



PANAMÁ



"HAGAMOS LAS CUENTAS:
*Conocimiento presupuestario, apropiación
ciudadana e incidencia en políticas públicas"*



**Proceso presupuestario y
participación ciudadana
a nivel municipal en Panamá**

Gregorio Quintero
Consultor

2004.

194

000 00674

320.83 Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
 F981p Proceso presupuestario a nivel municipal en Panamá /
 Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
 - -1a. ed. - - San José, Costa Rica: Fundación Arias para la
 Paz y el Progreso Humano, 2004.
 36 p. ; 21 cm. (Serie: Hagamos las cuentas, N° 7).

ISBN: 9977-17-137-8 (Vol. 7)
 ISBN: 9977-17-130-0 (Obra completa)

1. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL - PANAMÁ.
 2. MUNICIPALIDADES - PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
- I. Serie. II. Título.

4 674

Fundación Arias
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN



FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO
 Tel. 506-224-1919 / Fax (506) 224-4949,
 Apdo. 8-6410-1000, San José, Costa Rica
 Sitio web: www.arias.or.cr / Correo electrónico info@arias.or.cr

CREDITOS:

Director Ejecutivo: Luis Alberto Cordero

Coordinación general: Carla Morales R.
Jean Paul Vargas

Edición: Carla Morales R.
Jean Paul Vargas

Con la colaboración: Juan Manuel Muñoz

Impreso en Costa Rica por:
Lara Segura & Asoc.
(506) 256-1664
larase@racsa.co.cr

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de IBIS-Dinamarca para Centroamérica

Presentación

La democracia en los países centroamericanos, responde a diversos procesos inmersos en una compleja construcción histórica y cuya praxis no puede mejorarse tan sólo a partir de reformas constitucionales o sobre prácticas electorales, como tampoco en la definición y adopción exclusiva de las políticas públicas trascendentales. Este proceso debe estar acompañado de una verdadera concientización y revaloración del significado de la política por parte de los diversos actores y de la sociedad civil.

El fortalecimiento de la democracia pasa por reconstruir la credibilidad de la ciudadanía en sus gobiernos y que estos a su vez sean capaces de escuchar, comprender y atender de manera eficiente las percepciones, necesidades, y opiniones de la ciudadanía. Si bien esta aspiración debe extenderse a todo el quehacer del Estado, lo cierto es que son las municipalidades los espacios idóneos para promover la participación ciudadana real y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas e iniciativas que afecten directamente sus intereses y necesidades.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha llevado adelante el proyecto *Hagamos las Cuentas: políticas públicas, ciudadanía y presupuestos*, que en una primera fase trabajó en sensibilizar y capacitar sobre el análisis y monitoreo de presupuestos públicos, trasladando conocimiento práctico a las organizaciones de la sociedad civil.

Del resultado de esta experiencia, se pudo constatar que la ciudadanía requiere de insumos de información práctica y básica sobre la estructura y funcionamiento de los municipios, del proceso del

ciclo presupuestario y los alcances de esto para construir una participación ciudadana efectiva en el espacio local.

El involucramiento ciudadano en la planificación y presupuestación tiene también como subproducto un mayor acercamiento ciudadano en el control sobre el uso de los recursos públicos. Sin embargo, si no hay conocimiento sobre la estructura del municipio, los espacios de participación de los cuales se dispone y del ciclo presupuestario, difícilmente se tendrán las herramientas necesarias para participar eficientemente en aquellos espacios que el municipio disponga abrir.

Es así como el Proyecto Hagamos las Cuentas cuya segunda fase se ha denominado: "*Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas*", buscó atender las necesidades de información identificadas, a través de investigaciones en cada uno de los países de la región, las cuales estuvieron centradas en evidenciar los espacios normativos en el proceso de descentralización, los espacios de participación ciudadana establecidos o no en el ordenamiento jurídico y la dinámica del presupuesto público a nivel local.

Los resultados de las investigaciones, el estudio comparativo regional y la sistematización de una serie de experiencias en planificación y presupuestación participativa, se presentan en este paquete informativo como insumo fundamental para el trabajo que las organizaciones, municipios, agencias de cooperación, instituciones públicas y comunidades realizan en esta materia.

