablón de anuncios de la Junta informaciones de interés general para los vecinos residentes en el Distrito, comprobando su inclusión.
- Exponer, en términos establecidos al efecto, las listas del Censo Electoral de los vecinos residentes en el Distrito, comprobando su inclusión.
- Información tributaria general relativa a la gestión de los tributos municipales en los períodos de recaudación voluntaria (Impuestos sobre Bienes Inmuebles, Actividades Económicas y Vehículos de Tracción Mecánica y Tasa por Entrada de Vehículos y Basura de Actividades Económicas) y entrega de los correspondientes documentos de pago.
- Tramitación de las ayudas al pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- Tramitación para la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
- Tramitación sobre la bonificación del 100% de la cuota del IVTM (Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica).
- Fe de vida.
- Autorización de festejos y actividades en la vía pública.
- Convocatoria de subvenciones a las Asociaciones del Distrito.
- Registro Municipal (recepción de documentos, recepción de solicitudes dirigidas a Distrito, Áreas y Servicios del Ayuntamiento).
- Tramitación del carné de transporte urbano para los mayores y estudiantes.
- Compulsa de documentos (gratuita, siempre que se presente un documento que acredite la exigencia de la compulsa).
- Solicitud de intervención de los servicios operativos del Ayuntamiento en el Distrito (limpieza de alguna calle, arreglo de aceras, baches, etc.).
- Tramitación del carné joven.
- Biblioteca.
- Servicios Sociales.
- Tramitación del permiso para entrada y salida de vehículos (vado).
- Recogida de Muebles.

- Tramitación de la tarjeta de residente.
- Realizar las tareas administrativas necesarias que permitan a los órganos de la Junta de Distrito el ejercicio de las competencias que legalmente tienen atribuidas:
 - Recepción de documentos y escritos, registro de entrada-salida, redacción y confección de documentos, copias u archivo, comunicaciones y notificaciones.
 - Los informes que la Junta debe emitir en materias como denuncias de los vecinos, recepción de obras municipales, licencias de apertura y de ocupación de la vía pública.
 - Las propuestas que la Junta puede formular en relación a las obras que deben realizarse y servicios que deben presentarse en el Distrito, incluidas las actividades culturales y deportivas.
 - Los Programas Municipales en cuya gestión interviene directamente el Distrito (Fiestas en Barrios, Apoyo Cultural a Barrios, Actividades Culturales en Bibliotecas, Ayudas a Entidades Deportivas de Barrio).
 - Las reuniones que celebran los órganos colegiados de la Junta, entre las que se incluyen: documentación de los asuntos a tratar, preparación del orden del día, convocatoria de los miembros, transcribir las actas, remisión de copias, etc.

5. OFICINAS MUNICIPALES DE ATENCIÓN CIUDADANA (OMAC)

Con la intención de ir desarrollando una actuación de acercamiento de la gestión al ciudadano en los Distritos Municipales, se crearon las Oficinas Municipales de Atención Ciudadana (OMAC).

Las OMAC son dependencias presenciales que acercan la administración municipal al ciudadano, situándose en su barrio. Se trata concretamente de una unidad, dependiente del Servicio de Atención Integral al Ciudadano del Ayuntamiento de Málaga (SAIC), que reúne información y trámites de multitud de

servicios municipales de manera que, en un único contacto, el ciudadano puede resolver todas sus necesidades de manera centralizada. De esta forma, estas prestaciones, información y tramitación, se pueden realizar ahora desde instalaciones cercanas al ciudadano, para evitar que éste tenga que desplazarse.

Esta iniciativa está recogida en el Plan de Acción en Calidad que el Ayuntamiento de Málaga puso en marcha a partir del año 2002 y que se orienta a mejoras a la ciudadanía en atención y gestión. De este modo, estas oficinas municipales se distinguen por estar basadas en un nuevo concepto de la atención al público:

- Atendidas por personal especializado y continuamente formado.
- Con locales adaptados para la mejor y más cómoda atención al público.
- Se estructuran sobre aplicaciones de las nuevas tecnologías.

El soporte que ofrecen las nuevas tecnologías posibilitan que los ciudadanos puedan también realizar:

- Quejas y sugerencias.
- Plantear incidencias en la vía pública a través de Gecor (novedoso sistema informático de avisos).
- Consulta a toda la información municipal volcada en el SAIC.

El personal de estas oficinas depende del Área de Personal, Organización y Calidad en los Servicios y en todas ellas se mantiene la misma estructura: Negociado, 2 ó 3 auxiliares administrativos y un ordenanza.

La situación de apertura de estas oficinas a marzo de 2007 es la siguiente:

- Una vez abierta la primera OMAC en el Distrito de Cruz Humilladero en el año 2004, se prosiguió en la adaptación de locales adecuados en el resto de Juntas de Distrito.
- OMAC Distrito de Ciudad Jardín, inaugurada en diciembre de 2006.
- OMAC Distrito Málaga-Este se inauguró en febrero de 2007.

- OMAC Distrito de Churriana, está en funcionamiento desde primeros de marzo de 2007.
- OMAC Distrito de Bailén-Miraflores, inició su actividad en Marzo de 2007.
- OMAC Distrito Campanillas, inicia su actividad en marzo de 2007.
- Se estima que a lo largo de abril de 2007 se preste servicio en:
 - OMAC Distrito Centro.
 - OMAC Distrito Palmilla.
 - OMAC Distrito Carretera Cádiz.
 - OMAC Distrito Puerto de la Torre.

Las OMAC ofrecen información sobre:

- La Agenda Municipal: actividades del Ayuntamiento en el Distrito, organizadas por el mismo u otras Áreas, así como actividades de toda índole que se celebren en la ciudad, como conciertos, exposiciones, etc.
- Equipamientos y dependencias: Teléfonos, personas de contacto, organismos, empresas, etc.
- Asociaciones y entidades: Anuncios, ordenanzas, subvenciones, becas, ayudas, premios, etc.
- Información sobre trámites: Qué es, dónde se solicita, procedimiento, tasas, formularios, etc.
- Información de y sobre otras administraciones: Europea, General del Estado, Autonómica, Diputación, ...

La OMAC también es una ventanilla de Registro en la que se puede presentar cualquier documento municipal salvo cuando la normativa aplicable establezca una ventanilla diferente. Igualmente se pueden realizar los trámites o asuntos generales relativos a cualquier Departamento Municipal, salvo cuando la normativa aplicable establezca una ventanilla diferente de presentación, en cuyo caso se podrán recoger formularios, impresos y solicitudes. Asimismo puede obtenerse el Certificado Digital, que permite la identificación segura y próximamente la Firma Electrónica para la realización de algunos trámites

municipales y de otras administraciones (la OMAC está habilitada para ello por medio de Convenio con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre).

6. RECURSOS PRESUPUESTARIOS DE LOS DISTRITOS (ejercicios 2003 a 2007)

Los datos presupuestarios del Ayuntamiento de Málaga reflejan un decidido esfuerzo por el crecimiento inversor de los Distritos Municipales, lo que evidentemente refuerza la autonomía de actuación de estos órganos desconcentrados.

El análisis de los Planes de Inversiones de los Distritos Municipales desde el ejercicio 2003 al 2007, verifica este esfuerzo inversor: los recursos destinados por el Ayuntamiento a inversiones de los Distritos han aumentado un 124% en este periodo, con lo que el importe de estas inversiones ha pasado de 2,14 millones de euros para el ejercicio 2003 a los 4,80 considerados en los presupuestos de 2007.

Destaca el crecimiento experimentado en el Distrito Carretera de Cádiz donde las inversiones han crecido un 228% en el periodo considerado, seguido del Distrito Centro en el que el crecimiento es del 153%. Por el contrario, es en el Distrito Este en el que menos incremento experimentan las inversiones aunque, considerando valores absolutos, en el ejercicio 2007, es el cuarto Distrito al que más importe se le asigna.

La distribución de la cantidad global consignada en los presupuestos 2007 (4.803.346,59 euros) se distribuye entre los diez Distritos Municipales de diferente manera si bien los importes destinados a cada uno de los Distritos se sitúan en una horquilla que va de 650.692,00 euros a 404.742,00 euros. En el extremo superior de la horquilla, se encuentra el Distrito de Carretera de Cádiz y en el

extremo opuesto, con idéntico importe, los Distritos de Palma-Palmilla, Churriana, Ciudad Jardín, Bailén-Miraflores y Campanillas.

Si realizamos este análisis considerando el número de habitantes de los diferentes Distritos, con datos del Padrón de Habitantes a 1 de enero de 2006, debemos destacar que las inversiones por habitante del conjunto de Distritos Municipales ha pasado de 3,73 euros por habitante en el año 2003 a 113,14 según lo presupuestado en el ejercicio 2007.

En cuanto al destino prioritario de estas inversiones, la mayoría de los Distritos las dedican a realizar, entre otras actuaciones, obras de reparación y conservación de colegios, alumbrado público, mobiliario urbano, parques, jardines, acerado y asfaltado.

En los presupuestos participativos de 2007, el número de propuestas viables por Distritos fueron las siguientes: Centro 204, Este 132, Ciudad Jardín 64, Bailén-Miraflores 68, Palma-Palmilla 73, Cruz de Humilladero 92, Carretera Cádiz 101, Churriana 22, Campanillas 53 y Puerto de la Torre 80. Esto supone que según el número de habitantes de cada Distrito el número de solicitudes por 1.000 habitantes ha estado entre 3,3 del Distrito de Campanillas al 0,9 de los Distritos de Cruz de Humilladero y Carretera de Cádiz.

A pesar de que no se ha desarrollado de forma reglamentaria el porcentaje descentralizado en Distritos, establecido en el artículo 128.2 de la Ley de Modernización, sí es cierto que se han iniciado gestiones, como las indicadas anteriormente, que abren la vía para el camino hacia dicha descentralización presupuestaria.

7. ANEXO: Distritos y Barrios

- **Centro:** Barcenillas, Camino del Colmenar, Campos Elíseos, Cañada de los Ingleses, Capuchinos, Centro Histórico, Colinas del Limonar, Conde de Ureña, Cristo de la Epidemia, El Bulto, El Ejido, El Molinillo, Ensanche del Centro, Explanada de la Estación, La Aurora, La Coracha, La Goleta, La Manía, La Merced, La Trinidad, La Victoria, Lagunillas, Los Antonios, Mármoles, Monte de Gibalfaro, Olletas, Perchel Norte, Perchel Sur, Plaza de Toros Vieja, Polígono Alameda, R.E.N.F.E., San Miguel, Santa Amalia, Segalerva, Seminario, Sierra Blanquilla, Ventaja Alta.

- **Este:** Baños del Carmen, Bellavista, Camino de Olías, Castillo de Santa Catalina, Cerrado de Calderón, Colinas del Limonar, Echeverría del Palo, El Candado, El Chanquete, El Drago, El Lagarillo, El Limonar, El Mayorazgo, El Morlaco, El Palo, El Polvorín, El Rocío, Fábrica de Cemento, Finca Clavero, Finca El Candado, Hacienda Clavero, Hacienda Miramar, Hacienda Paredes, Jarazmín, La Araña, La Caleta, La Malagueta, La Mosca, La Pelusa, La Pelusilla, La Torrecilla, La Vaguada, La Viña, Las Acacias, Las Cuevas, Las Niñas, Las Palmeras, Los Pinos, Miraflores Alto, Miraflores del Palo, Miramar, Miramar del Palo, Monte Sancha, Olías, Parque Clavero, Parque del Morlaco, Pedregalejo, Pedregalejo Playa, Peinado Grande, Pinares de San Antón, Playa del Deo (Playa del Chanquete), Playa Virginia, Playas del Palo, Podadera, San Francisco, San Isidro, Santa Paula Miramar, Torre de San Telmo, Valle de los Galanes, Villa Cristina, Virgen de las Angustias. Es el distrito con mayor número de barrios (60).

- **Ciudad Jardín:** Alegría de la Huerta, Arroyo Aceiteros, Ciudad Jardín, Cortijillo Bazán, Hacienda Los Montes, Haza Carpintero, Herrera Oria, Huerta Nueva, Jardín de Málaga, Jardín Virginia, Las Flores, Los Casinis, Los Cipreses, Los Naranjos, Los Viveros, Mangas Verdes, Monte Dorado, Parque del Sur, Sagrada Familia, San José, 140 Viviendas Los Limoneros.

- **Bailén/Miraflores:** Arroyo del Cuarto, Camino de Suárez, Carlinda, Carlos Haya, Florisol, Gamarra, Granja Suárez, Haza del Campillo, Industrial San Alberto, La Alcubilla, La Bresca, La Corta, La Encarnación, La Florida, Las Chapas, Los Castillejos, Los Millones, Miraflores de los Ángeles, Nueva Málaga, Parque Arroyo del Cuarto, Parque Victoria Eugenia, Pavero, San Alberto, San Martín, Suárez, Tejar de Sályt, Victoria Eugenia.
- **Palma/Palmilla:** 26 de Febrero, Arroyo de los Ángeles, Arroyo del Cuarto, Finca La Virreina, La Palma, La Palmilla, La Roca, La Rosaleda, Martiricos, Virreina, Virreina Alta. Con tan sólo 11, es el Distrito con menor número de barrios de Málaga.
- **Cruz de Humilladero:** 4 de Diciembre, Arroyo del Cuarto, Camino de Antequera, Carranque, Cementerio San Rafael, Cortijo Alto, Cortijo de Torres, Cortijo de Torres II, Cruz del Humilladero, El Duende, Estación de los Prados, Haza Cuevas, Huerta del Correo, Industrial Alcalde Díaz Zafra, Industrial Siemens, La Asunción, La Barriguilla, La Unión, Los Prados, Los Tilos, Calle Gerona, Ntra. Sra. del Carmen, Núcleo General Franco, Polígono Comercial Carretera de Cártama, Polígono Industrial La Estrella, Polígono Industrial Ronda Exterior, Portada Alta, San Rafael, Santa Cristina, Santa Julia, Santa Marta, Teatinos, Tiro de Pichón, San José del Viso, Intelhorce, Sánchez Blanca.
- **Carretera de Cádiz:** 25 Años de Paz, Alaska, Almudena, Ardira, Ave María, Barceló, Cortijo Vallejo, Dos Hermanas, El Torcal, Girón, Guadalupe, Haza de la Pesebrera, Haza Onda, Huelin, Industrial La Pelusa, Industrial La Térmica, Industrial Nuevo San Andrés, Industrial Puerta Blanca, Jardín de la Abadía, La Luz, La Paz, La Princesa, Las Delicias, Los Girasoles, Los Guindos, Mainake, Minerva, Nuevo San Andrés 1, Nuevo San Andrés 2, Pacífico, Parque Ayala, Parque Mediterráneo, Polígono Comercial Guadalhorce, Polígono Comercial Pacífico, Polígono Comercial Valdicio, Polígono Industrial Carranza, Polígono

Industrial Guadaljaire, Polígono Industrial Los Guindos, Puerta Blanca, Regio, Sacaba Beach, San Andrés, San Carlos, San Carlos Condote, Santa Isabel, Santa Paula, Sixto, Tabacalera, Torre del Río, Torres de la Serna, Bonaire, Los Girasoles, Virgen de Belén, Vistafranca.

- **Churriana:** Aeropuerto Base Aérea, Arraijanal, Buenavista, Butano, Campamento Benítez, Campo de Golf, Cañada de Ceuta, Cementerio Churriana, Churriana, Cortijo de Maza, Cortijo San Isidro, Cortijo San Julián, Depuradora Guadalhorce, El Cuartón, El Olivar, El Retiro, Finca La Hacienda, Finca Monsálvez, Guadalmar, Hacienda Dos Hermanas, Hacienda Platero, Heliomar, La Azucarera, La Casita de Madera, La Cizaña, La Noria, La Tosca, Las Pedrizas, Los Chochales, Los Jazmines, Los Paredones, Los Paseros, Lourdes, Makro, Parque del Guadalhorce, Polígono Comercial Guadalhorce, Polígono Industrial Aeropuerto, Polígono Industrial El Álamo, Polígono Industrial El Tarajal, Polígono Industrial Guadalhorce, Polígono Industrial Haza de la Cruz, Polígono Industrial KM.239 Ctra. N-340, Polígono Industrial Mi Málaga, Polígono Industrial Santa Bárbara, Polígono Industrial Santa Cruz, Polígono Industrial Santa Teresa, Polígono Industrial Villa Rosa, Rojas, San Fernando, San Jerónimo, San Juan, San Julián, Santa Tecla, Vega de Oro.
- **Campanillas:** Amoniaco, Campanillas, Castañetas, Colmenarejo, El Brillante, El Tarajal, Estación de Campanillas, Finca Trévez, Huertecilla Mañas, Industrial Intelhorce, Industrial Pilar del Prado, La Estación, La Fábrica, Las Manseras, Loma del Campo, Los Asperones 2, Los Chopos, Maqueda, Mercamálaga, Miranda, Oliveros, Parque Cementerio, Parque Tecnológico, Pilar del Prado, Polígono Industrial La Huertecilla, Roquero, Santa Águeda, Santa Rosalía, Segovia, Vallejo.
- **Puerto de la Torre:** Altamira, Arroyo España, Cañaverál, Ciudad Santa Inés, Ciudad Universitaria, Colonia Santa Inés, El Atabal, El Chaparral, El Cónsul, El Cortijuelo, El Limonero, El Romeral, El Tomillar, Finca La Palma, Fuente

Alegre, Hacienda Bizcochero, Hacienda Cabello, Hacienda Capitán, Hacienda Roldán, Huerta Nueva - Puerto de la Torre, Las Morillas - Colonia de Santa Inés, Las Morillas - Puerto de la Torre, Los Almendros, Los Asperones 1 y 3, Los Molinos, Los Morales, Los Morales 1, Los Morales 2, Los Ramos, Los Tomillares, Orozco, Puertosol, Quinta Alegre, Salinas, Santa Isabel - Puerto de la Torre, Torremar, Universidad Laboral, Virgen del Carmen.

BIBLIOGRAFÍA

- Manual Práctico para aplicación de la Ley de Medidas para la modernización del Gobierno Local. Venancio Gutiérrez Colomina y Juan Manuel Ruiz Galdón. Fundación Asesores Locales. Junio 2004.
- Cuadernos del II Plan Estratégico de Málaga. Fundación CIEDES.
- Documento de Aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana de 2004.
- Evolución Socioeconómica de Málaga y su influencia en el medio urbano a través de la Historia (Cuaderno del Ayuntamiento de Málaga).
- “Las Barriadas de Málaga ya tienen límites oficiales”, Alejandro Blanco, Diario 20 Minutos.
- Documento de la FEMP y el Ministerio de Administraciones Públicas: “Mesa debate: los distritos”.
- Málaga, Ciudad Abierta (Origen, cambio y permanencia de una estructura urbana), Luis Machuca Santa Cruz. Colegio de Arquitectos de Málaga y Fundación CIEDES.

EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, AGENDA IMPRESCINDIBLE DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN GUATEMALA

Caryl Alonso Jiménez¹

1. INTRODUCCIÓN
2. UNA MIRADA HACIA ADENTRO DEL MUNICIPIO EN GUATEMALA.
3. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y CÓMO PUEDE CONVERTIRSE ESTRATEGIA LOCAL?
4. ALGUNOS CONTENIDOS PARA UNA POLÍTICA DEL EN EL MUNICIPIO.
5. LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN FAVORECEN ESCENARIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL.
6. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GESTIÓN PÚBLICA: EL SERVICIO COTIDIANO AL CIUDADANO.
7. A MANERA DE CONCLUSIONES.

¹ Candidato a Doctor en ciencia política y sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca, Magíster en Dirección y Gestión Pública Local, Universidad Carlos III de Madrid; Actualmente es consultor en descentralización y gobierno local. Es profesor del curso de Planificación para el Desarrollo de la maestría en Formulación de Proyectos, Escuela de Post Grados de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos del gobierno municipal hoy en día, es seguro que hablamos de dinámicas cada vez más complejas particularmente por las nuevas tendencias de carácter internacional como la globalización que derivan en entornos sociales, económicos y financieros que demandan nuevas maneras de situar el rol y funciones del gobierno municipal.

Desde esa perspectiva, en los últimos años se ha extendido de forma intensa y extensa a lo largo de Iberoamérica la demanda de nuevas agendas y a la priorización de procesos modernizadores que hacia la administración pública nacional y la gestión pública local.

Durante los últimos años se dimensiono el reclamó hacia un nuevo comportamiento de los lideres locales para enfrentar los desafíos del supuesto entorno global. Se definió una agenda que buscaba la reestructura del municipio y el territorios hacia mejores y mayores condiciones que precipitaran espacios para la producción y el comercio; incentivos para asentar la industria; inversiones masivas para la infraestructura productiva; impulso al desarrollo del capital humano suficiente y competitivo para enfrentar la demanda de las inversiones en nuevas tecnologías.

Resulta que no ocurrió nada como estaba previsto. Al igual que los gobiernos centrales, el desmantelamiento y la perdida de la capacidad de la administración pública erosiono su función en la agenda social. Los indicadores en salud, educación y empleo, principalmente en el rural aumentaron de manera ofensiva. Hasta ahora no sólo no existe la demanda de capital humano en las cantidades supuestas, sino que los municipios están fuera de las expectativas de inversión del gran capital y las inversiones creadores de empleo previstos con la algarabía publicitaria de los medios de comunicación mediante la firma de los tratados libre de comercio, tampoco esta surtiendo el efecto de las promesas esperadas. ¿En donde fallo la previsión?, ¿Hasta donde la expectativa pudo más que la realidad?

Hasta ahora este reclamo inusitado por cambios y reformas hacia procurar el municipio ideal para el contexto globalizado quedo fuera de la realidad. Al parecer aprendimos la lección. Se esta retornado al rol del Estado y con ello volviendo la vista de forma mas acentuada al papel del municipio y el territorio. Se esta rescatando la escala local para dedicar esfuerzos reales en dirección al desarrollo de economías comunitarias capaces incorporarse a redes locales que puedan, de forma sostenida y organizada, incidir territorialmente en temas como la seguridad alimentaria local, el empleo, la propiedad, la producción agropecuaria y el comercio dentro del municipio. Pero hasta ahora ha sido insuficiente el esfuerzo y hace falta redefinir una estrategia que se aproxime de manera gradual y sostenida a incidir de manera efectiva con los ciudadanos del municipio.

Poner en marcha una estrategia local centrada en el ciudadano y en sus capacidades emprendedoras para la producción y el comercio, supone un nuevo compromiso del gobierno municipal por crear una gestión cercana a la realidad y en ello obliga a reconocer el papel que los actores de la economía local aportan a la vida del municipio.

¿Cómo entender y asumir entonces esta nueva estrategia local? ¿Cómo, quienes y de que forma construir un municipio centrado en el modelo de desarrollo económico y social? Justamente, es eso lo que aborda el presente trabajo, buscando desarrollar y aportar reflexiones hacia una estrategia orientada a fortalecer y generar incentivos a la producción e intercambio de bienes y servicios que están emergiendo y subsistiendo en el municipio.

2. UNA MIRADA HACIA ADENTRO DEL MUNICIPIO EN GUATEMALA

Hoy en día los municipios en Guatemala no forman parte de planes masivos de inversiones que puedan asegurar ni siquiera en el corto plazo (5 y 10 años) cambios sustanciales en la infraestructura social y productiva de gran envergadura; excepto obras faraónicas² negociadas fuera del entorno municipal y que corresponden a inversiones en infraestructura en los planes geográficos de inversión sectorial en el que se hace creer que son parte de inversiones estratégicas. Curiosamente, en contraposición a ello son

² Nombre con que se denomino a la obra monumental construida en los años 70 y 80 por gobiernos dictatoriales.

evidentes los rezagos sociales que muestran por ejemplo que el 40% de la población infantil sufre algún grado de desnutrición que puede poner en riesgo a futuras generaciones.

Mucho se comenta que no hay desarrollo sustentado solamente en las fuerzas propias del municipio y tampoco en las dinámicas externas, sino que es una combinación de ambas circunstancias. ¿Cuál es entonces la mejor opción para dinamizar las economías locales a favor de la prosperidad ciudadana?

Las economías locales pasan cotidianamente por una enorme cantidad de relaciones e intercambios de bienes entre ciudadanos y muchos de ellos en los márgenes de la mal denominada “informalidad³”. Este artículo no busca abordar mecanismos para formalizar la economía local, sino que, resalta las dinámicas y los efectos reales que pueda significar ese enorme conglomerado de ciudadanos dentro de lo que llamaremos la estrategia para el Desarrollo Económico Local que dinamiza el empleo, la producción y el comercio local pudiéndose convertir en la una agenda para la reactivación económica local.

Debemos reconocer que el gobierno del municipio si incide de manera directa en las relaciones económicas ciudadanas. Por ejemplo, al ampliar la infraestructura de mercados, la energía eléctrica y en el mejoramiento de edificios públicos, se incide directamente sin expresarlo y muchas veces sin resaltarlo como tal, en políticas públicas locales que entran directamente en la dinámica diaria del ciudadano. En esa línea “las políticas públicas son proyectos gubernamentales y actividades administrativas para los fines de satisfacer necesidades sociales” (Graglia: 2003), teniendo los marcos de la gestión pública local altos componentes directamente vinculados a generar escenarios concretos y siempre previsibles para vida diaria del vecino.

Tal como expresa Luís Aguilar Villanueva en su libro La hechura de las políticas públicas, en todo el proceso de construcción y definición del entramado institucional se debe comprender que esa es la parte fundamental del diseño de las políticas, cuando

³ Denominación peyorativa que designa aquellos productores y comerciantes no inscritos en los registros del pago de impuestos.

afirma que: “Supuesta su institucionalidad, la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”.

Hoy en día el municipio en Guatemala mantiene una doble estructura funcional. Por un lado ejerce el gobierno territorial mediante al emisión de ordenanzas (normativas de observancia ciudadana) en las que se reglamenta el entramado legal del territorio; y por el otro, administra competencias delegadas para atender los servicios ciudadanos. A ello se suman nuevos escenarios en los que se dedican esfuerzos para el diseño de programas de desarrollo municipal que buscan objetivos de mediano y largo plazo, que siempre o casi siempre, pertenecen a la retórica política local y a la que la ciudadanía se ve arrastrada y muchas veces falsamente alentada por proyectos de cooperación nacional e internacional.

Resulta abrumador y no por ello este artículo pretende ser pesimista, pero después de 18 años de situados constitucionales en Guatemala, los montos suman en total en esos años cifras por encima de 20 millardos. Se ha estimado que desde el año 2002 las transferencias de capital y los situados constitucionales en Guatemala alcanzan anualmente hasta 3.5 millardos, tal como puede apreciarse en el cuadro siguiente de 2004:

Inversiones territoriales 2004

Fuente	Millones Q.
1. Aporte Constitucional (332 Munis)	1,172.0
2. Fondos sociales	
- FONAPAZ	542.8
- FIS	344.4
4. Impuestos compartidos	139.0
- Vehículos.	
- Petróleo y derivados.	
- Inmuebles	
5. Consejos de Desarrollo IVAPAZ	1,154.0
6. Otras transferencias	104.0
TOTAL	3,456.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

Es evidente que las cifras arriba anotadas pueden llamar a engaño. La distribución territorial no es equitativa y tampoco existen modelos de inversión prioritaria frente a riesgos como pobreza extrema o el desarrollo de ventajas competitivas, etc. Sin embargo, las condiciones para una reforma que permita adoptar una nueva estrategia son viables y las cifras hablan por si solas. Entonces ¿Por qué se disparan los indicadores de pobreza?

3. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y CÓMO PUEDE CONVERTIRSE ESTRATEGIA LOCAL?

¿Qué es y que lo hace distinto a las tendencias globalizadoras del mercado? Al igual que Josep Centelles I Portella, creemos que se deriva del fracaso de la globalización al no tener en cuenta economías a escala comunitaria o territorial donde los volúmenes de la producción y el comercio no rinden las rentas de las gigantescas corporaciones que funcionan a escala mundial. El desarrollo económico local, conocido por sus siglas como DEL proviene de lo que en inglés se conoce como “local economic development”. El DEL supone un territorio, un acuerdo concertado entre ciudadanos y gobierno municipal, el reconocimiento y aceptación de capacidades y potencialidades y un orden en línea con el desarrollo beneficios colectivos crecientes y sostenibles y, finalmente, una ruta de mediano y largo plazo.

Para comprender entonces cómo se hace y cómo se impulsa el DEL, solamente se puede comprender en línea con las políticas públicas locales. ¿Qué son entonces las políticas públicas locales y como se relacionan con las DEL? Las políticas públicas locales son los objetivos y las metas consensuadas entre el gobierno municipal y los ciudadanos organizados que deciden con conocimiento real de su realidad, construir el modelo y calidad de municipio que quieren en el corto, mediano y largo plazo.

Y, ¿Cómo, quiénes, cómo y cuándo se hacen las políticas públicas con sentido de DEL? Esta es la etapa crucial donde los liderazgos emergentes que están conduciendo los gobiernos municipales y las comunidades organizadas ponen su voluntad y compromiso

entre todos los actores del municipio: políticos, económicos y sociales para definir y acordar el desarrollo municipal para el largo plazo.

Es ese marco entonces que en Guatemala no basta conocer el municipio y sus problemas, sino situar la verdadera dimensión social y el contexto económico del municipio para emprender una nueva agenda que tienda gradualmente a reemprender un nuevo marco que fortalezca el crecimiento y el desarrollo local. La visión compartida para una estrategia de desarrollo local necesita acuerdos y pactos entre el gobierno nacional y gobierno local; entre ciudadanos y autoridades locales; entre lo urbano y rural; entre la comunidad y la aldea. Es decir, definir el rumbo por donde avanzara la vida del municipio.

¿Por qué es importante encontrar nuevos mecanismos y formas de incorporar al ciudadano productos y comerciante, al municipio y al desarrollo sostenido del municipio? Hasta ahora, según indicadores nacionales mas del 50% de la población vive por abajo de la línea de pobreza en casi el total de municipios de Guatemala y tal como expresa el Informe de Segeplan sobre el balance de las Metas del Milenio, el aumento de la pobreza extrema se elevo de 15 a un 21% a diciembre de 2003.

¿Hasta donde el desarrollo local puede incidir en reducir conflictos sociales para enfrentar la pobreza y extrema pobreza traducida en desempleo, productividad y comercio local? Es evidente que en economías como la guatemalteca, el fortalecimiento de la gestión territorial y el nuevo rol hacia la gestación de políticas públicas locales se encuentra en los municipios, donde las nuevas políticas del gobierno como la descentralización y el desarrollo local pueden incentivar la productividad, el comercio y la industria, derivando en empleo masivo.

Esta nueva forma de comprender el rol del municipio ha demostrado en otras regiones⁴ que esta reduciendo conflictos, enfrentando el desempleo y generando nuevas dinámicas socio económicas.

⁴ El caso de Villa El Salvador en Lima, Perú, muestra una de las experiencias de acuerdo y concertación ciudadana capaces de detonar de forma gradual experiencias de desarrollo real.

Los gobiernos locales se han constituido en promotores de liderazgos emergentes donde convergen ciudadanos con aspiraciones hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de sus vecinos. Están surgiendo nuevas experiencias donde la única manera de hacer políticas públicas locales efectivas es mediante la acción concertada y la auditoría social entre las autoridades, sociedad civil y sector económico⁵.

Ya están en marcha nuevas maneras de hacer política pública local con intención renovada hacia la planificación territorial con énfasis en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos, cabe mencionar también que se están desarrollando valores por la rendición de cuentas y el reclamo social es cada vez mayor por transparentar de toda la gestión pública.

Sin embargo, no es suficiente lo realizado hasta ahora en Guatemala. Las estadísticas muestran lo contrario, no estamos creciendo a nivel local y tampoco estamos abriendo nuevos espacios y oportunidades para el desarrollo rural, la propiedad de la tierra; tampoco se tienen propuestas de empleo masivo como canales de ascenso social a la juventud. En esa línea ni se habla ni se comenta todavía a nivel político la existencia de iniciativas para generar incentivos a la industria y el comercio para el primer empleo juvenil.

Para aproximarnos al tema se aborda una propuesta para plan de gestión local que asuma el desarrollo económico local como marco para generar cambios reales en la vida de sus ciudadanos. Se destacan particularmente tres aspectos, tanto por el manejo de los incentivos ciudadanos para facilitar procesos productivos y sobre todo el estímulo del gobierno local para gestar herramientas legales de carácter territorial para favorecer procesos de desarrollo local. En ellos se pueden mencionar los siguientes:

– **La gestión territorial y la planificación del desarrollo**

Hoy en día en municipio es cada vez más técnico (o por lo menos eso aparenta) y ha demostrado que las corporaciones municipales y funcionarios tienen mayor tendencia

⁵ El surgimiento, organización y funcionamiento de los Grupos Gestores en departamentos como Quetzaltenango, Quiché, Totonicapán, Retalhuleu, esta demostrando que el desarrollo económico local concertado desde los propios actores tiene mayores y mejores posibilidades de asegurar la producción y las redes de comercialización.

hacia la planificación; se están dando pasos en línea al mejoramiento de la infraestructura teniendo mayor sensibilidad por el ambiente. Sin embargo, la planificación del desarrollo ha quedado limitada a la construcción de la infraestructura. Es necesario ir más allá mediante la combinación de compromisos ciudadanos entre los sectores económicos.

En esto la tarea es el dialogo ciudadano y el acuerdo con el los grupos privados, que busque generar mayores y mejores posibilidades de inversión o reinversión. El gobierno municipal tiene y debe comprometerse no solamente a comprender la situación social sino el contexto económico del municipio. No se puede continuar dirigiendo gobiernos municipales sin contar con los grupos económicos locales y con la representación de la sociedad organizada

Los ciudadanos deben conocer plenamente toda la riqueza y complejidad territorial que deberá interpretar para su uso y beneficio de las generaciones actuales y futuras. Es tarea de los gobiernos locales guardar y enriquecer la cultura local evitando su disolución o distorsión. En esta tarea es función de los gobiernos locales defender el patrimonio cultural y ambiental del territorio. Por ello es que en este siglo los nuevos liderazgos políticos deberán tener en cuenta que su ejercicio político estará sometido al escrutinio ciudadano.

– **La defensa, cuidado y estímulo de la identidad y cultura cívica locales.**

La identidad y cultura local son componentes esenciales del patrimonio colectivo y constituyen potencial de desarrollo del municipio. En ese sentido debe existir interés político y social por la historia y por la cultura generada en el municipio. Es tarea y responsabilidad política extender el mayor y alto grado de conocimiento histórico del municipio.

Estimular el conocimiento del origen y gestación histórica del municipio y sus poblaciones, el idioma, las tradiciones y fiestas locales, la arquitectura, las artes y letras, bailes. La cultura emprendedora o artesanal, las formas de organizarse y participación, son todos componentes del patrimonio cultural vivo. Además de ser

parte vital de la identidad de las personas e instituciones, la cultura es un activo importante para fomentar el intercambio, desarrollar el turismo y gestar nuevas formas de inversión productiva. Será importante reconocer que “la cultura es un factor clave en el desarrollo” (Samperi: 2006), del que podrán descubrirse ventajas comparativas que puedan promover el desarrollo y articulaciones socioeconómicas inter regionales.

– **Servicios públicos de calidad con énfasis en las reducción de la pobreza**

Los gobiernos municipales son responsables de la administración de una amplia gama de competencias establecidas por el Código Municipal. Estas funciones y competencias no deben simplemente reducirse a su buena administración y a la calidad de los mismos con una tendencia a la ampliación de servicios que tienda a cubrir al 100% de ciudadanos.

No basta con hacer funcionar los servicios públicos, se debe tender hacia enfrentar aquellos conflictos de carácter social que reducen las capacidades del territorio en marcos de competitividad y gratuidad de servicios, particularmente a los ciudadanos y sus familias en rezago social en temas como educación en todos sus niveles, salud, empleo y vivienda.

Se demanda extensamente en los foros internacionales la creación de incentivos locales para el desarrollo de inversiones nacionales e internacionales. Pero poco se habla de la generación de esas condiciones para desarrollar el marco de dichos incentivos capaces de impactar en la atracción de inversiones externas para la producción y la industria. Hasta ahora el tema siempre resulta un tanto retórico y mas viniendo de los organismos multilaterales o entidades a escala iberoamericana, en la práctica diaria no solamente es un tema alejado de la agenda municipal, sino que no forma parte de los planes territoriales. Entonces ¿Por qué se insiste en ello?

Por ejemplo, la concesión de tierra urbanizada para la instalación de plantas industriales en usufructos atractivos, la inversión en infraestructura productiva como carreteras, la negociación para pactar servicios de alta tecnología como teléfonos y fibra óptica, banca privada, etc. Todo lo anterior no solamente no le corresponde al

municipio, sino que tampoco existe legislación que regule eventualmente ese sentido de atracción de la inversión privada, por lo que deberá formar parte de acuerdos y reformas legales en los siguientes años para pactar la reforma estructural del municipio en Guatemala.

4. ALGUNOS CONTENIDOS PARA UNA POLÍTICA DEL EN EL MUNICIPIO.

El gobierno municipal, con la legislación actual tiene y puede emprender enormes aportes en los contextos del desarrollo económico local, donde los esfuerzos apunten hacia la generación de planes de trabajo (políticas públicas locales) que contribuyan a estimular nuevos procesos sociales, productivos, comerciales y políticos a escala municipal, que en los que se puedan encontrar y definir beneficios colectivos.

Entre las acciones de “primera generación” para el municipio en Guatemala a partir del enfoque del DEL se pueden mencionar las siguientes:

- **Estimulo y apoyo al empleo local.**

La generación de empleo territorial debe entenderse como parte integral de una política social local. Para llevarlas adelante deben se deberán estudiar las capacidades y ventajas comparativas locales para concertar con actores económicos y sociales nuevas dinámicas de inversión. ¿Cómo encontrar las formulas para atraer la inversión externa que se instale por largo tiempo en el territorio municipal? No existe, deberá construirse sobre la base de capacidades territoriales.

En esa línea el diagnóstico estratégico de las potencialidades, fortalezas, amenazas y debilidades locales puede generar condiciones para que los actores locales hagan algo más que contactos y puedan abrir espacios de acuerdo.

- **Mercados locales para el desarrollo oportunidades.**

Es conveniente conocer y comprender el mercado de trabajo local. No se los conoce suficientemente, y por tanto no se pueden implementar acciones. El gobierno municipal debe apoyar y comprometerse con aportes para las dinámicas de servicios,

actividades empresariales y productivas.

– **El apoyo, incentivo y estímulo a la pequeña empresa.**

Siempre se resalta el potencial de la micro, pequeña y mediana empresa como generador de empleos locales. Hasta ahora pero no siempre, algunos gobiernos municipales conocen muy poco del rol de las pequeñas y medianas empresas. Conocer este contexto implica ampliar nuevas posibilidades para su crecimiento y para la generación de oportunidades laborales y profesionales.

– **Educación y capacitación masiva.**

Es importante que en materia de formación profesional los gobiernos municipales generen alianzas estratégicas con centros de estudio, universidades y entidades de formación y capacitación profesional a nivel local, en el entendido de que la formación es condición necesaria para la competitividad.

5. LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN FAVORECEN ESCENARIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL.

En Guatemala el modelo propuesto de descentralización para el largo plazo no busca fortalecer la autonomía municipal, solamente contempla las transferencias de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos locales. Actualmente esta primera etapa de descentralización propone la delegación de competencias de los entes sectoriales al municipio. Se espera que con mayor capacidad de liderazgo y negociación real entre los entes gremiales los municipios con el gobierno central, se pacte que este proceso no se limite a ello, sino que favorezca acuerdos que tiendan con claridad y certeza al largo plazo para transferir en definitiva la competencia y los recursos con exclusividad al municipio. No hacerlo en esa línea y quedarse en la retórica política solamente retrocederá el desarrollo municipal de largo plazo. En esto los entes gremiales no tendrán la responsabilidad sino el escrutinio histórico.

Hay que destacar que los municipios en Guatemala tienen la capacidad para asumir las funciones y competencias por su proximidad a la comunidad. Es en ese contexto que la

descentralización adquiere mayor importancia por el acelerado aumento de demandas ciudadanas que han quedado rezadas históricamente.

Es importante destacar que en Guatemala la descentralización por sí sola no es suficiente para abrir procesos de desarrollo local, son necesarios las reformas legales que transfieran capacidades al municipio para participar en la dinámica económica. De lo contrario la retórica política gubernamental otorga amplias expectativas a un proceso que en la realidad va en línea contraria, no solo al debilitamiento del municipio sino a alta dependencia del gobierno central, impactando en liderazgos sociales y eventualmente en los costos del desarrollo municipal. En esto es clave el surgimiento de líderes políticos locales con claridad en el largo plazo.

Es por eso que hoy en Guatemala estamos pasando de una administración tradicional, en que al Estado se le exige la solución integral de los problemas, a nuevas formas de gestión a nivel Municipal; sin embargo, tanto la Ley Marco de Descentralización como la Política de Descentralización no están estimulando la participación política y ciudadana que permitan dotar al municipio de capacidades y condiciones para orientar planes y programas en la gestión territorial.

6. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GESTIÓN PÚBLICA: EL SERVICIO COTIDIANO AL CIUDADANO.

Sin lugar a dudas la administración pública local en Guatemala debe ser objeto de estudio de forma sistematizada. Es claro que debemos superar cualquier prejuicio que no permita situar y comprender el enorme y extraordinario valor de los activos sociales que representan hoy en día el sector público local. Cualquier decisión que implique propuestas audaces del sector político que vayan más allá de la promesa programática requiere de equipos locales para reaccionar y actuar con mentalidad de gestores. Por ello la gestión pública local para emprender nuevas estrategias para el DEL requiere de la estabilidad laboral mediante la carrera administrativa. La función pública municipal no solo brinda procesos sostenidos sino la visión de largo plazo en la administración local.

Evidentemente, las nuevas tendencias presionan a nuevos enfoques en el que se intenta ordenar la administración pública hacia escenarios eficientes; el tamaño de la administración pública local sí importa. La administración municipal para cumplir el papel de gobierno local requiere contar con la infraestructura necesaria. Es decir, ya no se trata de tamaños sino de escenarios que requieren un municipio con capacidad suficiente para actuar. Esta lógica no debe perder de vista que la conectividad entre lo público con énfasis hacia la gestión social para enfrentar rezagos sociales; pero de ninguna manera esto puede o debe estar divorciado con la forma de responder claramente con la demanda de los sectores productivos. Este error no solamente será una señal equivocada sino que tenderá a espaciar el acuerdo de agendas.

Es importante resaltar que actualmente los ambientes gubernamentales están orientados a generar y fortalecer espacios hacia el mejoramiento de la rentabilidad productiva de mercados altamente robustos (agropecuarios, industriales, comerciales y exportadores) con énfasis en la competitividad hacia márgenes de rentabilidad óptimos; pero eso, no existe en los municipios con alta ruralidad, donde los excedentes de la producción apenas alcanzan para sobre vivir un dólar al día. Es en aquí donde la acción del gobierno municipal adquiere su mayor capacidad de dirección del desarrollo.

La clave posiblemente está en la construcción del modelo de gobierno y administración municipal, el que se asume que para reducir rezagos sociales de manera real se deberá enfrentar la pobreza y la extrema con acciones sostenidas que sean capaces de demostrar que el ciudadano aumenta el margen de su ingreso y eso se traduce en educación, salud, alimentación, agua, energía eléctrica, propiedad de la tierra, y beneficios del desarrollo diario como simplemente comprar un bien (una camisa o un pantalón) o pagar un servicio (recrearse).

¿Por qué es tan difícil entender la realidad del municipio en Guatemala? Seguramente la respuesta pueda estar en la necesidad de abrir espacios a la participación y la educación de largo plazo. Por ello es que las estrategias como el fortalecimiento de periferias gubernamentales (departamentales) están incidiendo en denominada aglomeración de economías rentistas, provocando la concentración recursos humano altamente

calificado, debilitando con ello el municipio en desmedro acciones como la delegación de competencias al territorio.

Debemos optar entonces por mejores formas de gestión de lo público a nivel local. Nuevamente, hoy en día la eficiencia a la medida, mediante agendas gubernamentales que definen rutas críticas para enfrentar las prioridades previstas en las políticas públicas gubernamentales, podría eventualmente equivocar el camino, seguramente mejorará la calidad y el rendimiento de la administración pública pero no alcanzará al gobierno municipal. Se debe establecer una política real de fortalecimiento al municipio de carácter integral con un conjunto de reformas que, de manera gradual, transfieran la autonomía, los recursos suficientes y las competencias.

En ese sentido, “se debe tener claro que la administración pública no puede moverse por inercias, sino por Agendas de corto, mediano y largo plazo que por ahora son inexistentes” (Rosal: 2006). La inercia natural del funcionamiento cotidiano de público, siempre o casi siempre se ve subsumida por las coyunturas políticas y los desbordes de reclamos sociales que finalmente terminan por otorgarle responsabilidades a la conducción y el liderazgo de la política pública, sin infligirle velocidades e intensidades de acuerdo a las concepciones previstas y programadas para el ejercicio del poder público del gobierno. Ello está alterando, en supuesto que exista, la carta de navegación y en el rumbo para los siguientes años en el tema municipal.

Gobernar al gobierno está urgiendo de nuevos actores independientes al mismo gobierno. Trazar el rumbo social en línea a la construcción de visiones de largo plazo podría generar en nuevo perfil de la administración pública. La participación decisiva de los sectores sociales organizados no compromete recursos públicos, dado que las lógicas de procesos alternativos para la definición de rutas de Estado solamente abonan el camino de nuevos consensos. En esa ruta la administración pública y los gobiernos municipales tienen un enorme compromiso y una agenda futura que incidirá en la dinámica de los cambios para consolidar el desarrollo local.

No se trata de actores que invaden el espacio de gobierno, sino de actores que

acompañan cualificando y coordinando los procesos de la gestión pública. En línea con el pensamiento de Leonardo Garnier, debo afirmar que “se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales”.

En esto es importante tener en cuenta que el sentido estratégico de la dirección en la gestión pública si bien depende políticas públicas claras e intencionalmente consensuadas, se debe ir en la dirección en que la sociedad pretende y aspira.

El papel de los gestores públicos si bien se reduce a la función gestora y gestionadora, sí aporta enormes experiencias que dotan los procesos públicos no de voluntarismo burocrático, sino de la velocidad para alcanzar las expectativas gubernamentales y los beneficios ciudadanos. Mikel Barreda, al comentar a Putnan, en *¿Qué es y por qué importa el capital social?* Define fundamentalmente que son “el conjunto de normas y relaciones y redes sociales sustentadas en la cooperación y la confianza interpersonal”

Amartya Sen, premio Nóbel de Economía, expreso que *“Si bien la apertura económica contribuye al desarrollo, ésta por sí sola no bastaría si no se toman medidas en el campo de la educación y la salud, las cuales son esenciales en la lucha contra la pobreza”*. En esto, coincidiendo con Putnan, supone hoy en día que debemos emprender esfuerzos de carácter institucional capaces de impactar en los procesos de desarrollo económico y social en un marco de gestión pública que responda a los grandes contextos de las agendas nacionales.

No nos cabe la menor duda. Tenemos que ir en apoyo y fortalecimiento del gobierno municipal centrando esfuerzos en consolidar su papel en la prestación de servicios públicos capaces de ampliar coberturas y en la detonación acciones concretas para estimular la economía local. Al igual que Giandomenico Majone, entendemos que la persuasión de las políticas públicas para hacerlas realidad se encuentra en el escrutinio electoral.

7. A MANERA DE CONCLUSIONES

Al abordar el desarrollo local desde la perspectiva de la acción cotidiana del municipio los dirigentes locales deberán situar el proceso como parte del plan municipal directamente vinculado a generar, estimular y apoyar las iniciativas productivas locales. Son los incentivos municipales (desde políticas fiscales hasta ser parte de planes de desarrollo territorial de largo plazo) que pueden incidir en el surgimiento de redes socio económicas capaces de generar relaciones productivas y comerciales que permita mejorar las condiciones de vida de los vecinos.

Seguramente un diseño de gestión municipal cercano a las condiciones reales de vida de los ciudadanos del municipio demandará programas de apoyo permanente que seguramente derivará en políticas locales promovidas desde los mismos gobiernos municipales donde se sume de manera permanente y natural espacio ciudadano. Hacerlo supone la auditoria social, que reclama transparencia pero que también reclama espacios para legitimar decisiones que implican al ciudadano.

Debemos destacar que el gobierno municipal podrá brindar en este proceso apoyo a la formación para del desarrollo y consolidación de potencialidades productivas y hasta el acompañamiento técnico. Es en ese contexto donde las entidades de cooperación local y las organizaciones comunitarias pueden y deben aportar no solo demandas sino pactos y acuerdos para generar y promover incentivos locales de apoyo a la economía local.

En esto el papel del gobierno municipal es clave. Es decir, podrá crear o transformar oficinas (institucionalizar) que faciliten procesos que favorezcan la actividad económica del municipio. Coincidimos en ese marco con Douglas North en el entendido en que “esta nueva institucionalidad debe estar dotada de las capacidades de tiempo y al servicio de nuevos marcos que faciliten no solo el comercio nacional e internacional, sino la eficacia de los servicios públicos de calidad”. Es decir, instituciones volcadas a atender al ciudadano en su demanda y cooperación.

Se trata en esta nueva manera de gestionar el municipio hacia temáticas nuevas no

abordadas antes. Estos escenarios requerirán de confianza y credibilidad de los integrantes del gobierno local. Los temas como el empleo y la producción, la seguridad alimentaria, el transporte deberán ser capaces de generar atractivos para la inversión nacional. Se deberá procurar entonces la identificación de potencialidades empresariales y productivas y las alianzas con los sectores que pueden y deben estar presentes en el territorio. Pero esto es posible lograrlo en la medida que existan compromisos entre los actores. No puede ser simple retórica, sino acciones concretas.

El gobierno municipal entonces no puede ni debe alejarse de las realidades sociales y económicas porque es allí donde se gesta gran parte del motor económico a escala. En esto, tal como insistía Fizbein y Lawdon en 1999, las alianzas entre lo público y lo privado jugarán un enorme esfuerzo de articulación que no deberá limitarse simplemente a ofertas de servicio sino en acuerdos conjuntos que deriven en inversiones también conjuntas que impliquen los costos compartidos. Debemos asumir la responsabilidad de las alianzas entre la renta social y la financiera, buscando que el mercado haga su parte y esto ganamos todos: la política fiscal municipal se fortalece en la medida que aumentan las inversiones privadas y en la medida que los inversionistas privados reconozcan que el incentivo fiscal es garantía de mercados en expansión.

Los gobiernos municipales en la medida que aumenten su participación en los contextos de la realidad socioeconómica del municipio y se sumen a las demandas sociales para construir procesos locales que incidan en el mejoramiento de la calidad de vida, no solamente procurarán mejores ciudadanos y fortalecerán valores individuales y colectivos, sino que profundizarán en marcos de gobernabilidad que seguramente tenderán puentes al desarrollo local y nacional.

Finalmente, el debate seguirá siendo en el nivel territorial buscando dotar de mejores capacidades al municipio para cumplir con las competencias delegadas; llámese esto como quieran: descentralización o gestión territorial descentralizada, pero no deberán olvidarse, en línea con reclamo continental de Kliksberg, de la agenda dedicada al rezago social directamente vinculada a combatir con sentido ético la pobreza y el proceso de empobrecimiento los ciudadanos de los municipios, principalmente del área

rural.

Justamente, deberán hacerse esfuerzos integrales e integradores para dinamizar con sentido de desarrollo humano las visiones de corto, mediano y largo plazo del municipio. Esfuerzos de esta naturaleza requieren liderazgos sostenibles y estables con capacidad de generar agendas de largo plazo y sobre todo, capacidad para comprender que los cambios y las reformas en el nivel municipal requieren de compromisos que fortalezcan la autonomía para ampliar su incidencia en el desarrollo de sus ciudadanos.

El desarrollo económico local es entonces es la capacidad de actuación colectiva de los ciudadanos a favor de la producción de bienes y servicios en producción y el comercio, donde ese intercambio tenga como primer resultado el mejoramiento real de la capacidad de ingresos y la calidad de vida de los ciudadanos en condiciones estables, seguras y sostenidas.

FUENTES DE REFERENCIA Y CONSULTA

- **Alonso Jiménez, Caryl.** Modernización de la gestión pública en Guatemala. V Congreso de Nacional de Administración pública. INAP. Guatemala, 2005
- **Alonso Jiménez, Caryl.** Notas al Libro “¿Por qué es importante la cultura para el desarrollo”, de Bernardo Kliksberg. INAP, 2007 (En proceso de publicación).
- **Aguilar, Villa Nueva.** La hechura de las políticas públicas. Editorial Porrúa. México. 2001.
- **Decreto 12-2002. Código Municipal de Guatemala,** Congreso de la República de Guatemala, 2002.
- **Fizbein, Ariel y Lowden, Pamela.** Trabajando unidos para el cambio. Las alianzas publico-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina. Banco Mundial.1999.
- **Informe del Avance de las Metas del Milenio.** Secretaría de Programación de la Presidencia de la República de Guatemala, SEGEPLAN, 2006.
- **Graglia, Emilio.** “Gobernar y administrar por políticas públicas”, ICDA (UCC), Córdoba, 2004
- **O'Donnell, Guillermo.** Further thoughts on horizontal accountability. University of Notre Dame y Kellogg Institute of International Studies and Department of Government. Mayo 2000.
- **Rosal, Renzo.** La coordinación gubernamental. INDES-BID. Washington. Julio. 2006
- **Samperi, José Antonio.** Conclusiones del Área Temática: Desarrollo Local y gestión del territorio. XI Congreso CLAD, Guatemala, 7 al 10 Noviembre de 2006.

EL DAP, ¿INCONSTITUCIONAL?: PROPUESTA DE SOLUCIONES

Salvador Santana Loza¹.

1. INTRODUCCIÓN
2. INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A CARGO DE LOS MUNICIPIOS.
3. PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE INGRESOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO
4. INTENTOS DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LOS INGRESOS POR ALUMBRADO PÚBLICO
5. ALTERNATIVAS DE SOLUCIONES A LA PROBLEMÁTICA DE LOS INGRESOS SOBRE ALUMBRADO PÚBLICO.
6. ACCIONES PARA EL REDISEÑO.

¹ El autor de este artículo es Abogado y Contador Público; investigador especialista en la Hacienda Municipal y autor de diversos estudios sobre la materia. Actualmente ocupa el cargo de Director General Adjunto de Hacienda Municipal de Indetec. México.

Los Derechos de Alumbrado Público, conocidos como el DAP, representan para algunos municipios ingresos muy importantes que les permiten resolver por lo menos el problema del consumo de energía eléctrica ocasionado por el propio servicio; sin embargo, a últimas fechas es cada vez más frecuente que los particulares, usuarios del servicio, interpongan juicios de garantías para no cubrir tales contribuciones. Se han hecho intentos por resolver esta problemática, sin resultados satisfactorios, por lo que sigue en la agenda de pendientes de los municipios.

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente hemos escuchado con frecuencia en los medios de comunicación, que los ingresos que perciben los municipios por concepto de alumbrado público son inconstitucionales y que se requiere reformar la Constitución para que puedan los municipios percibir ingresos por estos conceptos. Recientemente se ha dicho que se estudia una reforma constitucional que resolverá de raíz este problema, incluso en anuncios de la radio, las cámaras federales dicen haberlo resuelto.

El propósito de este trabajo es analizar la pertinencia y legitimidad de estos ingresos públicos que representan una parte importante de los ingresos de algunos de los municipios de México, y explorar algunas alternativas de solución a la problemática que se plantea.

2. INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A CARGO DE LOS MUNICIPIOS.

La Constitución General de la República en su artículo 115, señala a cargo de los municipios determinados servicios públicos, como son el agua y alcantarillado, **alumbrado público**, la seguridad pública, los rastros, los cementerios, los mercados y centrales de abasto, entre otros y, por otra parte, es muy clara la Constitución cuando señala que los municipios obtendrán ingresos derivados de la

prestación de los servicios públicos a su cargo. Lamentablemente, en la práctica son escasos los rendimientos que los municipios perciben derivados de la prestación de los servicios públicos, principalmente por la renuencia que los ciudadanos expresan a pagar contribuciones por servicios públicos.