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| 1. Introducción | 7 |
| 1.1 Antecedentes históricos de la descentralización en Panamá: de la conquista al surgimiento de la República | 7 |
| 1.2 Antecedentes históricos: evolución histórica del Municipio en la República | 9 |
| 2. Marco institucional de los municipios en Panamá..... | 11 |
| 2.1 Organización territorial panameña | 12 |
| 2.2 Marco normativo de los gobiernos locales..... | 13 |
| 2.3 Competencias de los gobiernos locales..... | 15 |
| 2.3.1 Funcionales | 15 |
| 2.3.2 Fiscales | 16 |
| 2.3.3 Políticas | 17 |
| 2.4 Organización del gobierno local | 17 |
| 2.4.1 El Consejo Municipal..... | 17 |
| 2.4.2 Alcalde..... | 18 |
| 2.4.3 El tesorero municipal | 19 |
| 2.4.4 Los corregidores, regidores y comisarios | 20 |
| 2.5 Método de elección de las autoridades locales..... | 20 |
| 2.6 Descentralización sub-municipal | 21 |
| 2.7 Tipos de control sobre el gobierno local | 22 |
| 3. Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal | 23 |
| 4. Relaciones legales entre el Gobierno Nacional y las municipalidades..... | 24 |
| 4.1 Niveles de relación de los municipios con las otras instituciones de la Administración..... | 24 |
| 4.2 Mecanismo de transferencias financieras..... | 27 |

| | |
|---|----|
| 5. Proceso presupuestario municipal | 28 |
| 5.1 Reflexiones sobre el proceso presupuestario en Panamá | 28 |
| 5.2 Marco jurídico | 29 |
| 5.3 Ciclo presupuestario | 30 |
| 6. Estructura del financiamiento municipal | 32 |
| 7. Conclusiones | 34 |
| Bibliografía | 36 |

Índice de cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Montos recaudados por los municipios, 1997-2001 | 35 |
|---|----|

Índice de gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Centralización de actividades de gobierno durante las primeras dos décadas del siglo XX | 8 |
| Gráfico 2. Organización del Gobierno de la República de Panamá, 2004 | 13 |
| Gráfico 3. Niveles de descentralización | 21 |
| Gráfico 4. Niveles de relaciones interinstitucional entre los municipios y otras entidades de la Administración | 26 |

1. Introducción

Para abordar el tema relativo a cómo el Constituyente visualizó el Municipio en 1972, se hace necesario exponer ciertos hitos políticos externos, al igual que algunos antecedentes históricos nuestros, que marcaron la evolución del Municipio en Panamá.

1.1 Antecedentes históricos de la descentralización en Panamá: de la conquista al surgimiento de la República

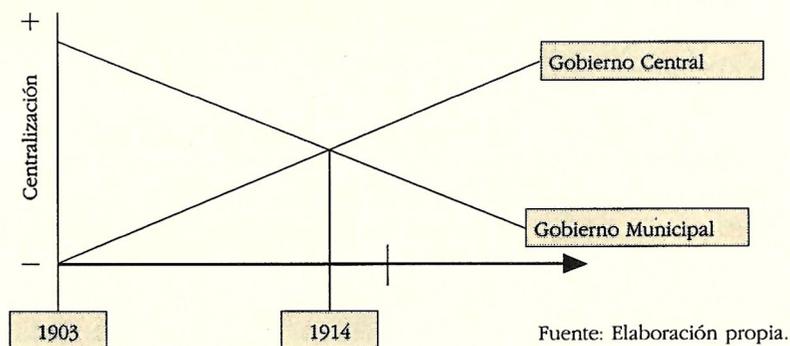
El origen del municipio en Panamá se remonta, al año 1510, cuando Vasco Núñez de Balboa funda la ciudad Santa María la Antigua del Darién. Al respecto, Noris Correa de Sanjur¹ afirma que los colonos de Santa María la Antigua dispusieron constituir un gobierno municipal; se organizaron en cabildo abierto y escogieron por medio de votación, como Alcalde Mayor a Martín Samudio y Vasco Núñez de Balboa...". Esta breve descripción histórica establece dos hechos: primero, que la institución del municipio se conoce en Panamá, desde la llegada de los españoles. Y, en segundo lugar, por primera vez se manifestó en el istmo *centroamericano* la "voluntad popular".