Podemos señalar que los problemas con que tropiezan los municipios en el cobro de los derechos que pudieran generar los servicios públicos, son fundamentalmente: la renuencia de los particulares a pagar por los servicios públicos, y la problemática fiscal para hacer efectivos los cobros de dichos servicios.

La renuencia de los ciudadanos al pago de servicios, algunas veces se manifiesta por medio de negativas de los particulares en forma individual y, en ocasiones, invitando a otros contribuyentes a resistirse al pago de los servicios, argumentando, fundamentalmente, que es obligación de los ayuntamientos prestar los servicios públicos y que deberá hacerlo en forma gratuita, ya que para esto reciben las participaciones y otros ingresos que por concepto de contribuciones perciben las administraciones municipales.

La problemática fiscal para hacer efectivos los cobros se relaciona con varios aspectos, dentro de los que destaca: la calidad de la administración y el buen diseño de cuerpos normativos. Para esto último, la ausencia de normatividad sustantiva en materia de prestación de los servicios públicos constituye una importante limitante, ya que dicha normatividad resulta esencial para que se sienten las bases de lo que posteriormente podría ser un diseño adecuado de las contribuciones que pudieran establecerse.

Al pretender convertir en norma fiscal la disposición constitucional de obtener ingresos por los servicios públicos, los municipios se tropiezan con serias dificultades, ya que estos ingresos deberán establecerse en las Leyes de Ingresos Municipales, donde se deben fijar las cuotas y/o tarifas, labor que se convierte en titánica en virtud de la ausencia de potestad tributaria de los municipios, este hecho

se traduce en la imposibilidad jurídica de establecer, de por sí, los cobros en las leyes, dado que esta potestad se ubica en el ámbito de poder de los congresos locales y, en consecuencia, son éstos los que fijan las cantidades a cobrar por la prestación de los servicios públicos municipales, desatendiendo en muchas de las ocasiones las propuestas que sobre la materia les hacen los ayuntamientos. Más aún, la mayoría de las veces el establecimiento de los cobros que habrán de hacerse sobre la prestación de los servicios públicos obedece a un criterio político.

Los cobros que se fijan en virtud de estar matizados de criterios fundamentalmente políticos son, en muchas de las ocasiones, muy por debajo de lo que cuestan los insumos que se requieren para prestar estos servicios, ocasionando un lamentable deterioro, muchas de las veces importante, en términos financieros a las administraciones municipales.

Es pues, la ausencia de potestad tributaria municipal una de las causas de la problemática en estudio, pero eso es un problema constitucional y por tanto de más difícil solución; la otra problemática es el deficiente ejercicio de la potestad tributaria por parte de los Congresos Locales.

La potestad tributaria es un ejercicio de soberanía, es la potestad o poder que tiene el Estado o ente estatal de imponer contribuciones y exigir su pago, aún de manera forzosa. No puede negarse que el ente soberano para su existencia, permanencia y cumplimiento de sus fines, debe utilizar infinidad de recursos, los cuales deberá allegarse por diferentes medios. El principal de ellos será a través de las contribuciones que hagan los propios ciudadanos miembros del Estado.

Los municipios perciben como renglón más importante de sus ingresos, aquellos que son trasferidos del orden de gobierno federal, en donde se consideran las llamadas "participaciones federales" y las "Aportaciones" cuyo peso relativo en sus ingresos totales, en muchos casos alcanzan niveles superiores al 80%. Esto ha traído como consecuencia que algunos de ellos descuiden sus fuentes propias; sin

embargo, actualmente la tendencia ha sido aumentar los ingresos propios, en donde quedarían los ingresos derivados de los servicios públicos.

Y es precisamente en las leyes expedidas por las legislaturas, donde deberán establecerse las contribuciones que los ciudadanos deberán pagar. En cumplimiento de los principios de legalidad y certidumbre jurídica, las leyes que las establezcan deberán definir todos sus elementos: objeto, sujetos, base, tasas, cuotas o tarifas, exenciones, lugar de pago, época de pago y obligaciones formales, así como las facultades de las autoridades.

3. PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE INGRESOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

La problemática de estos ingresos tiene su origen fundamentalmente en la negativa de algunos contribuyentes del pago de tributos por el servicio de alumbrado público, a cumplir con sus obligaciones tributarias, con apoyo en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en reiteradas ocasiones ha considerado en algunas de sus resoluciones que el cobrar derechos por el servicio de alumbrado público es inconstitucional en virtud de que lo que realmente se está cobrando son contribuciones a la energía eléctrica, siendo éste un espacio tributario otorgado en forma exclusiva al Gobierno de la República. El criterio de la Corte, señalado con anterioridad no ha variado, no obstante las reformas hechas al artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en el sentido de que no será impedimento para que los estados reciban participaciones, el que se establezcan en las leyes municipales, derechos por los servicios de alumbrado público, tomando como base el consumo de energía eléctrica.

Al hacer el análisis de la normatividad hacendaria en el ámbito local a fin de detectar las Entidades Federativas en cuya legislación existiesen tributos por la prestación del servicio público que nos ocupa, así como la estructura y diseño de dichas figuras tributarias, nos encontramos con que en casi todos los casos en que las Entidades Federativas tienen establecidos tributos para recuperar los costos que el poder

público municipal emplea en la prestación del servicio de alumbrado público, es la figura tributaria de los derechos la que se emplea para su establecimiento y se cobran a través del órgano prestador del servicio de energía eléctrica, tomando como base para efectos de los mismos los consumos que sobre energía eléctrica tengan los contribuyentes, los que a su vez serán todas las personas físicas o morales que consuman energía eléctrica.

Lo anterior nos lleva a inferir que en general, el problema de inconstitucionalidad se tiene en todos los casos en que existen cobros por el servicio de alumbrado público, ya que en lo fundamental todas las leyes cometen la violación que la Corte ha declarado inconstitucional, por lo que resulta importante estudiar posibles alternativas de cambio en el diseño mismo de la figura tributaria, con el propósito de reducir o en su caso anular la vulnerabilidad que con el diseño actual se está evidenciando, ya que son escasas las posibilidades de obtener resoluciones favorables a los asuntos que se están litigando y que en el futuro se litiguen, dado el problema de diseño de la figura tributaria.

Aunado a lo anterior, es de señalarse que no obstante que el combate que se ha venido haciendo a las figuras tributarias que nos ocupan, consiste fundamentalmente en la invasión a las potestades tributarias del Gobierno Federal, existen en las figuras tributarias existentes, otros aspectos de vulnerabilidad dentro de los que destaca la falta de proporcionalidad y equidad, ya que la carga tributaria se distribuye no en función de la medida del servicio que reciben los beneficiarios, sino en función de los consumos de energía eléctrica que para cuestiones totalmente distintas al alumbrado público, tiene cada contribuyente; es decir, aunque no se invadiera la potestad tributaria federal con estas contribuciones, podrían ser combatidas por falta de proporcionalidad y equidad, ya que la base de las mismas se soporta en elementos ajenos a la prestación del servicio de alumbrado público, que es el objeto del tributo de referencia, y mediante una derrama a la base de contribuyentes que no se relaciona con la medida o cantidad de servicio que recibe cada uno de ellos.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de realizar un cambio de fondo a la figura tributaria que habrá de emplearse en el futuro, dotándola de sus propios elementos y características, cuidando además que se atiendan los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad; sin embargo, habrá de procurarse también que dicha contribución pueda ser administrada con comodidad.

4. INTENTOS DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LOS INGRESOS POR ALUMBRADO PÚBLICO

Han sido varios los intentos de solucionar esta problemática, por parte de los municipalistas; sin embargo, se han materializado soluciones que siempre han girado en torno a evitar la invasión del ámbito de potestad tributaria del gobierno federal, dejando de lado la falta de proporcionalidad y equidad que tienen las figuras tributarias existentes.

Uno de estos intentos se materializó en la ley del IVA, mediante la reforma a su artículo 42 para excepcionar la materia de entre una serie de limitaciones existentes, a fin de que pudieran establecerse derechos por alumbrado público sin contravenir la Coordinación Fiscal, ni invadir el ámbito de potestad tributaria federal. Esta reforma resultó desafortunada porque a pesar de ella los asuntos, en materia del DAP, se siguieron perdiendo.

Al resolver una reciente acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República respecto de algunas leyes municipales, en relación con el alumbrado público, los ministros se cuestionaron declarar la invalidez de este artículo (42 de la Ley del IVA), por vía de efectos; sin embargo, no obstante haber resuelto la invalidez de los artículos de la legislación local impugnados, decidieron no entrar al fondo del asunto por lo que respecta a la ley del IVA, en virtud de que el artículo referido no fue expresamente impugnado por parte del Procurador General de la República, y en consecuencia, decidieron por unanimidad de votos, que no debía declararse su invalidez.

Por otra parte, ha habido varias propuestas de reforma constitucional que han intentado solucionar la problemática, pero todas han girado en torno a salvar el aspecto de la invasión a la potestad tributaria federal, sin ocuparse de los aspectos de proporcionalidad y equidad

La última reforma sobre este punto se contiene en la iniciativa de reforma constitucional actualmente aprobada por la Cámara de Diputados y que consiste en una adición, al artículo 115 en su Frac. III inciso b) en los siguientes términos: **b)...cuyo costo se recuperará por los municipios conforme a las bases que expidan las legislaturas de los estados, atendiendo los principios de proporcionalidad y equidad a los que se refiere esta Constitución.**

Si hacemos un análisis de esta reforma en proceso, fácilmente podremos darnos cuenta de que no agrega ni quita nada a la realidad existente en la actualidad, ya que la facultad que otorga de recuperar el costo del servicio, (“**cuyo costo se recuperará por los municipios**”), ya se tiene actualmente en el mismo artículo 115, cuando faculta a los municipios a percibir ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, aunque habría que reconocer que con la reforma ya no sería potestativo hacerlo, sino obligatorio.

Cuando se señala que los ingresos se percibirán “**conforme a las bases que expidan las legislaturas de los estados**” tampoco se agrega nada, ya que en la realidad constitucional actual, en materia tributaria, es de explorado derecho que son las legislaturas de los estados las que establecen las bases para que los municipios puedan percibir ingresos, lo cual se materializa en las leyes de ingresos de los municipios, que son precisamente aprobadas por las legislaturas locales.

Finalmente, cuando se señala “**atendiendo los principios de proporcionalidad y equidad a los que se refiere esta Constitución**”, es obvio que esos principios ya están en la constitución (Art. 31 Frac. IV) y por lo tanto, toda ley tributaria debe atenderlos; luego entonces, esta reforma en trámite, en caso de aprobarse por la colegisladora y por las entidades federativas, seguirá dejando el problema tal como a

la fecha se tiene; es decir, la distribución de la potestad tributaria entre los órdenes de gobierno sigue igual, de manera que al seguir siendo facultad exclusiva del legislativo federal establecer gravámenes sobre la energía eléctrica, las legislaturas al establecer las contribuciones locales estaría invadiendo ese espacio, porque sigue siendo federal.

5. ALTERNATIVAS DE SOLUCIONES A LA PROBLEMÁTICA DE LOS INGRESOS SOBRE ALUMBRADO PÚBLICO.

Antes de hablar de las alternativas de solución, es conveniente comentar de qué manera se administra el gravamen, ya que, desde mi punto de vista, esto influye en la resistencia de los funcionarios municipales y las legislaturas a ensayar diseños tributarios distintos para cobrar estos ingresos. La forma es muy sencilla, ya que se valen de la Comisión Federal de Electricidad CFE, o su equivalente, para que sea ésta quien recaude el gravamen, agregando el porcentaje que fije la Ley de Ingresos del municipio a los recibos individuales de los usuarios de este servicio. De los recursos así obtenidos, el órgano prestador del servicio se cobra los consumos de energía eléctrica del municipio en cuestión y regresa el remanente o cobra el faltante al municipio, sin que la administración del gravamen le cueste un centavo a los municipios.

Esta forma de administrar la contribución ha ido provocando el desinterés en algunos funcionarios de la hacienda municipal que ni siquiera hacen los registros contables de estos ingresos y de los gastos de los consumos de energía eléctrica para este servicio, en virtud de que operan en forma automática las compensaciones, entre lo que se recauda de las contribuciones por parte del órgano prestador del fluido eléctrico, y el costo de la energía eléctrica consumida en la prestación del servicio de alumbrado público, y los faltantes cuando los hay, son cubiertos por los municipios, e incluso en algunos casos por los gobiernos estatales.

Esta cómoda forma de obtener recursos para cubrir el servicio de alumbrado público, en alguna medida provoca la renuencia, en algunos funcionarios, a cambiar el

esquema actual, mayormente si tomamos en cuenta que no en todas las entidades federativas donde se tiene establecido, aun teniendo el problema de constitucionalidad, ha sido combatido por los contribuyentes. De ahí que se inclinen por buscar una reforma a la Constitución o a la legislación que reglamenta a ésta en lo referente a la energía eléctrica, con el fin de que deje de ser inconstitucional la contribución que nos ocupa y no tener que hacer cambios al esquema utilizado.

Ahora bien, son básicamente dos las alternativas de solución para esta problemática, que desde mi punto de vista valdría analizar; una que consiste en llevar a cabo una reforma constitucional, con todo lo que ello implica, y otra, que no requiere de reforma constitucional, sino que partiendo de la realidad constitucional actual, sólo habría que diseñar una figura tributaria que tuviera más resistencia ante los ataques jurídicos de los particulares, sobre todo en el ámbito constitucional, siendo las legislaturas locales quienes en cuerpos normativos de ese orden de gobierno darían la solución a la problemática de referencia.

Alternativa 1.-

Se requeriría hacer en la constitución la distribución de las potestades tributarias entre los niveles de gobierno para establecer en favor de los municipios, de preferencia en forma exclusiva, la facultad de obtener ingresos para la prestación de este servicio, señalando de qué fuente debería de obtenerlos. Esta solución es tardada y complicada por la negociación política que implica, independientemente de que lo más probable es que al final del día hubiera que diseñar una figura tributaria distinta a la actual, por lo que no nos ocuparemos más de ella.

Alternativa 2.-

Diseñar una figura tributaria para incluir en la normatividad local, que partiendo de la realidad constitucional vigente, es decir, sin modificar la Constitución, permita a los municipios percibir los ingresos necesarios para cubrir los costos del servicio. A continuación nos ocuparemos de los elementos básicos para el rediseño: Aspectos Constitucionales.

No está en duda el que los municipios puedan, desde el enfoque constitucional, cobrar por prestar el servicio de alumbrado público, ya que es muy claro que existe una grandísima diferencia entre gravar la electricidad, facultad exclusiva de la Federación, y gravar la prestación del servicio público de alumbrado cuya facultad corresponde al ámbito municipal por disposición del artículo 115 de la propia Constitución General de la República, la cual da el soporte para poder cobrar los tributos que nos ocupan.

Por otra parte, cuando la Constitución faculta a los municipios a obtener ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, no condiciona el empleo de ninguna de las figuras tributarias. Ni siquiera señala que deben ser contribuciones, como sí lo hace cuando se refiere a la materia inmobiliaria.

6. ACCIONES PARA EL REDISEÑO.

Las principales acciones que deben realizarse para el rediseño, son las siguientes:

1.- Definir el tipo de contribución.

Primeramente consideramos que la figura tributaria idónea que debe emplearse es la de “derechos”, ya que es la que tiene mejor aplicación cuando se trata de establecer contribuciones por servicios públicos, descartando en consecuencia, los impuestos y las contribuciones especiales.

2.-Vinculación con las Contribuciones Inmobiliarias.

Tomando en consideración la importancia que representa para los municipios, el incrementar sus ingresos propios, y procurando a la vez que la administración de la contribución que se establezca, resulte lo menos complicado posible, consideramos conveniente vincularla, en cierta medida, con las contribuciones inmobiliarias, específicamente con el impuesto predial, ya que éste es el de mayor cobertura y estabilidad dentro de los tributos inmobiliarios, además de que, como veremos con posterioridad, para la administración de estos derechos resulta esencial el apoyo que

el catastro puede representar, instrumento que se vincula en forma estrecha con la administración del impuesto predial.

Para lo anterior, consideramos que el servicio de alumbrado público tiene una relación estrecha con la propiedad inmobiliaria, en cuanto a su valor, su destino, su ubicación y características, considerando en consecuencia, como unidad individual para efecto del pago de este servicio, los predios existentes, construidos o no dentro de las poblaciones de los municipios, desde luego en las poblaciones donde exista la prestación del servicio. Para ello habremos de partir de la idea de considerar como una de las obligaciones de los propietarios o poseedores de dichos predios, la de mantener iluminado el frente de los mismos en tanto no exista en la zona en que éstos se encuentren, el servicio de alumbrado público y, cuando éste exista, deberán cubrir a las autoridades municipales el costo de dicha iluminación, ya que el servicio de alumbrado público es un servicio de carácter obligatorio.

Al pretender dar la estructura al tributo, específicamente al objeto del mismo, resulta de mucha relevancia el hecho de que no se tenga regulado el servicio público en la parte sustantiva, de manera que no está normado en qué consiste la prestación del mismo y en consecuencia, tampoco se tengan regulados los deberes y derechos del prestador y prestatario del mismo, lo cual entorpece en medida importante la posibilidad del diseño de contribuciones que incidan sobre la prestación de los servicios.

3.- Distribución de la Carga Tributaria.

A pesar de lo señalado en el punto anterior, se puede avanzar en el diseño del tributo, siendo el punto más importante la propuesta de distribución de la carga tributaria entre los beneficiarios del mismo, ya que este aspecto es, en alguna medida, el más problemático, y del cual señalaremos a continuación algunas alternativas de distribución.

a) Aplicación Del Principio De Beneficio.

La primera de ellas consiste en que la carga tributaria pudiera ser distribuida a los beneficiarios del servicio atendiendo preferentemente a la aplicación del principio tributario de beneficio por tratarse de un tributo para un servicio público.

En este orden de ideas, estamos considerando como elemento de distribución de la carga una relación entre los metros de frente de cada predio con los metros de frente de todos los predios iluminados en cada población del municipio. Esto nos permite cuantificar la medida del servicio recibido por cada unidad de tributación es decir, por cada predio.

Para lo anterior, consideramos que se debe distribuir el costo total del servicio, entre el número total de metros de frente de los predios iluminados en cada población, a fin de encontrar el costo de iluminación por metro lineal, que será el factor por el que se multiplicarán los metros de frente de cada predio para obtener el importe de la contribución de cada uno de ellos.

Por otra parte, por costo total del servicio estamos considerando el importe de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación directa de dicho servicio público, así como la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación de este servicio, y la constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso expansión del mismo.

La distribución de la carga tributaria atendiendo a los metros de frente de cada predio, pareciera ser la que más se acerca a la justicia tributaria, ya que permite materializar el principio de beneficio que debe ser privilegiado tratándose de derechos por servicios públicos, y es el que refleja mejor la relación directa que existe entre el volumen del servicio público recibido y la medida de cada unidad tributaria, como lo son los predios; sin embargo, existe otro aspecto que podría considerarse como elemento de distribución de la carga tributaria en la misma vertiente de aplicación del principio de beneficio, y que está representado por los metros cuadrados de superficie de cada uno de los predios.

En efecto, si se aplica únicamente la distribución atendiendo a los metros de frente de los predios, lo cual refleja quizá el aspecto principal de medida de recepción del servicio, no se está tomando en consideración a las personas que habitan los predios, que son finalmente las que se benefician con el alumbrado público; es decir, más que iluminar los metros de frente de los predios, el servicio de alumbrado público busca favorecer y servir a las personas que habitan en los mismos, por lo que pareciera que la superficie en alguna medida representa el número de personas que habitan el predio o la capacidad potencial de habitabilidad del inmueble, ya que como es sabido, existen predios con frentes reducidos y fondos amplios, en cuyo caso contribuirían en medida escasa si se aplicara solo la distribución en relación con los metros de frente, resultando conveniente pensar en un elemento equilibrador que pudiera atenuar la probable injusticia que se presentaría en estos casos.

Lo anterior permite pensar en una segunda alternativa, que consistiría en distribuir la carga tributaria atendiendo a una combinación de ambos elementos; es decir, tanto los metros de frente como los de superficie de cada predio.

Tal vez no debieran tener el mismo peso relativo cada uno de los elementos anteriores, ya que es indudable que el frente de los inmuebles representa en mayor medida la cantidad de servicio de alumbrado público recibido; no obstante, podría ser válido para algunos el incluir los metros de superficie, aunque en menor proporción, como un elemento equilibrador.

De lo hasta aquí señalado, son ya dos vertientes las que se visualizan para la distribución de la carga tributaria: una que sería en función exclusivamente de los metros de frente de los predios, y la otra que contendría además, los metros de superficie, en una proporción que podría variar en razón de las necesidades específicas de cada municipio. Ambas alternativas permiten la aplicación del principio de beneficio.

b) Aplicación Del Principio De Capacidad De Pago.

Ahora bien, aunque se trata de implantar la figura tributaria denominada “derechos”, podría pensarse también en la aplicación del principio de capacidad de pago, en cuyo caso podría considerarse como elemento de distribución de la carga tributaria el valor catastral de cada predio en relación con el valor catastral total de los predios iluminados.

La aplicación de este último elemento, aunque permitiría establecer una relación de justicia entre las cantidades a pagar y la presunta posibilidad económica de cada contribuyente, tendría el inconveniente de que podría ser atacada la contribución con la argumentación de que en los tributos que se establezcan para cobrar servicios públicos debe ser la medida del servicio la que determine la cantidad a pagar, y no la posibilidad económica del usuario; no obstante, la aplicación del principio tributario de capacidad de pago no es exclusivo de ninguno de los tributos en particular, y así podemos ver como en diversa normatividad se cobran derechos diferentes por servicios iguales en atención a las zonas en que éstos se prestan, tomando fundamentalmente en cuenta la capacidad económica de los beneficiarios. Un caso en el que se ilustra lo anterior, lo encontramos en el cobro de derechos por permisos de construcción en el que se cobra por metro cuadrado según el tipo de la misma (económico, popular, residencial, etc.) según el fraccionamiento donde ésta se vaya a construir, siendo sin duda la presunción de la posibilidad económica diferente; es decir, la capacidad de pago sería, la que determine quiénes pagarán más y quiénes menos; igual acontece con los derechos por fraccionamientos. A mayor abundamiento, los servicios en los cementerios se cobran de manera diferencial, llegando incluso a denominársele por categoría (de primera, de segunda) cobrando cuotas diferenciales.

Por otra parte, la aplicación del principio de capacidad de pago, podría ser de utilidad para lograr que cierto sector de contribuyentes pudieran coadyuvar con los otros en la financiación de este servicio público, aunque éstos serán desde luego, en la medida de factibilidad que en cada caso considere viable la propia autoridad

municipal en conjunto, desde luego, con la legislatura del Estado, que es la que finalmente aprueba toda contribución municipal.

En suma, tratándose de los derechos por el servicio de alumbrado público, será en todo caso la autoridad que establezca la contribución en las leyes, la que determine en su momento, la conveniencia o no de incluir este elemento.

c) Distribución En Atención Al Uso y Destino De Los Predios.

Otra alternativa de distribución de la carga tributaria del servicio que nos ocupa, sería tomar en consideración el destino que se da a cada predio, ya que si tomamos en cuenta la estrecha vinculación existente entre el servicio de alumbrado público con el de seguridad pública, podremos ver cómo, en la medida en que varía el destino de los predios, varía la necesidad de iluminación en términos cualitativos; es decir, aunque en todos los predios se requiere la iluminación, pareciera que ciertos destinos de los mismos, magnifican la necesidad de este servicio. No es un problema de intensidad de iluminación, sino de inminencia en cuanto a la necesidad del servicio que pudiera graduarse en función de los destinos, pudiendo en consecuencia ser considerado también este elemento, en la distribución de la carga tributaria a través de una clasificación que asigne a cada categoría de uso o destino (habitacional, comercial, industrial, etc.) un índice que podría ser igual, mayor o menor que la unidad, dependiendo de las necesidades locales y medidas de política fiscal que se quieran considerar en un momento dado.

Este último elemento podría ser rechazado por los contribuyentes, argumentando que no existe relación entre el servicio de alumbrado público y el destino de los predios, en lo cual podrían tener razón si se considera este servicio en forma aislada; sin embargo, al vincularlo con el de seguridad, se encontrarían elementos de defensa.

Haciendo un recuento de las propuestas hasta aquí enunciadas, podríamos concluir que es una principal con diversas alternativas de variación, siendo la principal aquella que toma como base los metros lineales de frente de los predios, con las tres

variantes adicionales que consisten en: los metros de superficie, el valor fiscal de los inmuebles y el destino de los predios. De tal suerte, que se podría estructurar un proyecto normativo que tomara solo en cuenta los metros lineales de frente de los predios y otros que tomaran en cuenta las demás variantes hasta llegar a aquél que considerase todo el paquete.

Desde luego que en caso de considerarse todas las variables, la proporción en que cada variable interviniese en la distribución de la carga tributaria, sería la que en su momento decidiera cada municipio al establecer la contribución, desde luego contando con la aprobación del Congreso del Estado, al incluirla en la legislación tributaria correspondiente.

En suma, con lo anterior pretendemos encontrar una figura que distribuya el costo total del servicio de alumbrado público entre los contribuyentes propietarios de predios que se ubiquen en las poblaciones donde exista dicho servicio, atendiendo principalmente a la relación que exista entre: los metros de frente de cada predio con el total de los metros de frente de todos los predios que se ubiquen en este supuesto, pudiendo considerarse además, como variables opcionales, los metros cuadrados de cada predio, en relación con el total de metros cuadrados de todos los predios; el valor catastral de cada predio y sus construcciones, en relación con el valor catastral del total de los predios y sus construcciones y el destino que se de a cada predio.

4.- Expresión Formal De La Distribución De La Carga Tributaria.

En la práctica, se presentarían varias alternativas para hacer los cálculos y aplicar las relaciones que se desprenden del planteamiento general anterior, y, sobre todo, la forma de hacer las mediciones y determinar la carga individual de cada contribuyente.

Una de ellas sería, tratándose del primer supuesto, hacer las mediciones y los cálculos inicialmente, es decir, al poner en vigencia el tributo, estableciendo en la ley solo una cuota a pagar por metro lineal de frente e ir adecuando anualmente dicha cuota conforme la inflación esperada para el año siguiente en el programa

económico dado a conocer por el Gobierno Federal. Desde luego que habría que hacer adecuaciones a los cálculos y en consecuencia reformar la legislación cuando se dieran cambios en la economía que afectaran directamente y en forma extraordinaria la base económica de la propia contribución.

Otra consistiría en incluir en la propia ley el costo del servicio, e irlo actualizando anualmente tomando como base el costo real del año en curso, incrementado para el año siguiente en un porcentaje igual a la inflación esperada en el programa económico del Gobierno Federal para ese mismo año. Dicho costo se dividiría entre el total de metros lineales de frente y se multiplicaría por el número de metros de frente de cada predio para determinar el crédito individual de cada uno de ellos.

Las alternativas aumentarán conforme se vayan considerando los otros elementos señalados como son: metros de superficie, valor catastral y destino.

Para calcular el costo total aplicable en un ejercicio fiscal determinado, estamos proponiendo que se consideren las erogaciones hechas por el municipio en el año inmediato anterior a aquél para el cual se establezca el tributo, en la prestación del servicio de alumbrado, incrementado en un porcentaje igual al índice de inflación esperado por el Gobierno Federal para el mismo ejercicio fiscal en que se aplicará la contribución.

Cabe comentar también, que para los efectos del tributo se considera la posibilidad de que se incluyan como exentos exclusivamente los bienes del dominio público propiedad de los gobiernos federal, estatal y municipal, atendiendo a la obligación legal señalada en el artículo 115 Constitucional, es decir, solo los predios exentos del pago del Impuesto Predial.

Las alternativas anteriores se expresarían en las siguientes fórmulas.

Alternativa "A"

(Distribución en función de metros de frente)

$$CFI = MF \left[\frac{CTS}{MTF} \right]$$

En donde:

CFI = Crédito fiscal individual.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

CTS = Costo total del servicio.

MTF = Total de metros de Frente de los predios iluminados excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

Esta alternativa es la que representa mayor grado de sencillez, a la vez que permite la aplicación cabal del principio de beneficio que se refleja, sin duda, en la medida de beneficio que a través de la iluminación recibe el frente de cada predio, de manera que su relación con el total de predios iluminados, permitirá una distribución en la que se refleje prácticamente un prorrateo del costo total del servicio, entre los predios atendiendo a su medida de frente. Esta alternativa tendría dos variantes como ya antes señalábamos, una que fijaría en la ley solo la cuota por metro lineal de frente, ajustando anualmente la cuota en la forma señalada; y otra que consideraría el costo total del servicio dentro de la misma ley. En ambos casos en lo esencial se estaría aplicando la misma fórmula, es decir, la distribución del costo del servicio por metro lineal de frente de los predios.

Alternativa "B"

(Distribución en función de metros de frente y de superficie)

$$CFI = CTS \left[(a) \frac{MF}{MTF} + (b) \frac{MS}{MTS} \right]$$

En donde:

$$(a) + (b) = 100\%$$

CFI = Crédito fiscal individual.

CTS = Costo total del servicio.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

MTF = Total de metros de Frente de los predios iluminados excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

MS = Metros de superficie de un predio iluminado.

MTS = Superficie total de predios iluminados, excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

En esta alternativa puede apreciarse, cómo se agrega la variable metros de superficie de cada predio, en relación con el total de metros de superficie de predios iluminados. Aunque en la fórmula no se considera en qué proporción participarían las variables, es de considerarse que esta relación puede modificarse según el peso que quiera dársele a cada una de ellas, en cuyo caso habría que cambiar en la fórmula los porcentajes (*de (a) y (b)*) según sea necesario, haciendo los ajustes pertinentes para que no se pierda la igualdad.

Alternativa "C"

(Distribución en función de metros de frente, metros de superficie y valor catastral de los predios)

$$CFI = CTS \left((a) \frac{MF}{MTF} + (b) \frac{MS}{MTS} + (c) \frac{VC}{VCT} \right)$$

En donde:

$$(a) + (b) + (c) = 100\%$$

CFI = Crédito fiscal individual.

CTS = Costo total del servicio.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

MTF = Total de metros de Frente de los predios iluminados excluyendo los bienes

de dominio público federales, estatales y municipales.

MS = Metros de superficie de un predio iluminado.

MTS = Superficie total de predios iluminados, excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

VC = Valor catastral de un predio iluminado.

VCT = Suma de los valores catastrales de los predios iluminados con exclusión de los de dominio público federales, estatales y municipales.

En esta alternativa la fórmula contempla la participación de las tres variables en una relación porcentual modificable según las necesidades de la administración municipal que la establezca, ya que el peso de los metros de frente, metros de superficie y valor catastral, representados por $((a)+(b)+(c))$ pueden variar porcentualmente siempre y cuando en su conjunto conserven la representación del 100%. Por otro lado, se incluye a la alternativa, el valor catastral de cada predio, en relación con el valor catastral total de los predios iluminados.

Alternativa "D"

(Distribución en función de metros de frente, metros de superficie, valor catastral y destino de los predios)

$$CFI = CTS \left((a) \frac{MF}{MTF} + (b) \frac{MS}{MTS} + (c) \frac{VC}{VCT} \right) ICD$$

En donde:

$$(a) + (b) + (c) = 100\%$$

CFI = Crédito fiscal individual.

CTS = Costo total del servicio.

MF = Metros de frente de un predio iluminado.

MTF = Total de metros de frente de los predios iluminados excluyendo los bienes

de dominio público federales, estatales y municipales.

MS = Metros de superficie de un predio iluminado.

MTS = Superficie total de predios iluminados, excluyendo los bienes de dominio público federales, estatales y municipales.

VC = Valor catastral de un predio iluminado.

VCT = Suma de los valores catastrales de los predios iluminados con exclusión de los de dominio público federales, estatales y municipales.

ICD = Índice de clasificación de destino.

En esta alternativa se incluye el destino que se dé a los predios y se podrá expresar a través de un índice que será igual, mayor o menor que la unidad, según la relación proporcional que quiera darse a cada uno de los usos de los predios.

La aplicación de esta contribución, de las diversas maneras que se plantea en las fórmulas propuestas, aunque en principio parece complicada, no lo es así en aquellos casos en que se cuente con una aceptable base de información catastral, lo cual hará factible la aplicación de la contribución en forma casi automática, siempre y cuando se norme con toda precisión la vinculación de los predios con el servicio de alumbrado público.

Si por otra parte se establece que los tiempos de causación y de pago coincidan con los tiempos de causación y pago del impuesto predial, podrían vincularse los dos tributos de manera que en un solo acto pudieran ser cubiertos ambos. Lo anterior podría dar la apariencia de que se está tratando de una sobretasa al Impuesto Predial; sin embargo, es claro que se trata de una contribución distinta y que se está buscando solo facilitar la administración de la misma.

Desde luego que en este esquema sería eficaz la contribución, en la medida de la eficacia que cada municipio tenga en la recaudación de su Impuesto Predial, pudiendo incluso ser una motivación para mejorar el rendimiento de este tributo que, como todos sabemos, aún tiene mucho potencial.

Cabe comentar que dado que el servicio de alumbrado público beneficia a todos los ciudadanos sean o no propietarios de predios, sería conveniente incluir en el diseño de la contribución, la facultad a favor de los propietarios de trasladar su costo a los arrendatarios, procurando con ello mayor justicia tributaria. Esto no representaría una carga nueva para estos contribuyentes, ya que actualmente están tributando para el servicio a través de sus consumos de energía eléctrica, cuyos costos son cubiertos por los arrendatarios.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL Y RURAL

Juan María Ruiz Romero¹

1. INTRODUCCIÓN
2. ANTECEDENTES
3. LA INICIATIVA LEADER Y EL PROGRAMA PRODER
4. OBLIGACIONES DE LOS GRUPOS
5. MEDIDAS SUBVENCIONABLES
6. CONDICIONES DE LAS AYUDAS
7. LÍMITES TERRITORIALES
8. CONVENIO DE APLICACIÓN
9. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA INICIATIVA LEADER PLUS
10. EL PLAN ESTRÁTEGICO
11. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

¹ Economista. Jefe del Servicio de Ayudas Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía.

1. INTRODUCCIÓN

En la I Conferencia sobre Desarrollo Rural: América Latina y Europa, celebrada recientemente en Málaga se pusieron de manifiesto ² algunos desafíos en los que se encuentra América Latina y Región del Caribe, como son:

- Persistencia de la pobreza.

Entre los años 1980 y 2002 ha ido incrementando la magnitud de la pobreza y de la extrema pobreza en el ámbito urbano y rural, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

<i>Año</i>	<i>Pobreza</i>			<i>Extrema Pobreza</i>		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135.9	62.9	73.0	62.4	22.5	39.9
1990	200.2	121.7	78.5	93.4	45.0	48.4
1999	211.4	134.2	77.2	89.4	43.0	46.4
2002	230.3	152.8	77.5	101.5	53.7	47.5

Fuente: CEPAL (2003)

- Cambio en el contexto y en las reglas de juego.

Se camina en una economía cada vez más globalizada, en la que podríamos decir que más que en una época de cambios, estamos en un cambio de época.

- Nuevas demandas y objetivos de la sociedad.

Con gobiernos más o menos populistas, la sociedad es cada vez más reacia al continuismo, planteándose nuevos objetivos y demandas a alcanzar, pidiendo respuesta a sus gobiernos.

² Rubén Echevarría. Banco Interamericano de Desarrollo.

– Pocos resultados de los enfoques convencionales.

Como viene demostrado por el hecho de que no se acaba de romper con las bolsas de pobreza que continúan instaladas en la mayoría de los países de América Latina y Caribe, entre otros.

– Utilización de las buenas experiencias acumuladas.

Parece obvio, pero es necesario discernir, entre las múltiples acciones implementadas, aquellas que realmente vienen contribuyendo a desarrollar las zonas urbanas y rurales necesitadas.

– De conceptos brillantes a programas con impacto.

Se trataría de poner en marcha programas innovadores capaces de generar renta y riqueza, impulsando un desarrollo endógeno y sostenible.

Estos programas, que han de ser novedosos, son a los que nos vamos a referir a continuación.

2. ANTECEDENTES

En el Tratado de Roma, esto es, en la Europa de los seis de 1957 – Mercado Común - se estableció la necesidad de reducir las diferencias económicas entre las regiones ricas y pobres y fomentar la cohesión económica y social entre los pueblos, tal como se recoge en el art. 130. Así, se crean para actuar en esas zonas, entre otros, tres Fondos Estructurales. En 1.958 se establece el Fondo Social europeo (F.S.E.) con el objetivo de mejorar el empleo y el nivel de vida de los trabajadores, actuando con medidas de Formación Profesional y de Fomento de empleo. En 1.964 se crea el Fondo Europeo de Ordenación y Garantía Agraria (FEOGA) que busca mejorar la comercialización y la producción agraria, mediante el desarrollo de las zonas rurales y la adaptación de las estructuras agrarias. Y por último en 1.975 se pone en marcha el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que tiene como objetivo reducir los desequilibrios regionales mediante las actuaciones en infraestructuras, las inversiones productivas y el incremento del potencial endógeno.

3. LA INICIATIVA LEADER Y EL PROGRAMA PRODER

Con los objetivos de impulsar el desarrollo endógeno y sostenido a través de la diversificación de la economía rural, persiguiendo mantener la población, frenar la regresión demográfica y elevar las rentas y el bienestar social de sus habitantes, asegurando la conservación del espacio y de los recursos naturales, se establecen la Iniciativa Comunitaria *Leader* y el Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales – *Proder* –. Estos Programas, al mismo tiempo, han de fomentar las actividades innovadoras en el medio rural realizadas por los agentes locales y transmitir las experiencias obtenidas. Se trata de conseguir el empoderamiento de la sociedad local y que el capital social contribuya a un desarrollo rural sostenible.

Para ello se crean los Grupos de Acción Local (G.A.L.) en *Leader* o los Grupos de Desarrollo Rural (G.D.R.) en *Proder* en adelante *Grupos*, que son los interlocutores públicos y privados de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio que definen estrategias y medidas innovadoras para el medio rural, con personalidad jurídica de asociación. En éstos Grupos los agentes económicos y las asociaciones deben representar, como mínimo, al 50 % en sus órganos de decisión, a fin de evitar mayorías no deseadas. Estos Grupos reciben fondos de la Unión Europea y de las Administraciones Públicas Nacional, Autonómica y Local y se constituyen en auténticas “mini” Administraciones toda vez que conceden subvenciones a los destinatarios de las ayudas, esto es, a los agricultores que diversifiquen su actividad, a personas físicas o jurídicas que realizan inversiones que generen o mantengan empleo, incluyendo a las Corporaciones Locales y entidades sin ánimo de lucro.

Normalmente los beneficiarios reciben la ayuda en la modalidad de subvenciones de capital y para las medidas que veremos mas adelante.

Los Grupos han de ofrecer unas garantías previas, de demostración de la capacidad de sus miembros para cooperar en la definición y aplicación de una estrategia de desarrollo en su territorio y

asumir las tareas encomendadas, así como acreditar la eficacia de los mecanismos de funcionamiento y de toma de decisiones.

4. OBLIGACIONES DE LOS GRUPOS

Los Grupos contraen una serie de obligaciones entre los que destacan los de regirse por los principios de publicidad, libre concurrencia, objetividad, imparcialidad, eficacia, eficiencia, colaboración y transparencia. Han de mantener los requisitos para ser beneficiario final de las ayudas y notificar a las autoridades, Dirección General de Desarrollo rural competente, cualquier modificación estatutaria o cambios en la composición de su junta directiva. Tienen que someter su participación en la gestión y ejecución de los programas a la intervención y fiscalización de una Administración Local, Ayuntamiento generalmente, que actúe como Responsable Administrativo Financiero (RAF), función que suele ser desempeñada por el Secretario – Interventor. Designando una cuenta corriente, acreditada ante el Ministerio de Hacienda y destinada exclusivamente a la recepción de fondos.

Los fondos públicos que reciban, sus intereses y los reembolsos que generen han de destinarse al cumplimiento de los objetivos de los programas, respondiendo de cualquier daño o perjuicio que, en su actividad, el Grupo pueda causar a terceros, incluidos el personal a su cargo. Han de llevar una contabilidad independiente y una codificación contable adecuada, utilizando la aplicación informática implantada por la Dirección General de Desarrollo Rural.

Como obligación especial han de contar con un informe favorable previo de subvencionabilidad dado por la Administración competente a fin no conceder subvenciones en los sectores con limitaciones determinadas por la Unión Europea.

5. MEDIDAS SUBVENCIONABLES

Existen tres tipos de medidas que pueden ser subvencionadas:

Medida a: Adquisición de capacidades

En la fase previa al funcionamiento del Grupo, se puede subvencionar al mismo para:

- Diagnosticar el territorio local.
- Sensibilizar a la población a estos programas mediante los medios de comunicación, jornadas u otros.
- Apoyo técnico para la constitución de cooperaciones locales.
- Apoyo técnico para la elaboración de expedientes y búsqueda de financiación.

Medida b: Innovación rural

Cualquier proyecto que se presente para ser subvencionado por el Grupo ha de tener la característica de ser innovador sobre el contexto local, no olvidemos que se trata de generar renta y riqueza alternativa a lo estrictamente agrícola en el medio rural. Asimismo debe contar con el efecto demostración y transferencia, esto es, que ha de servir como modelo para poder ser aplicado en otras zonas de la Unión Europea.

Veamos, por ejemplo, las *medidas* que pueden subvencionarse desglosadas por acciones y que establece el Programa Proder. Es todo un abanico de posibles proyectos que pueden recibir ayudas y muy ilustrativo del alcance de estos programas.

1. Valorización del patrimonio rural, renovación y desarrollo de pueblos.

Posibles acciones:

- Favorecer las posibilidades de embellecimiento de los pueblos.
- Mantenimiento, fomento y recuperación de la arquitectura tradicional.

- Apoyo a la creación y difusión cultural.
- Protección, defensa y conservación de los recursos naturales y del paisaje.
- Eliminación y reciclaje de residuos.
- Elaboración de inventarios, restauración y recuperación de los edificios de carácter histórico.
- Dotación de pequeñas infraestructuras y de servicios.

2. Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural.

Posibles acciones:

- Desarrollo de una actividad turística, individual o colectiva.
- Actividades de promoción de turismo rural.
- Estimular la creación de plazas turísticas en el medio rural.
- Acciones de turismo rural alternativo.
- Promoción de marcas y etiquetas para el desarrollo de turismo temático.
- Aprovechamiento de las masas forestales y espacios abiertos para actividades cinegéticas ligadas a una oferta turística de calidad.

3. Fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y servicios.

Posibles acciones:

- Creación de un entorno de servicios adecuado para la constitución y puesta en marcha de esas empresas.
- Creación de viveros de empresas, equipamiento colectivos de suelos y servicios y nuevas tecnologías de la información.
- Desarrollo de las empresas y de la artesanía.
- Creación de empresas de economía social que mejoren la utilización de los recursos humanos y materiales.
- Apoyo a la creación de instalaciones de teletrabajo.
- Apoyo directo a la creación y consolidación de empresas.

4. Servicios a las empresas en el medio rural.

Estas subvenciones tienen como destinatario final al propio grupo.

Posibles acciones:

- Servicios técnicos a los beneficiarios de los proyectos.

- Servicios a pequeñas y medianas empresas y a otras actividades ya en funcionamiento.
- Sensibilización de la población sobre posibilidades de desarrollo.
- Gastos de gestión y de fomento del programa local.
- Ayuda al equipamiento informático y telemático.

5. Revalorización del potencial productivo agrario y forestal

Posibles acciones:

- Apoyo a la mejora modernización o creación de empresas que transformen los productos locales y tradicionales.
- Fomento y ayudas a la comercialización de los productos locales.
- Estudio de los mercados locales y regionales así como el análisis de los posibles circuitos de distribución.
- Apoyo a la asistencia técnica y a la inversión para producir y mejorar el valor de las especialidades locales relacionadas con la agricultura.
- Transferencia de nuevas tecnologías.
- Reorientación de la producción hacia productos de calidad.
- Promoción de los productos tradicionales de carácter local.
- Promoción de actividades complementarias realizadas en la propia explotación.
- Utilización de recursos vegetales en la producción de energía alternativas.
- Apoyo a la creación de cooperativas de créditos o sociedades de garantía recíproca.

6. Mejora de la extensión agraria y forestal

Posibles acciones:

- Apoyo a las acciones formativas y divulgativas.
- Ayudas para la adquisición de material audiovisual e informático.
- Ayudas al intercambio de conocimientos y experiencias.
- Ayudas a los jóvenes agricultores para mejorar su cualificación.

Medida c: Cooperación transnacional

El Grupo puede asimismo recibir subvenciones para atender los gastos de participación en la red europea de desarrollo rural, ya que se trata de transferir las experiencias de unos grupos a otros en el ámbito de la Unión Europea.

El proyecto debe ser realizado con la participación de dos Estados.

6. CONDICIONES DE LAS AYUDAS

En general las ayudas a los destinatarios son el 100 % del coste total subvencionable en caso de actividades no productivas y del 40 % de ese coste en el caso de actividades productivas.

Veamos las particularidades de cada programa:

En el Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales – PRODER:

- Conservación del patrimonio: puede subvencionarse hasta el 75 % en las zonas desfavorecidas que establece la Unión Europea y hasta el 60 % en el resto de zonas.
- Comercialización de productos agrícolas de calidad: hasta el 50 % o 100.000 € en 3 años, según sea más favorable.
- Diversificación de la actividad agraria en no agraria: hasta el 50 %.
- Consultoría y participación en ferias: hasta el 50 %.
- Infraestructuras y equipamientos en zonas rurales no agrarias: ayuda de "mínimis", esto es, máximo 100.000 € en tres años por destinatario.

En el Programa LEADER:

- Infraestructuras o inversiones productivas: El coste total subvencionable será menor o igual a 350.000 €. En Grupos de Cooperación hasta 700.000 €, de éstos Grupos nos ocuparemos más adelante.
- Actividades no productivas: cuantía máxima: 250.000 € y si las realizan Grupos de Cooperación 500.000 €.

- Asistencias técnicas: máximo 100.000 €.
- En explotaciones agrícolas: Límite máximo: 180.000 € por explotación, 90.000 € por UTA – Unidad de Trabajo Agrario – y han de tenerse en cuenta las limitaciones sectoriales establecidas por la Unión Europea.

7. LÍMITES TERRITORIALES

Los Grupos han de tener un ámbito – generalmente la comarca – geográficamente homogéneo, sin que se puedan incluir municipios con más de 5.000 plazas hoteleras, ni aquellos que tengan invernaderos en más del cincuenta por ciento de su superficie agraria útil, por entender en ambos casos que tienen suficiente diversificación económica.

Por otro lado, la población del territorio afectado por estos programas no puede superar los 100.000 habitantes, sin que quepa subvencionar inversiones en núcleos con mas de 50.000 habitantes, ello en concordancia con el objetivo de actuar en zonas rurales.

8. CONVENIO DE APLICACIÓN

Para dar cobertura jurídica a la gestión de éstos Programas ha de suscribirse un Convenio entre los Grupos y las autoridades competentes, Secretaría General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno Regional. Estos Órganos se consideran como Intermediarios por convenio con la Unión Europea.

El Convenio de aplicación ha de establecer:

- Importe y ámbito de actuación, con anexo de los términos municipales donde actuará el Programa.
- Posibles modificaciones en los Cuadros Financieros.
- Procedimiento interno de concesión de las ayudas por el Grupo.
- Compromiso de contabilidad independiente codificada.
- Responsable Administrativo Financiero.

- Sistema de pago de las ayudas al Grupo.
- Informes:
 - Anuales
 - Trimestrales
 - De ayudas concedidas
 - Sometimiento al control de:
 - Comisión de la Unión Europea
 - Organismo intermediario
 - Información General del Estado
 - Tribunal de Cuentas
 - Obligación de conservar los justificantes durante cinco años.
 - Causas de reducción, suspensión y supresión de las ayudas.
 - Causas de devolución de fondos cobrados indebidamente.
 - Sistema de prevención y detección de irregularidades.
 - Vigencia del convenio: cinco años desde el último pago.

9. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA INICIATIVA LEADER PLUS

Después de la experiencia acumulada en el periodo 1990 – 1994 con Leader y 1994 – 2000 con Leader II, se pone en marcha la Iniciativa Leader + para el periodo 2000 - 2006, que con el mismo esquema de funcionamiento, a través de los Grupos ya consolidados, enfatiza en las ideas de estrategias de desarrollo integradoras, de cooperación territorial y de trabajo en red.

Establece las siguientes medidas:

1. Apoyo a Estrategias Territoriales de Desarrollo Rural Integradas y de Carácter Piloto.

Para éstas estrategias singulares, la Comisión de la Unión Europea fija unas condiciones concretas:

- Ha de ser una estrategia integrada, con enfoque global, concertada, que interaccione operadores, sectores y proyectos.

- En torno a un elemento temático o aglutinante, representativos de la identidad y los recursos del territorio donde actuará. A ello nos referiremos más adelante.
- Tendrá coherencia con el territorio, con sus necesidades desde un punto de vista socioeconómico.
- Deberá tener viabilidad económica demostrada.
- Deberá demostrar su naturaleza piloto, emprendiendo nuevas vías de desarrollo en cooperación con las prácticas ejercidas en el pasado.
- Deberá tener carácter sostenible en términos medioambientales.
- Deberá demostrar la posibilidad de efecto demostrativo para otras áreas.
- Se complementará con el resto de programas que operen en la comarca.

Decíamos que la estrategia de desarrollo se debía articular en torno a un elemento temático o aglutinante. Desde la Comisión se proponen los siguientes:

- La utilización de nuevos conocimientos y tecnologías que incrementen la competitividad de los productos y servicios de los territorios.
- La mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
- La valoración de los productos locales, facilitando al acceso al mercado de las pequeñas de producción mediante actuaciones de tipo colectivo.
- La valorización de los recursos naturales y cultivados.

2. Apoyo a la Cooperación entre Territorios Rurales

Se trata de propiciar la cooperación entre territorios de varios Estados miembros de la Unión Europea – transnacional –, y entre territorios de un mismo Estado – interterritorial –, debiendo consistir dicha cooperación en la realización de una acción común.

Todos los Grupos de Leader + y Proder están obligados a integrarse en un Grupo de Cooperación, designado entre los Grupos de Acción Local de Leader + un Grupo Coordinador, por acuerdo de los participantes que será el que reciba los fondos y el responsable de la correcta gestión de la acción conjunta.

Con carácter general solo se aprobará un Grupo de Cooperación por cada aspecto aglutinante.

3. Apoyo a la integración en red.

Todos los grupos deben integrarse y participar en la red a fin de compartir sus experiencias, conocimientos y proyecto, con un apoyo externo que tomará la forma de "Observatorio de los territorios locales".

10. EL PLAN ESTRÁTEGICO

El grupo ha de elaborar el Plan Estratégico del territorio de su ámbito de actuación.

La redacción del Plan, que tiene una cierta complejidad técnica y supone manejar una información muy voluminosa, ha de contener, al menos, los siguientes apartados:

- Descripción del Grupo
- Análisis cuantitativo
- Diagnostico de situación
- Matriz DAFO
- Definición de objetivos
- Estrategia de desarrollo
- Cronograma
- Plan financiero
- Indicadores de impacto
- Seguimiento y Evaluación

11. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Se hace necesario evaluar como una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de una manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante en que apoyar la valoración de éstos Programas, tanto en las fases

de diagnóstico, programación o ejecución, como con respecto a las acciones que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos.

Mediante su instrumentación se comprueba la extensión y el grado de consecución de objetivos, de forma tal que sirva de base para una toma de decisiones racional entre cursos de acción, o bien para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de sus resultados.³

En la evaluación podríamos distinguir tres fases:

Evaluación ex-ante

Los proyectos han de adecuarse a los objetivos, ejes y medidas de la estrategia. El Grupo establecerá los criterios de evaluación y prioridades que tengan en cuenta las características del promotor, priorizando a aquellos con mayor viabilidad y solvencia con vinculación con los colectivos objeto del programa.

En cuanto a los proyectos se priorizan los de mayor incorporación al mundo laboral de los colectivos con dificultades de integración, los que tengan un mayor efecto demostrativo, con mayor complementariedad, los que aseguren un mayor valor añadido, que presenten mayores las previsiones formativas y la utilización de nuevas tecnologías.

Evaluación intermedia

Al objeto de revisar tanto el estado del Programa como el de un proyecto concreto, con el fin de suministrar información sobre el grado de cumplimiento de sus objetivos, el *timing* y mejorar las actividades previstas o los servicios prestados, es necesario realizar la evaluación in-itinere.

Esta fase puede aglutinarse en el siguiente esquema:⁴

³ Aguilar y Auder.- Egg. Como elaborar un proyecto. ICESA. Buenos Aires.

⁴ P. Ruiz Aviles. Acción Social y Planificación Estratégica del Desarrollo Rural. Consejería de Agricultura y Pesca.

<u>CUADRO</u>	INDICADORES DE BASE	INDICADORES COMPLEMENTARIOS	
		EFICACIA	EFICIENCIA
↓ <u>MEDIDA</u>	De realización: • Ejecución financiera • Realización física	• Ejecución realizada/prevista. • Realización ejecutada/prevista.	• Realización física.
↓ RESULTADO	De resultado: Físico Financieros.	• Resultados obtenidos previstos.	• Resultados obtenidos/costes
↓ OBJETIVO ESPECÍFICO	Impacto específico.	• Impacto específico obtenido/previsto.	• Impacto específico obtenido/costes.
↓ OBJETIVO GLOBAL	Impacto global	• Impacto global obtenido/previsto	• Impacto global/costes.
↓	↓	↓	
<i>VALÓR AÑADIDO</i>			

Interesa así responder a lo siguiente:

- Eficiencia del equipo ejecutor de la estrategia y su organización del trabajo para lograr los objetivos y movilizar las iniciativas emprendedoras.
- Eficacia y coherencia de los métodos de información y sensibilización aplicados.
- Gestión eficaz de los recursos económicos y humanos empleados.
- Grado de participación de los agentes y actores sociales en la estrategia (Eficiencia social).
- Coste de realización de las acciones (Eficiencia económica).
- Detección de contingencias no previstas.

Evaluación ex - post

Es necesario asimismo valorar la fase de ejecución u operacional, la posterior de impactos y los resultados de proyectos concretos.

Se hace necesario evaluar:

- Cobertura de la estrategia: como y en qué medida alcanza a la población – objeto.
- Aspectos técnicos: como se ha implementado el modo operativo.
- Aspectos estructurales, organizativos y funcionales de la estrategia y de los organismos responsables.
- Rendimiento del equipo responsable de la ejecución.
- Efectos económicos, sociales y técnicos de la ejecución: oportunidad, equidad, eficacia, impacto, sustentabilidad, eficiencia, rentabilidad y durabilidad.

ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Sergio Cedeño¹

¹ Diputado por la Provincia de Altagracia. República Dominicana.

El municipio es el primer eslabón territorial-institucional, de todo el entramado social que representa el Estado. Es el estamento más cercano al ciudadano y a sus demandas diarias.

Aunque es cierto que para llegar a la dirección del Ayuntamiento se necesita al dirigente partidario y al partido político, no es menos cierto que para conducir la gestión diaria de esos Ayuntamientos, se requiere que el dirigente político postulado sea al mismo tiempo un buen gerente o por lo menos sepa cómo rodearse de buenos gerentes y tenga la capacidad de saber delegar.

Más que imponer un liderazgo partidario, en la gestión municipal es imprescindible aprender a administrar los múltiples intereses, que confluyen diariamente hacia el Despacho del Síndico o de la Sala Capitular, en busca de soluciones concretas a problemas concretos.

El Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos y la Organización Internacional IDEA, publicaron bajo las firmas de Diego Archard y Luis E. González, un libro titulado “Desafíos a la Democracia, los Partidos Políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”.

Algunas de las conclusiones a que llega el libro son las siguientes:

“La democracia es hoy el ideal y la meta para la mayoría de los centroamericanos, pero estos están cada vez más insatisfechos con su funcionamiento real”.

“La paradoja centroamericana es que hay más democracia, pero los centroamericanos, en una proporción significativa, están menos satisfechos con ella, con las instituciones políticas en general y con los partidos en particular”.

Esto es sumamente grave, ya que “a medida que las expectativas económico-sociales crecen y con ellas la insatisfacción, la democracia y los partidos políticos parecen cada vez menos relevantes”.

Como se ve, a la hora de medir el desempeño del cargo, en la percepción ciudadana no hay diferenciación entre los ejecutivos del ayuntamiento y los partidos que postulan a esos ejecutivos. Por tanto, la responsabilidad del éxito de la gestión municipal tiene que ser compartida entre el partido, el ejecutivo y los regidores postulados por el partido.

De acuerdo a nuestra visión, no es posible separar la acción del partido de la acción del gobierno local, pero es imprescindible saber distinguir que la instancia partidaria no es lo mismo que la instancia municipal. Se complementan, pero son diferentes. Confundir los roles es sumamente perjudicial para la sana vida de los ayuntamientos.

En esa relación a veces de amor y odio que se da entre la dirigencia partidaria y los que dirigen al ayuntamiento, existen muchos peligros que tienen que ser enfrentados por ambas instancias, asumiendo cada quien responsablemente su rol.

Creo que algunas de las áreas más neurálgicas y que merecen mayor atención conjunta del partido y de los ejecutivos del ayuntamiento son:

1.- Gobernabilidad

La gobernabilidad sea cada vez más difícil en el ámbito local y un ayuntamiento que no tenga paz ni posibilidades de impulsar acciones para un buen gobierno, es una entidad condenada al fracaso.

Por tanto, garantizar condiciones mínimas que le permitan operar y trabajar, es el primer paso hacia una buena gestión en un ayuntamiento. De ahí la importancia de entender y comprender cómo impulsar instrumentos de gobernabilidad que hagan posible una buena gestión.

Ya en el informe de la Trilateral, elaborado en 1975 por Francia, Estados Unidos y Japón, se indica que la fragmentación de los partidos políticos y la pérdida de su identidad, es un serio problema de gobernabilidad.

El Síndico debe entender que es normal y parte del juego democrático, la labor de oposición que realizan los partidos políticos, pero los partidos políticos también deben entender que son parte del sistema y que si destruyen el sistema, también se destruyen así mismos.

En consecuencia, el juego democrático debe ser que cada quien desempeñe su papel. Unos tratando de llegar al poder y otros, tratando de mantenerse en él, a través de los instrumentos que pone la democracia a su servicio.

2.- Los medios de comunicación.

Los Ayuntamientos son entidades políticas. Sus principales ejecutivos llegan a dirigirlos a través del proselitismo político. Por ello, es imposible aislar la gestión municipal de la crítica política y de la mirada escrutadora de los medios de comunicación.

La percepción de la ciudadanía sobre el desempeño de la gestión será siempre un termómetro insustituible a la hora de medir satisfacciones e insatisfacciones del servicio brindado. El no entender esto, y atacar sin criterio una gestión, solo por revanchismos políticos, hace un daño terrible y a veces irreversible.

3.- Burocratismo y nóminas abultadas.

La cultura política dominicana está perneada por el asistencialismo, el clientelismo y el parasitismo, cánceres que consumen el presupuesto de cualquier Ayuntamiento si no se establecen claras políticas de inversión. De ellos hay que cuidarse constantemente, porque no hay manera de hacer una buena gestión, cuando la mayor parte de los ingresos se evaporan en gastos de personal.

Muchos síndicos temen afrontar este tema porque creen que reducir gastos de personal y relaciones clientelar puede provocarles pérdidas de simpatías políticas. Ciertamente, el Síndico recibirá muchas presiones de sus seguidores, pero si invierte correctamente los ahorros obtenidos, por la reducción de la burocracia, en la solución de problemas que afectan a la población, su prestigio y el de la institución que dirige crecerán enormemente, ya que

siempre será preferible tener contenta a toda la comunidad y no a doscientos o trescientos seguidores.

4.- Corrupción y falta de transparencia.

En el estudio del BID, OEA e IDEA que les mencioné anteriormente, es alarmante ver, que los principales actores políticos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana y el 90% de los entrevistados, consideran que el principal problema de ineficiencia de nuestras democracias está relacionada con el tema de la corrupción.

La corrupción es indiscutiblemente, una de las causas más poderosas de ineficiencia administrativa, ya que los fondos públicos son mal invertidos o sencillamente desaparecen.

Los partidos políticos deben contribuir a reducir cada vez más este problema, generando transparencia, fortaleciendo los instrumentos de fiscalización y exigiendo un comportamiento ético cada vez estricto a sus dirigentes que ocupan cargos municipales.

5.- Conflictos de intereses personales por aspiraciones políticas hacia el futuro.

En República Dominicana el sistema de partidos es aún débil, cuando se estudia su nivel de institucionalización, fragmentación y polarización. Observamos mucha volatilidad, poco arraigo y fuertes atrasos estructurales. Esto hace que a veces las luchas intrapartidarias y entre partidos, adquiera ribetes de verdaderas guerras.

En las Salas Capitulares, a veces esas luchas adquieren dimensiones inimaginables, siendo en muchos casos, fuentes de paralización de las labores normales de los Ayuntamientos.

El manejo inadecuado de aspiraciones a cargos electivos, genera luchas internas a destiempo, que en vez de fomentar el peso y contrapeso necesario de las democracias, lo que hacen es perjudicar la dotación de servicios a las

comunidades servidas por los ayuntamientos. Reducir las fricciones por estas causas es parte también del rol de los partidos políticos.

6.- Reformas constitucionales y políticas.

En esta área existe una amplia franja de intereses comunes entre los ayuntamientos y los partidos que por su actualidad y vigencia es importante prestarle atención. Los partidos y los ayuntamientos están obligados a trabajar de manera mancomunada para que en la reforma constitucional se recoja el espíritu duartiano de incorporar al municipio como el cuarto poder del Estado.

Los partidos están obligados además, a fortalecer la municipalidad, a impulsar un nuevo código municipal o una nueva ley municipal; a impulsar un reordenamiento territorial del país, a legislar para evitar el transfuguismo entre síndicos y regidores; a revisar en fin, todo el ordenamiento jurídico municipal, para garantizar que la municipalidad juegue el rol y este en el sitio que quisieron nuestros fundadores de la Patria.

Por último, los partidos deben impulsar una legislación especial que penalice el incumplimiento de las promesas electorales. No podemos continuar con candidatos que prometen de todo y luego engañan a sus electores. Necesariamente, debe existir una relación vinculante entre las promesas de campaña y la obligatoriedad de ejecución de la misma, teniendo la oportunidad el elector que dio su voto, de ejercer un derecho revocatorio si por quien votó no cumple con lo que prometió.

EL GOBIERNO DE LAS CIUDADES EN MARRUECOS

Abdellatif Achhab¹

¹ Presidente del Consejo del Distrito Tánger Medina

Hoy en día, la problemática del gobierno de las ciudades es universal y constituye el objeto de un amplio debate en el seno de las instancias internacionales.

Nuestras ciudades están llamadas a ejercer unas misiones cada vez más complejas, dentro de un contexto nacional caracterizado por un rápido crecimiento urbano que suscita la necesidad de la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.

Marruecos, desde su independencia, estableció los primeros pasos de los procesos de descentralización encaminados a asociar la población a la gestión de los asuntos, tanto en las ciudades como en el mundo rural.

La carta municipal de 1976 marcó un cambio de dirección importante en la gestión local en Marruecos. A raíz de la reforma iniciada en el Reino por la adopción en 2002 de una nueva carta municipal la descentralización conocerá un nuevo desarrollo ya que ésta constituye un verdadero salto cualitativo en materias de gobierno local.

La nueva carta municipal ha reforzado el anclaje de la democracia de proximidad, ha consolidado los espacios de las responsabilidades locales y ha consagrado la ampliación de las atribuciones del municipio como protagonista del desarrollo económico y social.

De igual modo, ha innovado en materia de organización de las ciudades, poniendo fin a los inconvenientes inherentes al régimen de las comunidades urbanas, especialmente los problemas de solapamiento de competencias, las disparidades económicas y financieras, el esparcimiento de los recursos y la dispersión de las acciones y los esfuerzos. También permitirá tener una visión global del desarrollo del espacio urbano y una planificación estratégica plurianual, necesaria para el desarrollo armónico y equilibrado de las grandes ciudades.

Esta reforma permitirá a las ciudades asumir perfectamente su papel de polos nacionales o regionales, de locomotoras del desarrollo económico y social, y de espacios competitivos que ofrezcan un entorno propicio para la promoción de las inversiones y la creación de riqueza.

Pasadas tres décadas de experiencia municipal, el debate se centra hoy sobre los aspectos jurídicos e institucionales de la problemática de la ciudad, la movilización de los recursos necesarios para la realización de los proyectos de desarrollo así como la implicación de todos los actores protagonistas de la descentralización: el Estado, los servicios ministeriales exteriores, las entidades públicas, los colectivos locales, los operadores privados y la sociedad civil.

- ¿Cómo deben las ciudades marroquíes sacar provecho de las oportunidades que ofrecen los nuevos enfoques de asociación para el desarrollo de las grandes aglomeraciones?
- Ante la compleja gestión de las ciudades, ¿qué se debe favorecer, el desarrollo de los servicios municipales o el del sector privado?
- Estrechamente relacionada está la cuestión de la participación de la población, la denominada democracia de proximidad ¿cómo puede optimizarse la participación de los habitantes y de la sociedad civil en los proyectos de desarrollo de las grandes ciudades?
- Por último, el gobierno de las ciudades plantea también la cuestión del desarrollo sostenible. Este tema se ha convertido en una materia crucial para preservar el medioambiente y el patrimonio socioeconómico y cultural que determina el devenir de nuestras ciudades y la herencia que legaremos a futuras generaciones.

Es pues fundamental desarrollar el marco de relaciones entre el Estado y las Entidades Locales, elaborando un programa detallado de las acciones que deben emprenderse a corto y medio plazo. Las disposiciones del Decreto de 2 de diciembre de 2005 establecen normas de organización y de descentralización administrativa tratando de aprobar con precisión la lista de atribuciones que deben ser transferidas a los servicios exteriores del Estado así como los recursos y medidas de acompañamiento que puedan garantizar todo el éxito a esta operación que los Walis y Gobernadores están llamados a controlar y animar a nivel territorial, en su calidad

de representantes del Estado y de interlocutores principales de las instancias electas que representan a la población.

En general, el planteamiento debía inspirarse en el procedimiento adoptado en materia de gestión descentralizada de la inversión puesta en marcha desde marzo de 2002.

También es necesario también trabajar para mejorar la cooperación y la asociación entre los actores locales, municipios vecinos, sector público, sector privado, sociedad civil y desarrollar una dirección pública local, ofreciendo oportunidades de cambio cualitativo de los modos de gestión clásicos de los asuntos públicos urbanos. El enfoque directivo se convierte en una necesidad para dar a las colectividades los medios para cumplir su rol social o empresarial, utilizando para ello mecanismos y procesos de gestión como el *benchmark*, el *marketing* y la evaluación de los proyectos.

A este respecto, la experiencia de la dualidad de gestión de las grandes ciudades ganaría en eficacia y arraigamiento si los recursos para estos métodos estuvieran asegurados por los actores locales. La eficacia del nuevo modelo de gestión municipal sigue dependiendo del grado de asimilación de las objetivos por parte de los cargos electos y de la utilización de las reglas de dirección pública. Lo que está en juego es dotar a las instituciones municipales de un modo de organización eficaz y potente, capaz de aunar las energías, de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos y de recrear el vínculo de identificación con su ciudad.

Con este espíritu, el planteamiento de planificación estratégica permite asegurar una concepción coherente de las políticas urbanas, una jerarquización de las acciones prioritarias a emprender y una visibilidad de los proyectos que deben realizarse.

Por otra parte, existe un vínculo directo entre la proyección de una ciudad y su atractivo económico y turístico, en este sentido, la construcción de la imagen de la ciudad es un factor que incita a las inversiones. El establecimiento de alianzas, dentro del marco de la cooperación intermunicipal y de la cooperación internacional descentralizada, se inscribe igualmente en ese marco.

Con el fin de atenuar las insuficiencias constatadas tras 27 años de ejercicio, la nueva organización de las ciudades en Marruecos, instaurada en 2002, vino a remediar el solapamiento de las competencias entre la Comunidad Urbana y sus municipios miembros, las desigualdades económicas y financieras, las disparidades fiscales (contrarias al principio de igualdad ante los impuestos), la dispersión entre las acciones desempeñadas y los esfuerzos realizados y la atomización del poder en el seno de un mismo espacio urbano.

Las ciudades marroquíes de más de 500.000 habitantes están reguladas por un régimen especial, organizadas bajo la forma de un municipio urbano, regido por el derecho común y dotado de distritos con consejos electos y competencias de proximidad. Esta fórmula tiene la ventaja de reajustar las competencias principales de la ciudad y garantizar el acercamiento de los ciudadanos a las actividades y servicios del día a día.

Por lo tanto, una visión global coherente con el desarrollo unificado de la ciudad y una política de planificación estratégica, a lo largo de varios años, son indispensables para conseguir un desarrollo armonioso e integrado. La reforma permite, además, una mejor rentabilización de los proyectos de desarrollo así como una participación más activa de los actores protagonistas y los responsables locales.

La reforma introducida por la carta municipal se propone conferir a las ciudades marroquíes de una mayor armonía, con consejos dinámicos, teniendo una visión global que garantice a los ciudadanos un mejor servicio público local y un desarrollo equitativo. Además prevé para las ciudades que superan los 500.000 habitantes la creación de un municipio urbano dotado de un consejo municipal y de consejos de distritos desprovistos de personalidad jurídica, gozando de autonomía e independencia financiera, con las denominadas competencias de proximidad (las propias de la descentralización administrativa y cercanía al ciudadano) enumeradas por la ley.

El Consejo Municipal ejerce las funciones de derecho común, atribuidas a los municipios urbanos y rurales, con la reserva de un campo de competencia de

proximidad reconocido de pleno derecho a los distritos, que son concebidos como simples desmembraciones municipales sin personalidad jurídica propia pero que gozan de autonomía presupuestaria.

Creados con el objetivo del acercamiento y el contacto directo con el ciudadano, los distritos tienen por papel la gestión de los equipamientos y servicios públicos básicos (estado civil, legalización de firma, policía administrativa, autorizaciones de urbanismo). Para el ejercicio de estas actividades, el Consejo Municipal pone a disposición de los distritos personal, bienes y una dotación presupuestaria de funcionamiento.

El desglose de las ciudades, organizadas en Consejos Municipales y Consejos de Distritos, se elaboró sobre la base del censo general de la población y el hábitat de 1994, teniendo en cuenta criterios relativos al equilibrio demográfico, la identidad sociocultural de los barrios y la superficie de cada distrito, con el fin de garantizar un mejor servicio de proximidad a nivel administrativo, económico, social y cultural.

Este nuevo régimen implica bastantes innovaciones, puntos positivos y grandes ventajas, pero su puesta en práctica durante los últimos tres años ha tenido un cierto número de dificultades y de lagunas jurídicas o de funcionamiento que conviene controlar y superar, con las enmiendas a la carta municipal, para situar “el tren” de la unidad de la ciudad sobre el carril adecuado.

GOUVERNANCE DES VILLES AU MAROC

Abdellatif Achhab¹

¹ Président du Conseil de L'Arrondissement Tanger Medina

La problématique de la gouvernance des villes est aujourd'hui universelle et fait l'objet d'un débat très large au sein des instances internationales.

Nos villes sont appelées à exercer des missions de plus en plus complexes, dans un contexte national caractérisé par une croissance urbaine rapide qui soulève le problème d'amélioration des services rendus aux citoyens.

Le Maroc, dès l'indépendance, avait mis en place les premiers jalons du processus de décentralisation qui visait à associer la population à la gestion des affaires tant dans les villes que dans le monde rural.

Grâce à la charte communale de 1976 qui a marqué un tournant important dans la gestion locale au Maroc, la décentralisation connaîtra un nouvel essor suite à la réforme engagée par le Royaume par l'adoption, en 2002, d'une nouvelle charte communale qui constitue un véritable saut qualitatif en matière de gouvernance locale.

La nouvelle charte communale a renforcé l'ancrage de la démocratie de proximité et a consolidé les espaces des responsabilités locales. Elle a consacré l'extension des attributions de la commune en tant qu'acteur du développement économique et social, fédérateur des différentes initiatives locales.

Elle a innové en matière d'organisation des villes, en mettant fin aux inconvénients inhérents au régime des communautés urbaines, notamment sur les plans du chevauchement des compétences, des disparités économiques et financières, de l'éparpillement des ressources et de la dispersion des actions et des efforts. Elle devra permettre aussi d'avoir une vision globale de développement de l'espace urbain et une planification stratégique pluriannuelle, nécessaire au développement harmonieux des grandes villes.

Cette réforme permettra aux villes d'assumer parfaitement leur rôle de pôles nationaux ou régionaux, de locomotives de développement économique et social et

d'espaces compétitifs offrant un environnement propice pour la promotion des investissements et la création des richesses.

Tirant les enseignements des trois décennies d'expérience communale, le débat porte aujourd'hui sur les aspects juridiques et institutionnels de la problématique de la ville, la mobilisation des ressources nécessaires à la réalisation des projets de développement de la ville, ainsi que l'implication de tous les acteurs de la décentralisation : l'Etat, les services ministériels extérieurs, les établissements publics, les collectivités locales, les opérateurs privés et la société civile.

Comment les villes marocaines doivent-elles tirer partie des opportunités qu'offrent les nouvelles approches de partenariat pour le développement des grandes agglomérations ?

Face aux enjeux de la gestion complexe des villes, que doit-on privilégier, le développement des services municipaux ou du secteur privé ?

La question de la participation des populations étant étroitement liée aux enjeux d'une démocratie de proximité, comment mieux faire participer les habitants et la société civile aux projets de développement des grandes villes ?

Enfin, la gouvernance des villes pose la question du développement durable, devenue particulièrement cruciale dans le but de préserver l'environnement et le patrimoine socio-économique et culturel qui détermine le devenir de nos villes et l'héritage que nous léguerons aux générations futures.

Il est donc primordial de développer le cadre relationnel entre l'Etat et les collectivités locales, en élaborant un programme détaillé des actions à entreprendre à court et moyen terme. La doctrine générale a été déclinée par les dispositions du décret du 2 décembre 2005 fixant les règles d'organisation et de déconcentration administrative, il s'agit pour les administrations d'arrêter avec précision la liste des attributions devant être transférées aux services extérieures de l'Etat, ainsi que les ressources et moyens correspondants et les mesures d'accompagnement qui sont de nature à assurer tout le succès à cette opération que les Walis et gouverneurs sont appelés à

piloter et à animer au niveau territorial en leur qualité de représentants de l'Etat et d'interlocuteurs principaux des instances élues qui représentent la population.

Dans l'ensemble, la démarche devait s'inspirer de la procédure adoptée en matière de gestion déconcentrée de l'investissement mise en œuvre depuis mars 2002.

Il faut aussi œuvrer pour le renforcement de la coopération et le partenariat entre les acteurs locaux, communes voisines, secteur public, secteur privé, société civile, et développer un management public local, offrant des opportunités de changement qualitatif des modes de gestion classiques des affaires publiques urbaines. L'approche managériale devient une nécessité pour donner aux collectivités les moyens de remplir leur rôle social ou sociétal et ce, en expérimentant des mécanismes opératoires et flexibles de gestion de l'espace du partenariat, el benchmark, le marketing et l'évaluation des projets.

A cet égard, l'expérience de la dualité de gestion des grandes villes gagnerait en efficacité et en ancrage si le recours à ces procédés était assuré par les acteurs locaux. L'efficacité du nouveau mode de gestion municipale reste, en effet, tributaire du degré d'assimilation des finalités par les élus et de l'utilisation des règles du management public. L'enjeu étant de doter les institutions municipales d'un mode d'organisation efficace et performant, capable de fédérer les énergies, d'améliorer le cadre de vie des citoyens et de recréer le lien d'identification à leur ville.

Dans cet esprit, la démarche de planification stratégique permet d'assurer une conception cohérente des politiques urbaines, une hiérarchisation des actions prioritaires à entreprendre, une visibilité des projets à réaliser.

Par ailleurs, il existe un lien direct entre le rayonnement d'une ville et son attractivité économique et touristique, en ce sens où la construction de son capital-image est un facteur incitatif aux investissements. L'établissement d'alliances dans le cadre de la coopération intercommunale et la coopération internationale décentralisée s'inscrivent également dans ce cadre.

Dans le but de pallier les insuffisances constatées après 27 ans d'exercice communautaire, la nouvelle organisation des villes au Maroc, instaurée en 2002, est venue, donc, pour remédier aux chevauchements des compétences entre communauté urbaine et communes membres, aux inégalités économiques et financières, aux disparités fiscales contraire au principe de l'égalité devant l'impôt, à la dispersion des actions menées et des efforts consentis et à l'atomisation du pouvoir au sein d'un même espace urbain.

Les villes Marocaines de plus de 500.000 habitants sont ainsi régis par un régime spécial, et sont organisées sous forme d'une commune urbaine, régie par le droit commun et d'arrondissements dotés de conseils élus et de compétences de proximité.

Cette formule a l'avantage d'une part de recentrer les attributions éclatées de la ville et d'autre part de continuer à assurer la délocalisation au plus près des citoyens des fonctions du quotidien.

De ce fait, une vision d'ensemble cohérente du développement de la ville réunifiée et une politique de planification stratégique, sur plusieurs années, indispensables à son essor harmonieux et intégré seront possibles. La réforme permet, en outre, une meilleure rentabilisation des projets de développement ainsi qu'une participation plus active des acteurs et des décideurs locaux.

La réforme introduite par la charte communale, qui vise à rendre les villes marocaines plus harmonieuses, à les doter de conseils dynamiques, et ayant une vision globale garantissant aux citoyens un meilleur service public local et un développement équitable, prévoit pour les villes dépassants les 500.000 habitants, la création d'une commune urbaine dotée d'un conseil communal et de conseils d'arrondissements dépourvus des personnalités juridiques et jouissant d'une autonomie administrative et financière avec des compétences de proximité limitativement énumérées par la loi.

Le conseil communal exerce les fonctions de droit commun, dévolues aux communes urbaines et rurales, sous réserve d'un champ de compétence de

proximité reconnu de plein droit aux arrondissements, qui sont conçus comme de simples démembrements communaux sans personnalité juridique propre mais jouissant d'une autonomie budgétaire.

Etendues comme échelons communaux rapprochés et de contact direct avec le citoyen, les arrondissements ont pour rôle la gestion des équipements et des services publics de base (état civil, légalisation de signature, police administrative, autorisations d'urbanisme).

Pour l'exercice de ces activités, le conseil communal met à la disposition des arrondissements un personnel, des biens et une dotation budgétaire de fonctionnement.

Le découpage des villes, organisées en conseil communal et conseils d'arrondissements, a été élaboré sur la base du recensement général de la population et de l'habitat de 1994, en prenant en compte des critères relatifs à l'équilibre démographique, l'identité socio-culturelle des quartiers et de la superficie de chaque arrondissement, dans le but d'assurer un meilleur service de proximité au plan administratif, économique, social et culturel.

Ce nouveau régime est porteur d'opportunités. Il comporte nombre d'innovations et présente des points positifs et de grands avantages, mais sa mise en application durant les dernières trois années a laissé apparaître un certain nombre de difficultés et de lacunes juridiques ou de fonctionnement, qu'il convient de maîtriser et de les surpasser par des amendements portant sur la charte communale, pour mettre « le train » de l'unité de la ville sur la bonne voie.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL PERUANO Y LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PERUANA

Darío Paredes Bermúdez ^{1 2}

1. INTRODUCCIÓN
2. EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL PERUANO.
3. LA PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ.
4. LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN SOBRE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL.
5. CONCLUSIONES.

¹ Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Gerente de Impuestos de Ernst & Young de Lima, Perú.

² El autor quiere agradecer especialmente el desinteresado apoyo brindado en la elaboración de este artículo por Melisa Bush de Armero y Rodrigo Flores Benavides.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha producido un evidente crecimiento de los índices macroeconómicos del Perú, y de la recaudación fiscal de los tributos generales (Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas). Esto se traduce también en mayores ingresos para el Gobierno Central y el sector privado.

Por el lado de los gobiernos municipales, especialmente de aquellos que no corresponden al área de la capital del país, Lima, atendiendo a este crecimiento de ingresos, en los últimos se escucha un persistente reclamo de una mejor -y mayor- distribución de los ingresos obtenidos por el Gobierno Central, mayor inversión en infraestructura, mayor descentralización de funciones, entre otros aspectos.

Si bien no es materia del presente Artículo desarrollar un aspecto no fiscal de la recaudación de los gobiernos locales, creemos que la existencia de nuevos ingresos que beneficien a los gobiernos locales, podría hacer perder de vista que aspectos tales como el marco legal aplicable a la tributación municipal y la gestión tributaria de las Municipalidades aun tienen un importante espacio de mejora.

Sobre el marco legal aplicable a la tributación municipal en el Perú, si bien existe una normatividad general de estos tributos, partiendo de lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Tributación Municipal, ello no implica que no existan aun diversas situaciones por corregir, complementar o aclarar.

En este contexto, algunas disposiciones que se estimaba debían servir para complementar el citado marco legal -i.e. el reglamento de la Ley de Tributación Municipal- no han sido publicadas por el Gobierno Central. Incluso se observa que el marco legal de algunos de los tributos existentes -específicamente por las tasas- tienden más bien a desincentivar el desarrollo de aquellas actividades que gravan (i.e. espectáculos públicos no deportivos), siendo el efecto real de tales tributos, en algunos casos, mínimo frente al impacto de

desincentivar tales actividades y los ingresos que se dejan de percibir por no haber más de las mismas.

La gestión de la tributación municipal siempre ha sido, en nuestra opinión, una asignatura pendiente. En el caso de los actores distintos al Gobierno Central, aun se percibe, en forma general, un cierto desinterés o desconcierto, traducido en una inadecuada política de recaudación de los recursos tributarios municipales.

En las Municipalidades, este desinterés se traduce en deficiencias en las actividades tendentes a obtener esta recaudación: falta de oportunidad de los cobros, desconocimiento de las reglas aplicables en la tributación municipal, falta de implementación de áreas tales como el catastro, recaudación centrada sólo en algunos contribuyentes, deficiencias en la implementación de medidas de cobranza eficaces o, por el contrario, abusos en éstas.

Si bien existen excepciones a la regla mencionada, también es cierto que, salvo contados casos, en nuestra experiencia tales excepciones son aquellas Municipalidades con mayores recursos. En el caso de las demás Municipalidades, existe más bien una mayor -o menor- dependencia de los recursos provenientes del Gobierno Central, en muchas ocasiones porque la escasez de medios no les permite tampoco ser autosuficientes.

Por el lado de los contribuyentes, no existe aun una adecuada conciencia tributaria. La cultura general del no pago, lamentablemente incentivada por los actores políticos y las amnistías, así como la participación vecinal en la gestión municipal son claros aspectos por desarrollar.

No obstante lo expuesto, no podemos dejar de señalar que en los últimos años se han producido avances en temas de gestión municipal, como son la dación de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades y esfuerzos del Gobierno Central en mejorar los sistemas de reporte y gestión de las Municipalidades, específicamente por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

También es destacable que existen diversas Municipalidades peruanas, que atendiendo a una adecuada gestión política e incluso sobreponiéndose a limitaciones de índole material, procuran que efectivamente los ingresos provenientes de la tributación municipal sean percibidos y luego aplicados al desarrollo de sus actividades.

En síntesis, la tributación municipal en el Perú es una asignatura pendiente, para algunas entidades más que otras, pero en líneas generales, se trata de un campo por explotar y desarrollar por los actores intervinientes.

En este contexto, el objetivo del presente Artículo no es otro que introducir al lector a los aspectos generales del sistema tributario municipal peruano, revisar juntos algunos aspectos de la problemática percibida en torno a la gestión de estos conceptos, así como comentar diversa jurisprudencia de la Administración peruana, sobre algunos temas relacionados al régimen tributario municipal del Perú.

2. EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL EN EL PERÚ

En el Perú, la norma matriz que regula la gestión de la tributación municipal, es la Constitución Política del año 1993.

El Artículo 74 de la Carta Magna señala que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o por decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan por decreto supremo.

El segundo párrafo de dicho Artículo faculta a los gobiernos locales a crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, pudiendo a su vez exonerar de los mismos a los contribuyentes, mediante instrumentos normativos denominados Ordenanzas Municipales. En materia municipal, las Ordenanzas Municipales tienen rango de ley.

En virtud a la facultad constitucional otorgada, la Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada mediante Ley No. 27972, regula la dación de Ordenanzas estableciendo que las mismas corresponden al Concejo Municipal, debiendo el Alcalde promulgarlas y disponer su publicación. Asimismo, se establece que la vigencia de las Ordenanzas se encuentra condicionada a su ratificación por las Municipalidades Provinciales de la circunscripción de las Municipalidades Distritales que las emitan.³

Nótese de las citadas disposiciones, que la gestión municipal en el Perú se encuentra regulada, de manera general, por lo establecido en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Municipalidades. Asimismo, que en forma complementaria a los tributos que son creados por el gobierno central (i.e. impuestos), se dispone también determinadas facultades a los gobiernos locales para la creación de sus propios tributos.

Ahora bien, para fines del presente Artículo, nos referiremos, en primer lugar, a aquellos tributos municipales creados por el Gobierno Central, para luego pasar a desarrollar aquellos tributos creados por las propias Municipalidades:

- Tributos creados por el Gobierno Central

La Ley de Tributación Municipal peruana faculta a las Municipalidades Distritales y Provinciales, según sea el caso, a recaudar y administrar los impuestos municipales creados por la misma.

Dichos impuestos se caracterizan por ser tributos cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la Municipalidad que los percibe en beneficio del contribuyente. En otras palabras, el contribuyente no recibe un servicio individualizado por el pago del impuesto.

³ Según señalan algunos autores, posición que suscribimos, este requisito formal, puede constituir en los hechos una seria limitación de las decisiones del nivel distrital, en caso la provincial decida no ratificarlas, generando con ello un obstáculo en materia de autonomía.

Nótese que el elemento común en todos estos tributos es que no han sido creados por las propias Municipalidades sino por el Gobierno Central. Es por ello que se critica en algunos casos que la regulación de los citados conceptos no se ajusta a la realidad de los gobiernos locales y de las actividades que en éstos se realizan.

En este contexto, tenemos los siguientes impuestos creados por el Gobierno Central:

- a) Impuesto predial.- Impuesto de periodicidad anual que grava el valor de los predios urbanos y rústicos.⁴ Los sujetos pasivos del impuesto serán las personas naturales o jurídicas que sean propietarias de dichos predios.

Ahora bien, cabe señalar que se atribuirá el carácter de sujeto pasivo del impuesto a la persona natural o jurídica que ostente la titularidad del predio al 1 de enero del año a que corresponde la obligación tributaria.

La base imponible del impuesto predial equivale al valor total de los predios del contribuyente que se encuentren ubicados en cada distrito. La determinación del valor total de los predios se realiza aplicando los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigente al 31 de octubre del año anterior, así como las tarifas de depreciación del Consejo Nacional de Tasaciones – CONATA.

Sobre la base imponible desarrolla en el párrafo precedente se aplica una escala progresiva acumulativa dependiendo del tramo de valor de autoavalúo a decir:

Tramo de autoavalúo⁵

Alícuota

⁴ El artículo 8 de la Ley de Tributación Municipal establece que se considera predios a los terrenos, así como a las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan parte integrante de dichos predios, que no pudieran ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.

⁵ El autoavalúo es la determinación del valor de los inmuebles en base a tablas referenciales publicadas por el Gobierno Peruano, que asignan un determinado valor al metro cuadrado, dependiendo de las características de la construcción, estado de conservación del mismo, entre otras.

Hasta 15 UIT (aprox. US\$16,300)	0.2%
Mas de 15 UIT y hasta 60 UIT (aprox. US\$65,000)	0.6%
Mas de 60 UIT	1.0%

Cabe indicar que la norma establece la inafectación de los predios de propiedad de los gobiernos centrales, regionales y locales, los gobiernos extranjeros siempre que el uso del predio se encuentre destinado a la residencia de sus representantes diplomáticos, las sociedades de beneficencia, los predios cuya propiedad se destine a organizaciones políticas tales como partidos, movimientos o alianzas, las entidades religiosas, entre otros.

El impuesto predial constituye renta para la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el predio.

- b) Impuesto de alcabala.- Impuesto de realización inmediata que grava la transferencia de propiedad de bienes inmuebles urbanos o rústicos tanto a título oneroso como gratuito.

En este caso, el sujeto pasivo del impuesto será el comprador del inmueble, encontrándose obligado al pago de una tasa de 3% sobre el valor de transferencia del inmueble,⁶ el cual no podrá ser menor valor de autoavalúo.

Anteriormente, el Impuesto de Alcabala era calculado sobre el valor de autoavalúo municipal. Sin embargo, toda vez que el citado autoavalúo resultaba usualmente menor al valor de transferencia, el legislador optó por considerar como base del Impuesto el monto de la transferencia que es, finalmente, un mejor referente del “valor de mercado” del bien transado.

Asimismo, la norma establece la inafectación del impuesto a las transferencias producidas por causa de muerte, los derechos sobre bienes inmuebles que no transfieran la propiedad de los mismos, las adquisiciones

⁶ Las primeras 10 UIT del valor de transferencia del inmueble (aprox. US\$10,500) no se encuentran afectas al impuesto.

efectuadas por el gobierno central, las Municipalidades, los gobiernos extranjeros, Universidades y Centros Educativos, entre otros.

El impuesto de alcabala, al igual que en el caso anterior, constituye renta para la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción se encuentra el inmueble transferido.

- c) Impuesto al patrimonio vehicular.- Impuesto de periodicidad anual que grava la propiedad de los vehículos, automóviles, camionetas, buses y ómnibuses dentro de los tres (3) primeros años de inscripción en el Registro de Propiedad Vehicular.

Los sujetos pasivos del impuesto son las personas naturales o jurídicas titulares de los vehículos indicados en el párrafo precedente.

Del mismo modo que en el caso del impuesto predial, calificará como sujeto del Impuesto la persona natural o jurídica que califique de titular del vehículo al 1 de enero del año a que corresponda la obligación tributaria.

La determinación del impuesto resulta de la aplicación de la tasa del 1% sobre el valor de adquisición o importación del vehículo.

Asimismo cabe señalar, que al igual que en los casos anteriores, se encuentran inafectas al pago del impuesto, la propiedad vehicular del gobierno central, las Regiones, Municipalidades, gobiernos extranjeros, entidades religiosas, entre otras.

En este caso, tanto la administración como recaudación del impuesto corresponderá a la Municipalidad Provincial en cuya jurisdicción viva el propietario del vehículo.

- d) Impuesto a las apuestas.- Impuesto de periodicidad mensual que grava los ingresos de las entidades que organizan eventos hípicas y demás, en los cuales se realicen apuestas.

La base imponible del impuesto resulta de la diferencia entre los ingresos obtenidos durante un mes y el importe de los premios entregados en ese mismo periodo.

Sobre la base indicada anteriormente se aplica una tasa del 12% cuando se trata de apuesta hípicas, y de 20% a las demás apuestas.

Por último, cabe indicar que la administración y recaudación del impuesto corresponde a la Municipalidad Provincial en donde se ubique la sede de la empresa organizadora de los eventos de apuestas.

- e) Impuesto a los juegos.- Impuesto de periodicidad mensual que grava a las empresas que desarrollan actividades de juegos como loterías, rifas, entre otros, así como a las personas que obtienen los premios correspondientes.

El impuesto se determinara aplicando una tasa de 10% sobre la base imponible del impuesto, la cual varía dependiendo de la clase de juego que se desarrolle. Así, para el caso del bingo, rifas, sorteos, entre otros, la base imponible equivale al valor nominal de los cartones o boletos de juego. En cambio, en el caso de las loterías por ejemplo, el valor del premio constituirá la base imponible del impuesto.

La administración y recaudación del impuesto corresponderá a la Municipalidad Distrital en el caso de juegos de bingo, rifas y sorteos; en cambio, corresponderá a la Municipalidad Provincial, cuando se trate de loterías u otros juegos de azar.

- f) Impuesto a los espectáculos públicos no deportivos.- Impuesto que grava el importe que se paga al ingresar a espectáculos públicos no deportivos, con excepción de espectáculos en vivo de teatro, zarzuela, música clásica, opera, ballet, entre otros.

La norma establece que son sujetos pasivos del impuesto los adquirentes de las entradas para ingresar a los espectáculos. No obstante ello, los organizadores de dichos espectáculos califican de responsables en calidad de agentes perceptores del impuesto.

Ahora bien, la determinación del impuesto resulta de aplicar la tasa correspondiente a cada espectáculo (oscila entre 10% y 15%) sobre el valor de la entrada.

Cabe mencionar que a la fecha se viene evaluando la posibilidad de reducir la tasa de este impuesto, pues lo alto de éste, sumado a los demás impuestos que gravan los espectáculos públicos, ha supuesto un fuerte desincentivo a la realización de importantes espectáculos en el Perú.

Finalmente, en este caso, tanto la administración como recaudación del impuesto corresponderá a la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción se lleve a cabo el espectáculo.

La Ley de Tributación Municipal también establece tributos nacionales adicionales, creados en favor de las Municipalidades:

- Impuesto de Promoción Municipal.- Impuesto que grava con una tasa del 2% a las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas.

Cabe mencionar que el Impuesto General a las Ventas peruano -o Impuesto al Valor Agregado (IVA)- grava la venta de bienes muebles en el país, los contratos de construcción, la prestación o utilización de servicios en el país, así como las importaciones de bienes, con una tasa del 17%. Al momento de generarse el Impuesto General a las Ventas, se origina también el Impuesto de Promoción Municipal.

Este impuesto es recaudado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT.

- Impuesto al rodaje.- Impuesto que se calcula aplicando una tasa de 8% sobre el valor de venta de la gasolina.
- Impuesto a las embarcaciones de recreo.- Impuesto de periodicidad anual que grava con una tasa de 5% el valor original de adquisición, importación o ingreso de las embarcaciones de recreo, al propietario o poseedor de las mismas.

El sujeto del Impuesto se determina también con arreglo a la condición jurídica configurada al 1 de enero de cada año.

Es importante mencionar que los tres conceptos mencionados (Impuesto de Promoción Municipal, Impuesto al Rodaje, Impuesto a las Embarcaciones de Recreo), pasan luego a conformar el denominado “Fondo de Compensación Municipal”.

El Fondo de Compensación Municipal se distribuye entre todas las municipalidades distritales y provinciales del país con criterios de equidad y compensación, esto es, en base a indicadores de pobreza, demografía y territorio; incentivos por generación de ingresos propios y priorización del gasto en inversión. Los criterios aplicables a dicha distribución se determinan por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, con opinión técnica del Consejo Nacional de Descentralización.

En síntesis, el Fondo tiene por finalidad asegurar el funcionamiento de todas las municipalidades, pues no existe una limitación para su aplicación al gasto corriente o de infraestructura.

Finalmente, mediante la Ley No. 27153, Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, se creó el Impuesto a los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, aplicable a los sujetos que se dedican a la explotación de esta actividad económica.

Este tributo grava con una tasa de 12% el importe constituido por la diferencia entre el ingreso neto mensual y los gastos por mantenimiento de las máquinas tragamonedas y medios de juego de casinos.

Parte importante de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto se distribuye entre las municipalidades provinciales y distritales en las que se ubica el establecimiento donde se exploten los juegos de casino y máquinas tragamonedas, estando destinados exclusivamente a la ejecución de inversiones en obras de infraestructura.

- Tributos creados por las Municipalidades

La Ley de Tributación Municipal establece también normas generales en relación a las contribuciones y tasas que pueden ser creadas por los gobiernos locales.

En el caso de las contribuciones especiales de obras públicas, la Ley de Tributación Municipal las define como aquellas contribuciones que gravan el incremento del valor que adquirirá la propiedad beneficiada con la ejecución de las obras públicas por la Municipalidad.

En ningún caso, las Municipalidades podrán establecer cobros por contribución especial por obras públicas cuyo destino sea ajeno a cubrir el costo de inversión total o un porcentaje de dicho costo, según lo determinado por el concejo municipal.

En estos supuestos, la Municipalidad debe comunicar a los beneficiarios, previamente a la contratación y ejecución de la obra, el monto aproximado al que ascenderá la contribución.

Por el lado de las tasas, la citada Ley las define como aquellos tributos pagados como contraprestación de una prestación efectiva de un servicio público o administrativo determinado. No es tasa el pago recibido por un servicio de índole contractual.

En tal sentido, las Municipalidades se encuentran facultadas a crear las siguientes tasas:

- Arbitrios.- Pago por la prestación de un servicio público individualizado.
- Derechos.- Tasas correspondientes a trámites administrativos que no pueden superar una (1) UIT.
- Licencias de apertura de establecimientos.- Tasas que deben ser pagadas para efectos de aperturar establecimientos comerciales o industriales, no debiendo superar el importe de una (1) UIT.
- Tasas por estacionamiento de vehículos.- Importe que deben pagar las personas que estacionen sus vehículos en zonas de alta circulación.
- Tasas de transporte público.- Monto que recae en todo aquél que preste servicio de transporte público.
- Otras tasas.- Aquellas tasas que debe pagar todo aquel que realice actividades sujetas a fiscalización o control municipal extraordinario, siempre que medie una autorización de ley expresa del Congreso peruano.

Atendiendo a que se trata de un tributo y no del pago por un servicio contractual, la Ley de Tributación Municipal establece una serie de reglas que deben ser cumplidas por las Municipalidades para asegurar que los cobros de las tasas se ajusten a los costos de los servicios brindados.

Así, se dispone que las tasas por servicios públicos o arbitrios, se calculará dentro del último trimestre de cada ejercicio fiscal anterior al de su aplicación, en función del costo efectivo del servicio a prestar.

La determinación de las obligaciones mencionadas deberá sujetarse a los criterios de racionalidad que permitan determinar el cobro exigido por el

servicio prestado, basado en el costo que demanda el servicio y su mantenimiento, así como el beneficio individual prestado de manera real y/o potencial.

Para la distribución entre los contribuyentes de una municipalidad, del costo de las tasas por servicios públicos o arbitrios, se deberá utilizar de manera vinculada y dependiendo del servicio público involucrado, entre otros criterios que resulten válidos para la distribución: el uso, tamaño y ubicación del predio del contribuyente.

Según veremos más adelante, con ocasión del desarrollo de la jurisprudencia de la Administración peruana, uno de los aspectos más debatidos en torno a los tributos municipales es, precisamente, la determinación de los arbitrios.

3. LA PROBLEMÁTICA DE LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ

Un primer aspecto a desarrollar respecto a la problemática de la tributación municipal en el Perú, se vincula a la necesidad de ir desarrollando las reglas relacionadas a esta tributación, situación que consideramos no ha sido todavía efectuada correctamente.

Si bien en la actualidad los gobiernos locales en el Perú cuentan con una autonomía relativa en materia de tributos, según hemos podido desarrollar previamente, la mayor parte de éstos vienen delimitados por el Gobierno Central, pero no siempre han sido adecuadamente trabajados.

Así, por ejemplo, el proyecto del Reglamento de la Ley de Tributación Municipal, el cual lleva cerca de tres años de haber sido prepublicado por el Ministerio de Economía y Finanzas peruano, no ha sido aun oficializado, a pesar de haber sido incluso sometido a la opinión pública y de los especialistas.

En consecuencia, diversos aspectos relacionados a tributación municipal que podrían haber sido aclarados por dicha norma reglamentaria, aun se mantienen

a criterio de la Administración Tributaria, del contribuyente o de la jurisprudencia emitida por los tribunales respectivos.

Es por ello que entidades como la Municipalidad Metropolitana de Lima se han visto obligadas a publicar sus propias normas reglamentarias en torno a aspectos tributarios tales como la determinación del Impuesto de Alcabala. Si bien dicha iniciativa nos parece correcta, ante la falta de normas de aplicación general, no se llega aun a uniformizar criterios en torno a determinados conceptos, lo cual simplificaría el tratamiento aplicable a estos casos y evitaría también que se produzcan abusos en la interpretación de las normas tributarias, en perjuicio de los contribuyentes.

Un segundo aspecto relacionado a la problemática de la tributación municipal en el Perú se vincula a la necesidad de ir implementando un sistema adecuado para resolver oportunamente los procedimientos tributarios vinculados a tributos municipales.

Según lo establecido en el Código Tributario peruano, las resoluciones en materia tributaria emitidas por los gobiernos locales -sean municipales o distritales- se discuten en primera instancia o reclamación ante el mismo gobierno local. En segunda instancia administrativa, o en apelación, corresponde al Tribunal Fiscal resolver estos procedimientos.⁷

El Tribunal Fiscal, tiene como atribuciones el conocer en última instancia administrativa las apelaciones presentadas contra resoluciones que expida la Administración Tributaria, lo cual incluye aquellas provenientes de las Municipalidades, así como uniformizar la jurisprudencia en las materias de su competencia, así como proponer al Ministro de Economía y Finanzas las normas que juzguen necesarias para suplir las deficiencias en la legislación tributaria y aduanera, entre otros.

⁷ Anteriormente, en los casos de reclamos por aspectos tributarios con Municipalidades Distritales, la primera instancia era la misma Municipalidad, siendo la segunda instancia la Municipalidad Provincial y, como tercera instancia administrativa, el Tribunal Fiscal.

Por el lado de las Municipalidades, siendo primera instancia en la resolución de los conflictos fiscales, esto supone la necesidad que el área encargada de la resolución de los temas de tributación municipal se encuentre adecuadamente capacitada para estos fines.

De parte del Tribunal Fiscal, se requiere que éste cuente con una sala especializada en asuntos de tributación municipal. Ello atendiendo al gran número de Municipalidades existentes en el Perú, y los casos relacionados a estos temas, lo cual supone también una lógica demora en la resolución de estos expedientes.

Asimismo, toda vez que la labor del Tribunal Fiscal es también la de sentar jurisprudencia y de proponer disposiciones que ayuden a mejorar el sistema tributario, la necesidad de contar con este tipo de salas especializadas aumenta, como una forma de complementar los criterios aplicables a los regímenes de tributación municipal.

Un tercer aspecto se vincula a la necesidad de ir mejorando la gestión tributaria municipal, en aspectos específicos de recaudación y de cobranza.

Hace pocos años tuvimos la oportunidad de participar en un proyecto que nos llevó a conocer de cerca la realidad de la tributación municipal en el Perú, a partir de una muestra de entidades en distintas partes del país.

Así, se pudo observar una serie de deficiencias no sólo de carácter logístico sino también organizativo: falta de oportunidad en la cobranza de los tributos municipales correspondientes, catastros desactualizados, problemas en la determinación de los tributos municipales a su cargo (i.e. arbitrios).

Según algunas estadísticas que hemos tenido oportunidad de revisar, la proporción de ingresos “propios” de las Municipalidades en el Perú, esto es, de aquellos ingresos que provienen de sus actividades directas (i.e. recaudación tributaria) son mayores en aquellas Municipalidades más grandes, y se van diluyendo en aquellas Municipalidades de menor tamaño, que se vuelven

dependientes de los recursos externos que le son asignados por el Gobierno Central. Por experiencia práctica, nos atreveríamos a agregar que en Municipalidades fuera de la ciudad de Lima, la proporción de ingresos autogestionados, incluso en las Municipalidades de mayor tamaño, es menor con relación a aquellos ingresos que provienen del Fondo de Compensación Municipal o de otras transferencias gubernamentales.⁸

Tales diferencias entre los ingresos autogestionados y los provenientes del Gobierno Central creemos que parten de una inadecuada gestión tributaria municipal, sea por falta de experiencia o de medios. En otros casos, y esto es un tema que nos parece de extrema importancia, también ocurre porque al existir ingresos provenientes del Gobierno Central, las Municipalidades descuidan las otras fuentes de ingresos municipales, partiendo de la premisa que esto ya supondría el desarrollo de actividades internas, tener que efectuar la asignación de recursos para su adecuada gestión, entre otras.

En este contexto, cabe mencionar que hace pocos días el Gobierno Central asignó aproximadamente US\$1,300 millones a los gobiernos regionales y municipales para el desarrollo de obras de infraestructura, tratando de establecer limitaciones para la aplicación del gasto corriente. Dicha política nos parece saludable -aun cuando suene a una intromisión en la gestión municipal-, pues se buscaría evitar que las Municipalidades no dejen de desarrollar sus actividades de gestión, que les permitan una independencia, no sólo en términos de regulación formal, sino también prácticos.

Sobre el particular, nos preguntamos que ocurriría si fallaran o se vieran rebajados los ingresos provenientes del exterior para la mayoría de las Municipalidades del país. Así, una Municipalidad debería tratar de apuntar a estar preparada a apoyarse en sus ingresos adicionales, en la medida de lo

⁸ Como bien señala la autora Mónica Valcárcel Bustos en su Artículo "Autonomía municipal: eficiencia de la descentralización fiscal en el Perú" (Boletín IFP, Mayo 2005), en conclusión, se observa que en la medida que la población es más pequeña, depende más de las transferencias y conforme sea más grande, de sus propias rentas. Estos resultados se asume que obedecen nuevamente al número de habitantes y al grado de urbanidad, que prevalece en los grandes y metropolitano.

posible, de manera que las transferencias provenientes del Gobierno Central sean sólo complementarias.

En el marco del trabajo mencionado, también tuvimos oportunidad de observar un importante intento de parte del Gobierno Central de mejorar los sistemas de gestión municipal, y de la asignación de recursos, lo cual tendría incidencia en la tributación vinculada con dichas entidades. Para estos fines, se contaba con técnicos capacitados, gente muy preocupada en el desarrollo de las actividades municipales.

Asimismo, se apreció esfuerzos al interior de varias de las municipalidades de la muestra, de gestionar de manera más eficiente los recursos provenientes de la tributación municipal, sobre todo en algunas de las más pobres y cuyos ingresos provenientes de otras actividades o fuentes como es el citado Fondo de Compensación Municipal, por distintos factores, son más reducidas.

Ahora bien, hemos citado previamente espacios de mejora en la regulación tributaria municipal, en la resolución de los expedientes administrativos y en la gestión tributaria municipal. Sin embargo, otro aspecto en el cual existe un espacio de mejora, es la cultura de los contribuyentes en el pago de los impuestos municipales.

En el caso peruano, el Gobierno Central viene realizando permanentemente diversas actividades -con mayor o menor éxito- para ampliar la base tributaria y evitar se deje de pagar los impuestos respectivos. Por ello se ha dotado a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria -SUNAT de herramientas relacionadas a la fiscalización de los contribuyentes y de cobranza (i.e. medidas de cobranza coactiva), que le permiten un accionar más eficiente tanto frente a los contribuyentes como a los evasores.

La tributación municipal también cuenta con herramientas para exigir el pago a los contribuyentes, pero que rara vez son usadas con la generalidad de los mismos. En efecto, dada la materialidad de los cobros municipales frente a los de otros tributos como el Impuesto a la Renta o el Impuesto General a las

Ventas, nuestra percepción es que diversas Municipalidades se han acostumbrado a asumir una actitud pasiva en el cobro de los respectivos tributos.

En este contexto, las amnistías de carácter electoral terminan favoreciendo a los no pagadores. Sin embargo, la cultura del no pago también afecta directamente a los contribuyentes: menos ingresos municipales suponen una deficiente gestión municipal, servicios prestados con menos recursos, entre otros.

Creemos también que no hay en muchos contribuyentes, especialmente en aquellos que se encuentran fuera de Lima o incluso dentro de la misma capital -excepto por algunos distritos céntricos-, mayor preocupación por las facultades de cobro y gestión de las Municipalidades.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre con la SUNAT, no se estaría percibiendo una posibilidad real de acción de parte de las Municipalidades para exigir los pagos municipales y tampoco hay antecedentes específicos de tales actividades, salvo en casos grandes y a veces abusivos. Bajo tal premisa, si a los contribuyentes no les preocupa la acción de la entidad tributaria municipal, la recaudación de este concepto no es aquella que sería esperada en circunstancias distintas.

Así, la deficiencia en la gestión municipal y en la recaudación, sumado al desinterés de los contribuyentes, se convierte en un círculo vicioso, donde los clientes (contribuyentes) exigen una mejor gestión al proveedor del servicio (municipalidad), pero no le pagan oportunamente, porque saben que su gestión no les permitirá el cobro oportuno de estos conceptos. Esto a la larga va deteriorando no sólo la calidad de los servicios, sino también la confianza o disposición de los administrados en torno a los Gobiernos locales.

Así desarrollados algunos comentarios en torno a la gestión tributaria municipal en el país, a continuación pasamos a comentar alguna reciente jurisprudencia

de la Administración peruana, toda ella relacionada a tributos municipales y a los conflictos generados con éstos.

4. LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PERUANA EN MATERIA DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

Como regla general, la potestad tributaria estatal, entendida como el poder del que goza el Estado para imponer y exigir el pago de tributos, tiene que ejercerse con arreglo a determinados principios o directrices. Estos principios dirigen y limitan la puesta en práctica de la mencionada potestad, constituyéndose en una verdadera garantía para los particulares que caen bajo el ámbito de aplicación de las normas fiscales.

En el ordenamiento peruano, los principios rectores en materia tributaria tienen máxima jerarquía legal, al estar recogidos en la Constitución Política del Estado. Así, en el citado Artículo 74 la Carta Magna establece una serie de principios, entre los que destacan los principios de legalidad y de reserva de ley.

El principio de legalidad no sólo responde a la necesidad de que los tributos sean de público conocimiento, al tener que ser aprobados mediante un instrumento legal idóneo (ley, decreto legislativo, decreto supremo, Ordenanza Municipal), sino que además hunde sus raíces en el aforismo anglosajón “*no taxation without representation*”. Es decir, al haber elegido los ciudadanos como forma de convivencia el Estado de Derecho, sólo pueden resultar obligados por disposiciones que ellos mismos – a través de la representación parlamentaria – consienten.

Asimismo, la reserva de ley exige que todos los elementos estructurales de la obligación tributaria estén contenidos o se desprendan de manera indubitable del mandato normativo expedido, esto es, que se señale o refiera claramente quién es el obligado a tributar (aspecto subjetivo), en qué momento específico (aspecto temporal), en qué circunscripción o ámbito territorial (aspecto

espacial) y, en especial, cómo se determina o calcula el *quantum debeatur* (aspecto material).

Ahora bien, el ente encargado de velar por el cumplimiento de todos los mandatos contenidos en la Constitución Política es un órgano colegiado autónomo e independiente denominado “Tribunal Constitucional”.

En relación con el ejercicio de la potestad tributaria del Estado en materia de tributos municipales, es interesante señalar que aquel que genera mayor discusión administrativa en los últimos tiempos son los arbitrios municipales.

Así, mediante las Sentencias Nos. 0041-2004-AI/TC y 0053-2004-PI/TC, el aludido Tribunal estableció el sentido interpretativo de la Ley de Tributación Municipal y de la Ley Orgánica de Municipalidades, respecto de los criterios de distribución del costo y el uso de la capacidad contributiva que deben regir en la dación de normas creadoras de arbitrios municipales.

Cabe destacar que dichas sentencias declararon la inconstitucionalidad de una serie de ordenanzas que presentaban vicios de invalidez en la creación de arbitrios por los períodos 1997 a 2004, habilitando a las Municipalidades a que realizaran el cobro por períodos no prescritos sobre la base de nuevas ordenanzas emitidas siguiendo los criterios vinculantes establecidos por el Tribunal Constitucional.

Como hemos señalado previamente, los arbitrios son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público (i.e. seguridad, limpieza, parques), siendo característico de este tributo el hecho que el valor de los servicios cobrados por la municipalidad no puede ser superior al costo efectivo del servicio a prestar.

Así, a través de las sentencias mencionadas, el Tribunal Constitucional dictó una serie de criterios que deben ser tomados en cuenta al momento de evaluar la validez de cada una de las clases de arbitrios existentes en el país. Para fines del presente Artículo, centraremos nuestra atención en: (i) la forma de

determinar el costo de los servicios y (ii) los criterios de distribución de dichos costos entre los distintos beneficiarios de los servicios.

Esto en razón a que, en fecha reciente, el Tribunal Fiscal -máxima autoridad administrativa en materia tributaria, según mencionamos anteriormente- ha emitido un pronunciamiento aplicando dichos criterios a un caso concreto.

Este caso se basa en una Resolución de Determinación de deuda tributaria emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima bajo los alcances de la Ordenanza No. 830 la cual, a su vez, fue expedida en el marco de la habilitación otorgada por el Tribunal Constitucional a las Municipalidades en las sentencias antes comentadas.

Así, mediante la Ordenanza No. 830 se modificó la determinación de las tasas de los Arbitrios de los períodos 2001 a 2005, pues las ordenanzas emitidas originalmente por dichos períodos habían sido declaradas inconstitucionales.

Sobre el particular, la Resolución del Tribunal Fiscal No. 3264-2-2007, de fecha 10 de abril de 2007, ha declarado que la Ordenanza No. 830 no cumple con explicar el costo del servicio de los Arbitrios Municipales de Limpieza Pública, Parques y Jardines, y Serenazgo de los años 2001 a 2005, a la vez que no cumple con adoptar criterios válidos para la distribución del costo de casi la totalidad de dichos servicios.

Así, entre las consideraciones que tomó en cuenta el Tribunal Fiscal para concluir que la Municipalidad no había explicado el costo del servicio, se encontraba el hecho que la Ordenanza No. 830 se remitió en forma imprecisa a ordenanzas que no sólo no contenían la explicación de los costos de los servicios a distribuir, sino que además eran inválidas.⁹

En efecto, la Municipalidad Metropolitana de Lima sólo estaba autorizada a emitir una nueva ordenanza que regulara los elementos cuantitativos o

⁹ Precisamente, se trataba de las ordenanzas emitidas previamente por la misma municipalidad, que habían sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional.

mensurables de los arbitrios, lo cual no se verificó en el caso en discusión, pues la Ordenanza No. 830 se limitó a remitirse a ordenanzas que -además de haber sido declaradas inconstitucionales- contenían informes técnicos que no indicaban en forma precisa cómo se habían obtenido los costos anuales de los arbitrios ni tampoco cómo se habían calculado los costos incurridos en la prestación del servicio.

Lo anterior supone que la Ordenanza No. 830, a criterio del Tribunal Fiscal, infringió el principio constitucional de reserva de ley, pues no había señalado un aspecto básico del elemento mensurable de los tributos bajo análisis, como es la indicación precisa del costo del servicio y de los criterios adoptados para su distribución entre el universo de contribuyentes bajo la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Añade el Tribunal Fiscal en este caso que, si bien el costo del servicio resulta esencial para determinar el aspecto mensurable de la hipótesis de incidencia en los arbitrios municipales, no basta con señalar dicho elemento, sino que debe cumplirse con ciertos parámetros que permitan a los interesados tomar conocimiento de la forma en que se ha configurado la cuota tributaria.

Así, respecto de cada clase de arbitrio que venía siendo discutido, el Tribunal Fiscal aplicó los criterios de distribución del costo que resumimos a continuación:

- Limpieza Pública - - En este caso, la Ordenanza No. 830 distribuyó el costo del servicio en función de: (i) la recolección de basura; (ii) el tamaño del predio, es decir, el área construida en metros cuadrados; y (iii) el uso del predio empleado en supuestos distintos al de vivienda, terreno sin construir y cochera.

Si bien estos criterios eran acordes con lo señalado por el Tribunal Constitucional, resultaron de alguna manera incompletos. En efecto, tratándose de predios utilizados como vivienda, un criterio adicional a considerar está dado por el número de habitantes, pues ello determinará que

en uno u otro caso sea previsible una mayor producción de basura y permitirá una mejor mensuración de la real generación de la misma.

Así, como quiera que en la Ordenanza No. 830 no se aplicó el criterio del número de habitantes por vivienda, el Tribunal Fiscal consideró que no se había distribuido adecuadamente el costo del servicio de limpieza pública, con lo cual la citada Ordenanza infringió el principio de reserva de ley.

- Barrido de Calles - - La Ordenanza No. 830 utilizó como criterio determinante para distribuir el costo del servicio de barrido de calles al valor resultante de la raíz cuadrada del área de cada terreno ubicado dentro de la jurisdicción de la municipalidad.

Sobre el particular, el Tribunal Fiscal consideró – sobre la base de lo resuelto por el Tribunal Constitucional – que atendiendo a la mayor o menor intensidad con que este servicio es utilizado por cada contribuyente, resulta razonable que quien contamine más deba pagar un arbitrio mayor.

En este sentido, no debía considerarse el tamaño del predio entendido como metros cuadrados de superficie, sino únicamente la longitud de la parte del predio que da a la calle (frontis del inmueble), pues el beneficio se da en el barrido y limpieza de las pistas y veredas circunscritas a cada predio.

Por el contrario, el criterio del valor resultante de la raíz cuadrada del área del terreno no resulta equitativo, pues es por demás lógico que no todos los predios tienen las dimensiones de un cuadrado equilátero, único supuesto en el que la raíz cuadrada de un predio correspondería con el frontis del mismo (parte sujeta al beneficio del servicio).

Por tal razón, el Tribunal Fiscal concluyó que el costo del servicio de barrido de calles no fue distribuido en forma equitativa en la Ordenanza No. 830, afectándose de esta manera el principio de reserva de ley.

- Parques y Jardines - - El criterio seguido por la Ordenanza No. 830 para la distribución de este servicio fue el de la ubicación del predio, expresado en la fórmula “predio ubicado o no frente a un área verde”, sin identificar ni hacer participar en el costo a todos los demás contribuyentes (que sin tener predios ubicados frente a un área verde, también se beneficiaban de su existencia y mantenimiento).

Ahora bien, lo determinante para medir la mayor intensidad de disfrute del servicio de mantenimiento de parques y jardines, en línea con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, es el criterio de ubicación del predio entendido como la medición del servicio en función a la mayor o menor cercanía a áreas verdes.

En este sentido, el Tribunal Fiscal destacó que el criterio contenido en la Ordenanza No. 830 no resultaba del todo adecuado, toda vez que, si bien era correcto distribuir el costo en función de la ubicación del predio, este criterio no podía limitarse a aquellos contribuyentes que ocuparan predios situados frente a áreas verdes, excluyendo del costo del arbitrio a los demás predios.

En efecto, los habitantes de los demás predios (de aquéllos no ubicados frente a áreas verdes) también se benefician de los parques y jardines de su distrito, sólo que en menor medida al encontrarse físicamente a una mayor distancia de dichas zonas que los primeros.

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal Fiscal estimó que el costo del servicio de parques y jardines no había sido distribuido correctamente en la Ordenanza No. 830, por lo que este instrumento legal vulneró el principio de reserva de ley.

- Serenazgo (o vigilancia con personal de la Municipalidad) - - En relación con el servicio de serenazgo (disposición de personal de seguridad en casetas de vigilancia y vehículos motorizados), la Ordenanza No. 830 consideró

como criterios de distribución del costo la ubicación del predio dentro de cada casa municipal y el uso del predio.

Ello se explicaba por el hecho de que existen zonas que por concentrar un mayor número de sedes de entidades administrativas públicas y privadas, museos, centros culturales, así como por la realización de eventos, marchas, desfiles, entre otros, resultan más propensas al vandalismo y otros actos delictivos.

Asimismo, el uso de un predio como vivienda difiere para estos efectos del uso como centro de actividades comerciales o de negocios, toda vez que en este último caso existe un mayor riesgo de asaltos, robos y otros delitos similares, al producirse diariamente una mayor afluencia de personas y la celebración de actos de venta de bienes y servicios.

Sobre el particular, el Tribunal Fiscal consideró que los criterios empleados en la Ordenanza No. 830 resultaron razonables, de modo tal que se inclinó por declarar su validez.

Según se observa, la Resolución del Tribunal Fiscal bajo análisis constituye una guía de criterios que deben observar los Gobiernos Locales al momento de emitir Ordenanzas Municipales sobre arbitrios.

Cabe mencionar que los criterios recogidos en la Resolución mencionada también habían sido establecidos por la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, con ocasión de la Actualización de los Lineamientos de la citada Comisión sobre Arbitrios.¹⁰

El tema de los arbitrios municipales parece ser uno especialmente sensible para los contribuyentes y los gobiernos locales. En ejercicios anteriores, y es lo

¹⁰ Entidad que, de acuerdo con la Ley Orgánica del INDECOPI, es la encargada de evitar que las entidades de la Administración Pública generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen, ilegal o irracionalmente, el acceso o permanencia de los actores económicos en el mercado. Tal es el caso de los arbitrios.

que ha quedado evidenciado con ocasión de la emisión de estas jurisprudencias, el tema de los arbitrios ha sido manejado de manera desordenada e incluso abusiva, pues siendo una tasa el monto de la retribución a obtener debía permitir cubrir el valor del servicio y nada más. Caso contrario, se terminaría convirtiendo en un impuesto.

En muchos casos, las quejas de los administrados se han centrado también en la inexistencia de los servicios que se pretende cobrar: un servicio de limpieza deficiente, falta de seguridad, escasez de parques y jardines, así como la falta de una política clara y transparente en los citados cobros.

Otras sentencias de los distintos órganos resolutores de la Administración se han orientado a otros tributos o a los alcances de los mismos. Así, mediante Sentencia recaída en el expediente No. 42-2004-AI/TC, se discutió si los espectáculos taurinos podrían calificar como espectáculos “culturales”, de manera que no se encontraran gravados con el Impuesto a los Espectáculos Públicos No Deportivos.

Dicha pretensión fue declarada infundada, pues el Tribunal Constitucional consideró que sólo los espectáculos públicos no deportivos calificados expresamente como tales por la Ley de Tributación Municipal podrían encontrarse exonerados del citado tributo, no alcanzando el hecho que el Instituto Nacional de Cultura peruano, los hubiera considerado como tales.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional concluyó que los espectáculos taurinos no se encontraban exonerados del pago del citado tributo.

Sentencias como la expuesta generan cierta discusión en el medio y nos llevan a pensar si en realidad las normas tributarias municipales se encuentran realmente adecuadas a la realidad que pretenden regular, pues ¿no sería el citado INC quien debería calificar si las actividades citadas son espectáculos culturales?

Otras sentencias del Tribunal Constitucional se han involucrado también con uno de los negocios más informales de nuestro país, como son los juegos de casino y tragamonedas. De acuerdo con estudios realizados por la Administración Tributaria, se estima que sólo el 5% de los citados juegos cumplen con los requisitos establecidos por las normas de la materia.

Ahora bien, según mencionamos previamente, la Ley No. 27513 estableció un Impuesto a los Juegos de Casino y a las Máquinas Tragamonedas, que tenía como base de cálculo la ganancia bruta mensual, entendida como la diferencia entre el total recibido por las apuestas o dinero destinado al juego y el total de premios entregado en un mes determinado, sobre el cual se aplicaba una alícuota del 20%. Se trataba de un impuesto de liquidación mensual.

Estas características llevaron al Tribunal Constitucional a considerar este impuesto como confiscatorio, mediante la Resolución del 29 de enero de 2002, recaída en el Expediente No. 9-2001-AI/TC.

Como consecuencia del citado pronunciamiento, se modificó la citada Ley, permitiendo deducir de la base imponible el 2% de la ganancia bruta mensual y aplicar una alícuota del 12%. El carácter mensual del tributo no se vio afectado.

Ocurre sin embargo que, a pesar de las modificaciones introducidas a las normas legales mencionadas, las empresas de este rubro continuaron impugnando la confiscatoriedad del impuesto mediante acciones de amparo. Estas llegaron a ser acogidas por el Poder Judicial, como por ejemplo en el caso de la resolución emitida por la Corte Superior de Junín –al interior del Perú- recaída en el Expediente No. 179-2004 y la expedida por el Segundo Juzgado Especializado de Cajamarca en el Expediente No. 2005-585, las cuales declararon inaplicables al caso planteado las disposiciones mencionadas.

En este contexto, el Tribunal Constitucional ratificó la constitucionalidad de las normas mencionadas mediante Resolución de fecha 2 de febrero de 2006 recaída en el Expediente No. 4227-2005-PA/TC. Incluso mediante la

Resolución de Jefatura No. 21-2006-J-OCMA/PJ, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, la Corte Suprema (Oficina de Control de la Magistratura) dispuso que todos los órganos jurisdiccionales de la República debían dar cumplimiento a la Resolución del Tribunal Constitucional anteriormente citada.

Las sentencias mencionadas sólo evidencian un hecho común en las realidades latinoamericanas, como es el abuso de los recursos judiciales (i.e. acciones de amparo) contra los regímenes fiscales establecidos, fomentando la informalidad y el irrespeto a las autoridades.

Es por ello también que nos parece sano que el Tribunal Constitucional e incluso los órganos de control de la Corte Suprema obliguen a otras entidades del Poder Judicial a cumplir de manera irrestricta con estos lineamientos, lo cual va sentando jurisprudencia y evita la proliferación de abusos de parte de los contribuyentes.

Así como la jurisprudencia citada, existen más que recogen también otras discusiones entre la Administración Tributaria y los contribuyentes. Sin embargo, lo que hemos querido dejar sentado con dichos pronunciamientos es que los temas de tributación municipal resultan de especial relevancia no sólo para las empresas -como las de casinos y tragamonedas- sino también para los contribuyentes comunes, esto es, para la generalidad de las personas.

En tal sentido, ¿no sería mejor contar con un sistema de tributación municipal eficiente y correctamente regulado?

5. CONCLUSIONES

En síntesis, ¿cuáles serían entonces las tareas pendientes de los actores de la tributación municipal en el Perú? Si nos permitimos numerarlas en orden de prioridad, en nuestra opinión, serían las siguientes:

1. Mejorar la gestión tributaria municipal, creando una adecuada conciencia tributaria, tanto en los contribuyentes, como en los propios gestores políticos de las Municipalidades.
2. Continuar con el desarrollo de las políticas del Gobierno Central destinadas a mejorar la gestión municipal. El Ministerio de Economía y Finanzas ha dado importantes pasos en los últimos años, a través de los sistemas de gestión integrada.
3. Perfeccionar el régimen normativo en materia municipal. En este contexto, la publicación del Reglamento de la Ley de Tributación Municipal debiera ser concluida.
4. El Gobierno Central debería facilitar el desarrollo de la gestión tributaria municipal en el país, a través de capacitaciones, publicaciones u otras actividades que, orientadas de manera general, puedan servir para ir desarrollando un criterio tributario municipal general.
5. Uniformizar criterios tanto para fines normativos como jurisprudenciales. Esta es una labor que compete a los órganos máximos respectivos (Tribunal Fiscal, Corte Suprema, Tribunal Constitucional).

"Eficiencia y Transparencia en la Gestión Financiera Municipal en la República Dominicana".

*Por: Romeo Ramlakhan
Director de Descentralización y Desarrollo Local
CONARE*

1. Introducción.

La República Dominicana está viviendo un momento histórico respecto a la reforma y modernización del Estado y sus instituciones. Cabe destacar aquí los procesos de reforma a la actual Constitución de la República, las reformas del sistema de partidos políticos, la modernización en la gestión y prestación de varios servicios públicos, las reformas en el ámbito económico, entre otros. Como parte integral de este conjunto de transformaciones que se están impulsando, se encuentran las reformas a nivel municipal. En este contexto, **en el mes de julio 2007 se aprobaron** en el Congreso de la República **dos importantes leyes, a saber la Ley del Distrito Nacional y los Municipios y la Ley de Presupuesto Municipal Participativo, las cuales vienen a reemplazar una legislación municipal que tenía sus orígenes en** la década cincuenta del siglo pasado. Por otro lado, se puede observar una serie de transformaciones institucionales en los órganos de gobierno municipal, que han aumentado significativamente la eficiencia, efectividad y transparencia en la administración de los mismos. Más específicamente, se puede mencionar los procesos de presupuesto participativo, la aplicación de herramientas tecnológicas en la gestión de las finanzas municipales, el entrenamiento continuo de autoridades y funcionarios a nivel municipal, la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas hacia la ciudadanía, y la armonización de los instrumentos presupuestarios a nivel municipal y nacional.

Estos procesos forman parte de una estrategia más amplia de descentralización y desarrollo municipal, que desde el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) se está impulsando en coordinación con la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), los partidos políticos, la sociedad civil y los organismos de cooperación externa. Dicha estrategia integra tres componentes interrelacionados:

- Promover un marco legal y normativo propicio para la descentralización y el desarrollo local en la República Dominicana.
- Promover el fortalecimiento de las instancias político-administrativas regionales, provinciales y municipales, así como la coordinación interinstitucional para la descentralización.
- Promover y multiplicar procesos y experiencias exitosas de descentralización y desarrollo local.

En este marco, los siguientes párrafos exploran los avances en la aplicación de dos procesos de mayor impacto en la municipalidad dominicana, a saber: la implementación del Sistema Integrado de Finanzas Municipales (SIFMUN) y el desarrollo de procesos de presupuesto participativo como parte de la búsqueda de eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de los recursos municipales en la República Dominicana.

2. Diagnóstico de La Municipalidad en la República Dominicana.

La República Dominicana tiene una superficie de 48,671 km². Su población registrada en el Censo Nacional del año 2002 es de 8.56 millones de habitantes, de los cuales el 68.2% reside en las zonas urbanas. La densidad poblacional es de 176 habitantes por km², una de las más altas de América Latina. El país se divide políticamente en un Distrito Nacional y 31 Provincias, éstas divididas a su vez en más de 300 Municipios y Distritos Municipales¹. La configuración político-administrativa del territorio dominicano incluye Regiones, Provincias y Municipios. No obstante, los dos primeros niveles territoriales no tienen órganos de gobierno propio, ya que solamente existen el nivel de Gobierno Central y el nivel de Gobierno Municipal.

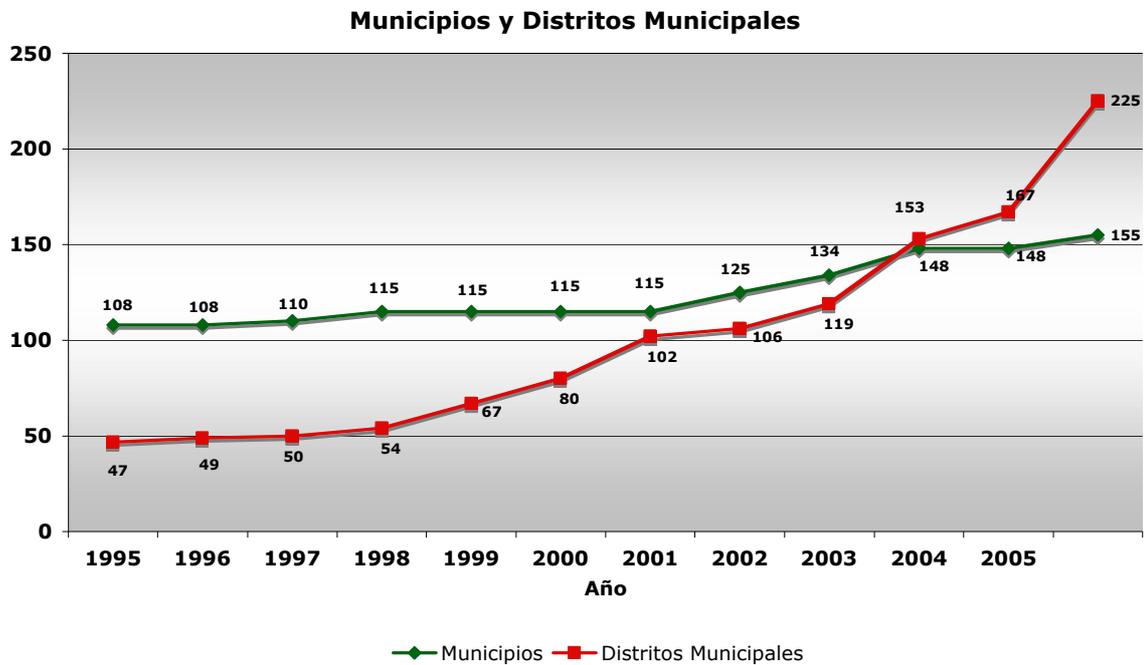
¹ Los Distritos Municipales son unidades territoriales dependientes de los Municipios, más específicamente en las zonas rurales de éstos. Igual que los Municipios, reciben transferencias directas desde el presupuesto de la nación y gozan de autonomía en la ejecución de esto. Sus autoridades son designados por el Ayuntamiento del Municipio a que corresponde jurisdiccionalmente el Distrito Municipal. **No obstante, con la entrada en vigencia de la nueva Ley del Distrito Nacional y los Municipios, a partir del 2010 las autoridades de los Distritos Municipales serán electos mediante voto popular dentro de la boleta de las candidaturas del municipio al cual pertenecen.**

Los municipios constituyen la unidad política básica de la organización del Estado y se rigen por el principio de autonomía, la cual consiste básicamente en la elección popular de sus autoridades (Síndicos, Vice Síndicos y Regidores), la administración, organización y ejecución de los servicios municipales, y el cobro de tributos y libre disposición de los ingresos obtenidos. Este principio de autonomía municipal está básicamente consagrado en el Artículos 82 de la actual Constitución de la República Dominicana, **y en la nueva Ley del Distrito Nacional y los Municipios No. 176 del 17 de julio 2007², la cual deroga las antiguas** Leyes de Organización Municipal No. 3455, del 21 de diciembre de 1952 y en Autonomía Municipal No.5622, del 14 de septiembre de 1961. Tal como establece la Constitución, los municipios están a cargo de un Ayuntamiento cuyos Regidores (“Concejales”) se eligen cada cuatro (4) años en proporción al número de habitantes. La rama ejecutiva del gobierno municipal está conformado por el/la Síndico/a y el/la Vice-Síndico/a, ambos cargos elegidos (desde al año 1963) en las elecciones municipales por un período de cuatro (4) años.

Como se puede observar en el Gráfico 1, ha habido un incremento de más de 40% en el número de municipios durante el período 1995-2005, mientras que el número de Distritos Municipales se incrementó con casi 400% en el mismo período.

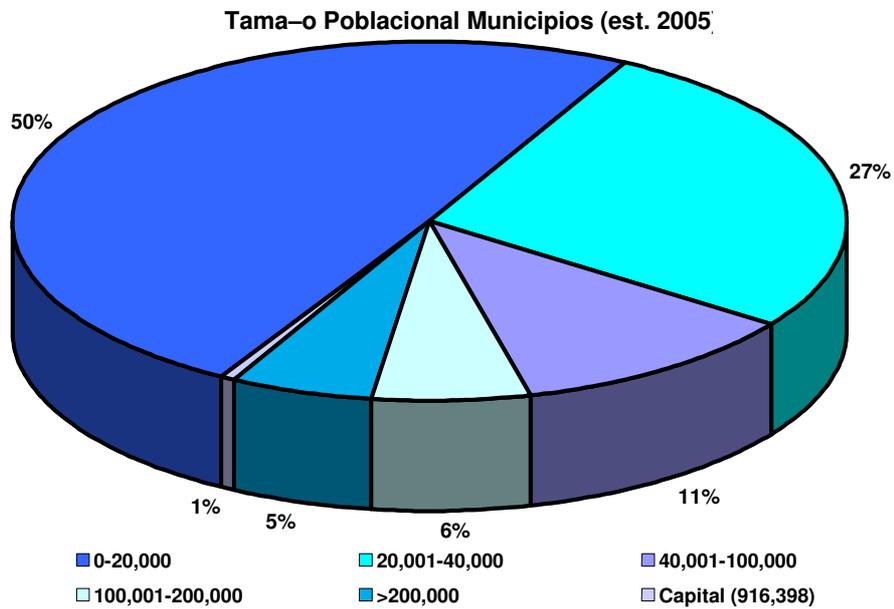
² Esta nueva Ley, define en su Artículo 2 al Ayuntamiento como una entidad pública con personería jurídica descentralizada con patrimonio propio, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios para garantizar el desarrollo sostenible de los muncípes.

Gráfico 1:



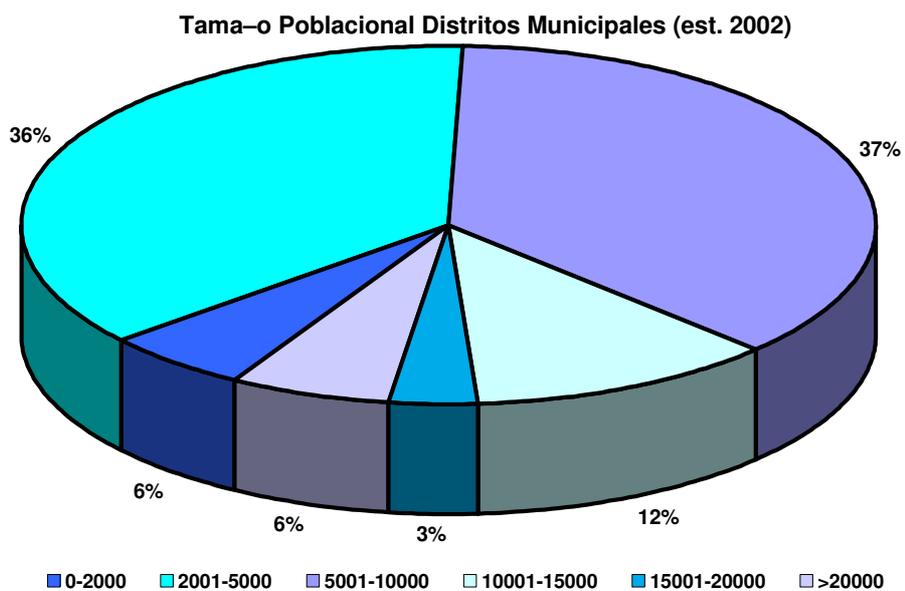
En cuanto al tamaño de los municipios dominicanos, es importante resaltar que alrededor del 75% de los mismos son de menos de 40,000 habitantes, siendo municipios muy pequeños y mayormente débiles en los aspectos institucionales y financieros (ver Gráfico 2). De hecho, como se puede observar, la mitad de los municipios dominicanos tiene poblaciones inferiores a 20,000 habitantes.

Gráfico 2:



De igual forma se puede observar que acerca del 80% de los más de 200 Distritos Municipales existentes en el país, se caracterizan por tener poblaciones muy inferiores a los 10,000 habitantes (ver Gráfico 3).

Gráfico 3:

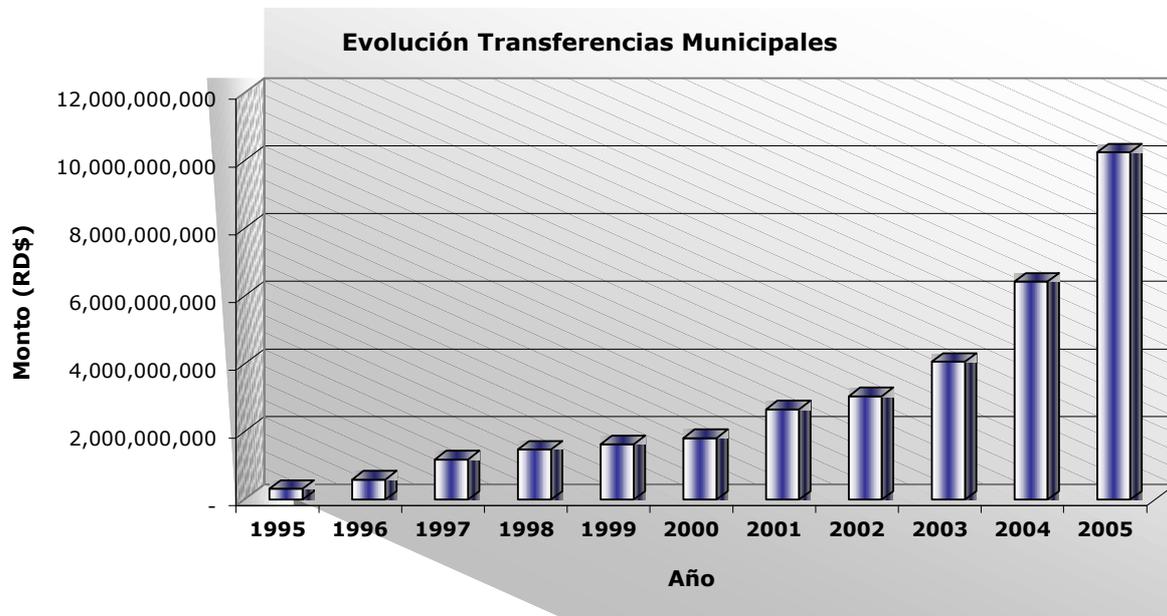


En cuanto a la financiación municipal, cabe destacar el considerable aumento en los ingresos municipales, principalmente vía el incremento de las transferencias fiscales desde el presupuesto de la nación hacia los gobiernos municipales. Dos piezas legislativas han sido determinantes en este sentido:

- La Ley 17-97, del 4 de enero 1997, que estableció la transferencia de 4% de los ingresos corrientes del gobierno a los municipios;
- La Ley 166-03, del 6 de octubre 2003, estableciendo el porcentaje a ser transferido en un 8% para el 2004, y el 10% para los años subsiguientes.

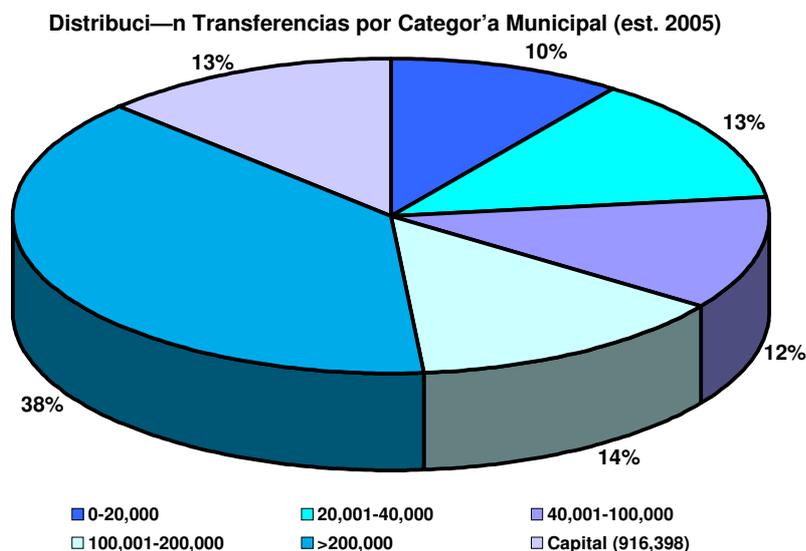
Actualmente, previo acuerdo entre el Gobierno Nacional y la FEDOMU para dar cumplimiento a las exigencias del Fondo Monetario Internacional en el marco de los ajustes macroeconómicos, el porcentaje que se transfiere desde el presupuesto de la nación hacia los municipios oscila entre el 6.5% y 7.5%. De todas formas, es notable el incremento que han experimentado las transferencias intergubernamentales a favor de los municipios en el período entre 1995 – 2005 (ver Gráfico 4).

Gráfico 4:



No obstante, un análisis más detallado de esa situación señala una serie de limitaciones y dificultades para los Municipios y Distritos Municipales, ya que el sistema de transferencias intergubernamentales está únicamente basado sobre el criterio poblacional y pues es directamente proporcional al número de habitantes de los municipios³; es decir, mientras más población tenga un Municipio (o Distrito Municipal), más recursos recibe desde el presupuesto de la nación. En otras palabras, son los pocos municipios grandes de más de 200,000 habitantes (el 6% de la totalidad, ver Gráfico 2) que se benefician en mayor proporción (51%) de los recursos transferidos desde la nación, mientras que el resto de los municipios (el 94% de la totalidad) apenas reciben el 49% de las transferencias intergubernamentales (ver Gráfico 5). Las limitaciones presupuestarias de (la gran mayoría de) los Municipios y Distritos Municipales dominicanos tiene su expresión en las debilidades institucionales que se pueden detectar en los órganos de gobierno de este nivel: la falta de capital humano calificado, la deficiente planificación operativa y estratégica, la falta de catastros modernos, la falta de mecanismos y recursos para el planeamiento urbano, deficiencias en la prestación de los servicios básicos, entre otras.

Gráfico 5:



³ El sistema de transferencias intergubernamentales en la República Dominicana está establecido en la Ley 166 del año 2003.

De igual forma, si analizamos los recursos financieros municipales por el lado de los ingresos propios que generan los gobiernos municipales, se puede concluir a partir del Gráfico 6 que éstos son sumamente limitados en comparación con las transferencias intergubernamentales. De hecho, los ingresos municipales están conformados en un promedio de 80% por las transferencias provenientes del gobierno central tal como se indica en la Tabla 1, a pesar de una leve tendencia positiva en los ingresos propios municipales.

Gráfico 6:

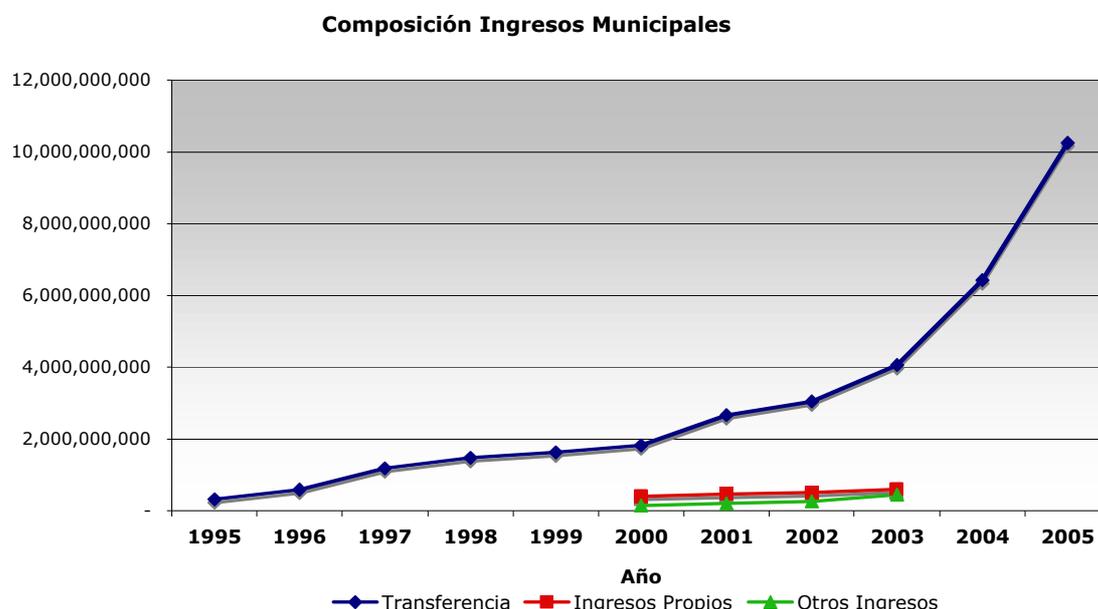


Tabla 1: Comportamiento de los Ingresos Municipales

	2000	2001	2002	2003
Ingresos Gob. Locales/PIB	0.72%	0.90%	0.95%	1.01%
Ingresos Propios Gob. Locales/Ingresos Gob. Locales	16.68%	13.59%	13.22%	11.65%
Transferencias/Ingresos Gob. Locales	77.13%	80.30%	80.07%	79.65%
Otros Ingresos/Ingresos Gob. Locales	6.19%	6.11%	6.71%	8.71%

Fuente: elaborado por el autor, sobre la base de informes de la Contraloría General de la República y la Liga Municipal Dominicana.

No obstante, como se puede apreciar en la Tabla 1, los ingresos tributarios municipales en la República Dominicana son insignificantes (alrededor de 1%) en comparación con la producción total del país, lo cual indica una presión tributaria local sumamente baja. Además, en comparación con los ingresos totales municipales, demuestran una

tendencia negativa lo cual es un indicador evidente de una situación de pereza fiscal. Conforme los datos de la Tabla 1, los ayuntamientos municipales en general dependen cada vez más de ingresos no-tributarios, los cuales incluyen subsidios extraordinarios, donaciones, contribuciones y financiamientos expedidos por la Liga Municipal Dominicana y el sector financiero local. Por otro lado, como se puede apreciar en la Tabla 2, son los municipios relativamente grandes (de más de 100,000 habitantes) que generan mayores niveles de ingresos propios. Es decir, son los municipios grandes (que conforman la minoría de la totalidad de municipios dominicanos) que generan mayores niveles de ingresos propios y, además, reciben la mayor parte de las transferencias intergubernamentales.

Tabla 2: Composición de Ingresos Municipales según Tamaño Poblacional.

Tamaño del Municipio	Municipio	Ingr. Propios/ Ingr. Total % 2001	Otros Ingresos/ Ingr. Total % 2001	Transf. /Ingr. Totales % 2001
Grandes (>100mil hab)	Distrito Nacional	20.28	4.04	75.68
	Santiago	33.14	7.17	59.69
	La Vega	11.07	3.90	85.03
	S.P.M.	14.96	5.38	79.66
	Puerto Plata	23.56	7.91	68.53
Medianos (20,000 a 100,000h)	Higüey	22.51	11.30	66.19
	Baní	38.84	6.20	54.96
	Barahona	11.41	10.60	77.99
	Mao	8.31	8.74	82.95
Pequeños (Menos de 20,000 hab.)	Constanza	5.80	3.34	90.86
	Jarabacoa	6.80	4.04	89.16
	Miches	3.30	7.75	88.95
	S. Gde. Boyá	6.16	5.95	87.89
	Restauración	4.10	5.80	90.10
	Bohechio	0.93	8.29	90.78

Fuente: elaborado por Horacio Medrano del CONARE, sobre la base de informes de la Contraloría General de la República y la Liga Municipal Dominicana.

Por otro lado, respecto a la distribución territorial de los ingresos municipales, existe una gran disparidad entre los municipios de la Región Metropolitana y el resto de los

municipios del país. Esta Región está compuesta por el Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo⁴ y concentra alrededor de la tercera parte de la población dominicana. Los municipios de la Región Metropolitana concentraron en el año 2001 el 31% de todos los ingresos municipales, incluyendo los ingresos propios, como se puede observar en la Tabla 3.

Tabla 3: Distribución Territorial de Ingresos Municipales.

	2000		2001	
	RD\$ MLN.	%	RD\$ MLN.	%
Ingresos municipales				
Municipios Región Metropolitana	764.5	34	961.0	31
Resto de los municipios	1,497.5	66	2,098	69
Total	2,262.1	100	3,058.9	100

Fuente: elaborado por el autor, sobre la base de informes de la Contraloría General de la República.

Si analizamos la participación de los municipios en la economía dominicana a partir de los gastos municipales, se observa que los gastos de éstos sólo representan alrededor del 0.8% del Producto Interno Bruto y apenas alrededor de 4.5% de los gastos del gobierno central (ver Tabla 4).

Tabla 4: Comportamiento de Gastos Municipales.

	2000	2001	2002	2003	2004
Gastos Gob. Locales/Gastos Gob. Central	4.32%	4.91%	4.54%	5.30%	4.33%
Gastos Gobiernos Locales/PIB	0.67%	0.86%	0.83%	0.99%	0.67%

Fuente: elaborado por el autor, sobre la base de informes de la Contraloría General de la República.

Los gastos municipales demuestran un comportamiento similar que los ingresos municipales, ya que, como se puede apreciar en la Tabla 5, demuestran una concentración relativamente mayor en los municipios de la Región Metropolitana con respecto a los demás municipios del país.

⁴ Actualmente, esta Región está compuesta por el Distrito Nacional y unos 7 Municipios de la Provincia de Santo Domingo.

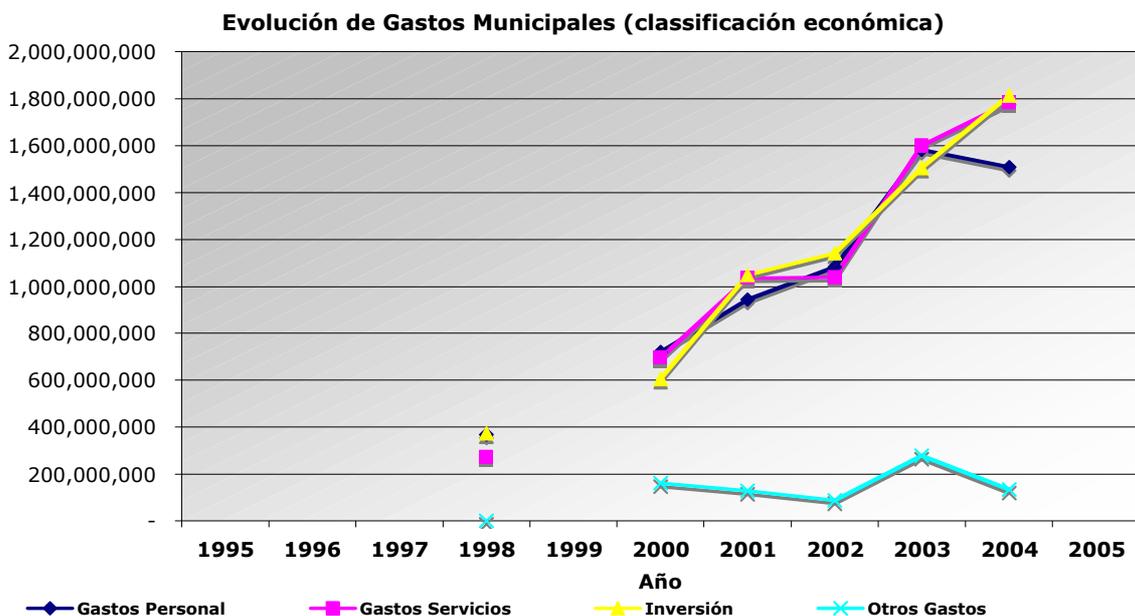
Tabla 5: Distribución Territorial de Gastos Municipales.

Gastos municipales	2000		2001	
	RD\$ MLN.	%	RD\$ MLN.	%
Municipios Región Metropolitana	756.6	35	995.9	32
Resto de los municipios	1,421.9	65	2,154.2	68
Total	2,178.2	100	3,150.1	100

Fuente: elaborado por el autor, sobre la base de informes de la Contraloría General de la República.

De todos modos, tal como se demuestra en el Gráfico 7, los gastos municipales demuestran una tendencia de crecimiento bastante elevado. Esta tendencia está directamente relacionada con el incremento en las transferencias intergubernamentales que se ha observado anteriormente.

Gráfico 7:



Se ha evidenciado que existe una clara diferenciación entre los municipios grandes y pequeños respecto a los ingresos y gastos, y por ende se puede concluir que la República Dominicana se caracteriza de manera general por la existencia de municipalidades muy pequeñas en cuanto a su tamaño poblacional, y muy débiles en cuanto a sus capacidades institucionales, técnicas y financiera-económicas. Esta

situación obliga a buscar métodos y aplicar herramientas modernas que les permitan administrar con mayor eficiencia y eficacia los limitados recursos que manejan. En este contexto, es importante destacar la aplicación del Sistema Integrado de Finanzas Municipales (SIFMUN) y la implementación de procesos de presupuesto participativo en más de 120 municipalidades dominicanas predominantemente de menor categoría poblacional.

3. La Aplicación del SIFMUN en los Municipios Dominicanos.

El Sistema Integrado de Finanzas Municipales (SIFMUN) es un programa informático que le permite a los ayuntamientos registrar y monitorear de manera automatizada, oportuna y organizada todas las operaciones financieras de los ayuntamientos, produciendo absolutamente todos los reportes e informes requeridos por los diversos usuarios tanto en los ayuntamientos como en los organismos encargados del control y fiscalización de los fondos públicos. El SIFMUN ha demostrado ser un instrumento de mucha utilidad para los ayuntamientos, permitiendo a estos organismos mantener un mejor control de sus ingresos y gastos.

El SIFMUN fue diseñado y desarrollado en el año 2001 bajo coordinación del CONARE en el marco del Programa de Apoyo Inmediato a la Reforma del Estado (PAIRE) financiado por la Unión Europea y con la cooperación de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Se inició su implementación en 4 municipios de la Provincia de La Vega, pero actualmente el SIFMUN está en funcionamiento en alrededor de 60 Ayuntamientos a nivel nacional. Además, con el apoyo de la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), el SIFMUN está en proceso de instalación en unos 20 Ayuntamientos adicionales. Es importante destacar que su suministro a los ayuntamientos es gratuito, lo cual facilita el acceso a este programa por parte de los municipios con escasos recursos financieros.

El SIFMUN en su configuración actual integra los siguientes módulos:

- El **Módulo de Administración Tributaria Municipal**, proporciona un moderno sistema de registro de contribuyentes, que permite mantener un

control eficiente de las personas físicas o jurídicas que reciben los servicios del ayuntamiento y que a cambio aportan al mismo los valores facturados; además, este sistema realiza los registros, establece el control de las deudas de los contribuyentes, emite los reportes necesarios e informa de manera automática a Caja para facilitar el cobro correspondiente;

- El **Módulo de Caja**, consulta la deuda del contribuyente, emite el recibo de ingreso correspondiente, registra la transacción, afecta las partidas presupuestales de ingresos y realiza el cuadro de los valores recibidos al final del día;
- El **Módulo de Contabilidad**, registra las nóminas, confecciona y registra los comprobantes de gastos, determina la cuenta de banco a la cual corresponde la erogación y afecta de manera automática las cuentas presupuestales de gastos, como comprometido;
- El **Módulo de Tesorería**, registra los depósitos en las diferentes cuentas de banco, autoriza la confección de los cheques, realiza las transacciones en los libros de banco y en las partidas presupuestales, y emite los reportes e informes necesarios;
- El **Módulo de Presupuesto**, es afectado con carga inicial de los valores presupuestados para el año, mantiene el control de la ejecución y permite realizar los cambios previstos por las leyes;
- El **Módulo de Recursos Humanos**, registra los datos e historial del personal, mantiene la base de datos para la confección de las nóminas, permite incorporar las novedades mensuales, registra los diferentes descuentos a los empleados;
- El **Módulo de Consulta Gerenciales**, es un sistema complementario del SIFMUN, que ofrece de manera precisa todos los reportes de ingresos y

egresos que se generan en los ayuntamientos. Este sistema está diseñado para consultas de los ejecutivos municipales;

- El **Módulo de Administración**, en este se registra la configuración del sistema (códigos de ingresos y egresos, etc.), la creación de cuentas de banco (los balances iniciales), los parámetros del sistema (identificación del ayuntamiento) la seguridad (registro de usuarios, creación de perfiles de acceso al sistema), los utilitarios (copias de seguridad y mantenimiento base de datos);
- El **Módulo de Informes Financieros**, genera los reportes (libros contables) y los informes financieros que produce el sistema.

En el año 2003, fruto de un proceso de revisión y mejoramiento del SIFMUN, los organismos de control y fiscalización del Estado suscribieron el “Acuerdo Interinstitucional de Validación del SIFMUN” mediante el cual validaban y certificaban el mismo como herramienta de control y fiscalización de las finanzas municipales. En consecuencia, dichas entidades se comprometieron a aceptar los informes financieros y registros contables elaborados bajo este sistema para fines de cumplir con sus funciones institucionales. Como parte del mismo acuerdo, se creó la Comisión Interinstitucional de Seguimiento al SIFMUN con la participación de los organismos de control y fiscalización del Estado (la Contraloría General de la República, la Cámara de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad), los organismos de representación municipal (la FEDOMU, la LMD), el CONARE, la cooperación técnica internacional y representantes de la sociedad civil. Dicha Comisión constituye la plataforma institucional para el desarrollo y mejoramiento del SIFMUN en todos sus sentidos, cuya composición facilita la legitimación técnica y política del SIFMUN.

Los resultados obtenidos evidencian que el SIFMUN ha sido un gran avance en hacer más ágil y transparente la ejecución presupuestal municipal, y la elaboración de informes para la toma de decisiones, tanto para las autoridades municipales como los

organismos de fiscalización. De manera concreta, se pueden mencionar las siguientes cualidades del SIFMUN:

- **Exactitud:** registra las transacciones financieras municipales de manera precisa y la producción de datos estadísticos e indicadores que permiten evaluar la transparencia de la gestión.
- **Oportunidad:** operaciones en tiempo real y producción oportuna de documentos necesarios para la operatividad diaria del ayuntamiento.
- **Transparencia:** permite llevar un control de la ejecución presupuestal y producción de reportes e informes requeridos por los diversos usuarios.
- **Seguridad:** protege las operaciones registradas.
- **Modernidad:** inserción de gobiernos locales en las estrategias de desarrollo de la sociedad de la información y conocimiento en la República Dominicana.

Por otro lado, la facilidad del manejo del SIFMUN ha sido un elemento fundamental en la modernización de los ayuntamientos y ha originado un cambio de costumbres de las autoridades y funcionarios municipales. Más específicamente, se puede indentificar los siguientes tipos de impacto:

En los Ayuntamientos:

- Ahorro y economización de tiempo y recursos, más bien en la elaboración de nóminas, cheques, informes financieros y otros tipos de documentos financieros;
- Disponibilidad de informaciones precisas y oportunas para toma de decisiones, ya que todos los usuarios están interconectados mediante redes permitiendo que el Alcalde disponga de informaciones inmediatas sobre las finanzas municipales;
- Modernización administrativa mediante la eliminación gradual de operaciones manuales y papeleo;
- Personal técnico más capacitado;

- Cambio cultural en las autoridades municipales hacia el uso programas tecnológicos;
- Herramienta idónea para cumplimiento Ley de Acceso a la Información Pública, ya que posibilita ofrecer información a la ciudadanía en los portales municipales en Internet;

En los Organismos de Control y Fiscalización:

- Facilita la fiscalización de los ayuntamientos;
- Ahorro y economización de tiempo de análisis por la disponibilidad de informes digitales de fácil manejo;
- Mayor involucramiento en procesos de modernización municipal;

En la Sociedad:

- Mejor imagen de Ayuntamientos y autoridades municipales;
- Mayor acceso de munícipes a informaciones públicas municipales por las facilidades a través del uso del Internet;
- Mayor oferta de soluciones informáticas municipales, ya que hoy día son muchas las empresas que se han interesado en el mercado municipal por los antecedentes exitosos del SIFMUN.

4. El Presupuesto Participativo Municipal.

Desde al año 2003, se viene trabajando en la implementación de procesos de presupuesto participativo en los municipios dominicanos como mecanismo para facilitar la participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto municipal, especialmente en lo concerniente a la aplicación de los gastos de capital y de inversión que los municipios por concepto de transferencia reciben del Presupuesto Nacional⁵. Si bien es cierto que para esos entonces este tipo de procesos eran aplicados a modo de piloto en no más de 5 municipios, ya hoy día son más de 125 Municipios y Distritos Municipales que están aplicando la herramienta de presupuesto

⁵ Actualmente, esto corresponde con el 40% del total de transferencias intergubernamentales según lo establecido en la Ley 166-03.

participativo para determinar las obras municipales bajo un esquema de cogestión con las comunidades (ver Tabla 6). Respecto al año 2005, esto significó un incremento de más de 100%.

Tabla 6: Resumen de Procesos de Presupuesto Participativo en el 2006.

Total de Municipios y DM	Municipios y DM que han realizado PP en años anteriores	Municipios y DM que iniciaron el PP en 2006 por primera vez	Municipios y DM con PIM 2007	Municipios que aún no han concluido el PP 2006-2007
128	56	72	76	52
100.0%	43.8%	56.2%	59.4%	40.6%

Fuente: elaborado por la Unidad de Seguimiento al Presupuesto Participativo.

Hasta el momento, la aplicación de la herramienta de presupuesto participativo no está establecido en la legislación dominicana, pues su popularidad en los municipios dominicanos puede entenderse como una clara indicación de la voluntad de las autoridades municipales para promover decididamente la participación y la transparencia en la gestión municipal. Esto ha sido el resultado de un esfuerzo mancomunado entre el CONARE, la FEDOMU y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), apoyados importantemente por un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil, quienes juntos desde noviembre 2004 conforman la Coalición por la Transparencia, Gestión Participativa y Buen Gobierno Local. Dicha Coalición cuenta con el apoyo técnico de la Unidad de Seguimiento del Presupuesto Participativo.

La metodología del presupuesto participativo municipal contempla 3 etapas esenciales⁶:

Primera Etapa: Preparación, Diagnóstico y Elaboración de Visión Estratégica de Desarrollo.

Las autoridades y las organizaciones se ponen de acuerdo sobre cómo realizarán el Presupuesto Participativo Municipal y determinarán la cantidad de dinero de inversión

⁶ Tomado del Proyecto de Ley de Presupuesto Participativo Municipal, actualmente en proceso de discusión en el Senado de la República.

sobre la que planificarán los proyectos y obras que el ayuntamiento ejecutará el año siguiente. Esta cantidad de dinero se preasigna entre las secciones o bloques del municipio según la cantidad de habitantes. En caso de que a una sección o bloque le toque una preasignación muy baja, el Concejo de Regidores puede transferirle más dinero por razones de solidaridad.

Segunda Etapa: Consulta a la Población.

La población identifica sus necesidades más prioritarias y decide los proyectos y obras que deberá el ayuntamiento ejecutar el año próximo mediante la celebración de una secuencia de asambleas:

1. Asambleas comunitarias en cada paraje o comunidad con más de 30 familias;
2. Asambleas seccionales, de barrios o de bloques;
3. Cabildo Abierto o Asamblea Municipal.

Tercera Etapa: Transparencia y Seguimiento al Plan de Inversiones Municipal.

Los proyectos y obras del Plan de Inversión Municipal del Presupuesto Participativo Municipal se ejecutan a lo largo del año, siguiendo un calendario de inicio de proyectos y obras. Las comunidades eligen un comité de obra o de auditoría social para que le dé seguimiento a cada una de las obras y, cuando la construcción de éstas concluya, se transforme en comité de mantenimiento. Todos los meses el Comité de Seguimiento Municipal se reúne con la sindicatura para revisar la ejecución de las obras y el gasto municipal. Dos veces al año, el Síndico/a rinde cuenta ante el Pleno de Delegados del Presupuesto Participativo Municipal sobre el Plan de Inversión Municipal (PIM) y del gasto del presupuesto municipal.

Los Comités de Seguimiento y Control, instituidos mediante resolución municipal e integrados por representantes de la sociedad civil local y líderes comunitarios, tienen el mandato de contribuir a la ejecución de los proyectos que fueron aprobados por el Presupuesto Participativo Municipal y incorporados en el presupuesto municipal del año, y de supervisar que éstas se realicen en el orden de prioridad establecido, con la mayor calidad, eficiencia y transparencia posibles. De igual forma, se han promovido la

instalación de Comités de Auditoría Social como un mecanismo propio de la comunidad, con el objeto de vigilar los proyectos y obras a cargo del ayuntamiento definidas en el Plan de Inversión Municipal, de forma que las mismas se realicen de acuerdo a lo planeado y presupuestado.

Es importante destacar, que para el 2006 se había logrado el cumplimiento de más del 60% de las obras municipales comprometidas en los Planes de Inversión Municipal acordados entre los diferentes ayuntamientos y las comunidades correspondientes. En otras palabras, según los datos obtenidos en el 2006 los municipios que aplicaron presupuesto participativo invirtieron más de US\$ 20 millones en obras identificadas, planificadas y ejecutadas de manera conjunta entre los ayuntamientos y los municipios.

Otros impactos destacables son:

- Una mejor distribución del gasto público municipal entre las comunidades urbanas y rurales;
- La construcción de un debate constructivo y participativo en lugar de la tradicional cultura política confrontacional y de tácticas clientelistas;
- Mejor conocimiento y comprensión de parte de las comunidades y las instancias de gobierno respecto a las necesidades, restricciones presupuestarias, roles mutuos y responsabilidades;
- Aumento de la capacidad de los ciudadanos de enfrentar problemas juntos como comunidad, y de trabajar colectivamente para mejorar la calidad de vida;

Se puede concluir que tanto el SIFMUN como el presupuesto participativo han generado cambios sustantivos en la eficiencia y transparencia en el manejo de los escasos recursos financieros municipales en la República Dominicana. Dichas herramientas han demostrado de contribuir con la profundización de la democracia a nivel municipal, y por ende la legitimación social de la actuación de autoridades y tomadores de decisiones ya que ofrecen a grupos tradicionalmente marginados la oportunidad de participar en las decisiones locales sin afectar a los poderes institucionales de decisión.