Es importante recalcar la temprana vinculación de Panamá al proceso de expansión de los Estados Unidos con la construcción del Ferrocarril Transístmico durante la década de 1850, *con el objetivo de facilitar el comercio internacional de oro desde California* y la construcción del canal interoceánico en el istmo. Estos hechos marcaron la evolución institucional y política de Panamá, ya que se generaron ingresos que el Gobierno Central captó y que a la vez se centralizaron en la Ciudad de Panamá, alrededor del Canal Transístmico.

¹ Manual del Alcalde / IPADEM.

A inicios de la República, en 1903, la institución más fuerte era el municipio. En 1914, cuando el Gobierno Central empieza a percibir ingresos provenientes del tránsito de barcos a través del Canal Interoceánico, se fortalece económicamente y centraliza los recursos provenientes de esta actividad económica, la más importante de la época (véase gráfico 1). El Área Metropolitana se va estableciendo en los alrededores del Canal.

Gráfico 1
Centralización de actividades de gobierno durante las primeras dos décadas del siglo XX



Vale anotar que un señalamiento para argumentar la separación de la Gran Colombia, fue la centralización de decisiones en Bogotá. *En este sentido, los gobernantes de la nueva República repitieron el mismo patrón, pero esta vez dentro de su propio territorio.*

Estas apreciaciones son de importancia por cuanto se manifiesta el interés permanente de las potencias mundiales de la época -Estados Unidos e Inglaterra- de buscar y controlar rutas cortas que unieran ambos océanos y que fortalecieran su hegemonía durante sus periodos de expansión.

En esta perspectiva se inscriben la evolución del problema financiero y la falta de capacidad de decisión que tiene la figura del Municipio en Panamá, para ejercer plenamente el rol de promotor del desarrollo, debido a que se le asignan muchas funciones, pero se limitan los recursos.

1.2 Antecedentes históricos: evolución histórica del Municipio en la República

Una vez ocurrida la separación de la República de Panamá de la Gran Colombia, se aprueba la Constitución de 1904, que en el artículo 132, reconocía la existencia jurídica de los distritos *"habrá en cada distrito municipal un Alcalde nombrado en la forma que la Ley establezca, el cual le corresponde la acción Administrativa en el Municipio como Agente del Gobernador y Mandatario del Pueblo"*².

En esta Carta Magna se reconocía jurídicamente al distrito, como la instancia en la cual se desenvolvería el Alcalde. Podemos agregar a esto, que esta Constitución establecía y reconocía la división política de la nueva República en espacios geográficos denominados provinciales y municipales. Se señalaron, además, niveles administrativos como la gobernación y el municipio.

Con respecto a la variable de población, el Código Administrativo vigente, en su artículo 673 decía lo siguiente: *"para que una porción del territorio sea erigida en distrito se necesita que concurren las siguientes circunstancias, que tenga seis mil habitantes, por lo menos"*. Cabe hacer notar que a la base económica no se le otorgó importancia y, por lo tanto, se crearon municipios con el subsidio del Gobierno Central, llama la atención que de un total de 75 municipios, 54 que recibían subsidio.

En síntesis, de la Constitución Política de 1904, se puede afirmar que reconocía la existencia del distrito en su Título XIV al desarrollar el Régimen Provincial. No obstante, no reconoció el derecho de elegir sus dirigentes, aunque sí lo hizo con la autonomía.

Posteriormente, la Constitución Política de 1941 implementó cambios en algunas instituciones *de gobierno* Quitar *"jurídicas"*, pues a mí parecer cuando se habla de jurídicas se puede entender dos cosas: o que son parte del sistema jurídico o se está hablando de su personería jurídica. Además, creo que los municipios antes de instancias jurídicas son políticas. Así tenemos, que para el municipio, el artículo 187 señala: *"... habrá en cada distrito un alcalde de libre nombramiento y remoción del Gobernador de la Provincia al cual le corresponderá la acción administrativa del distrito como Agente del Gobernador"*³.

² Procuraduría de la Administración, consulta No. 59 del 7 de abril de 1995.

³ Procuraduría de la Administración, Consulta No. 59 del 7 de abril de 1995.

Esta Constitución hizo también transformaciones en las que se le otorgó más injerencia al Órgano Ejecutivo sobre los alcaldes, llevadas a cabo a través del Gobernador.

En resumen, la Constitución de 1941 mantiene al Municipio como una unidad de Gobierno a ese nivel, pero reduce las competencias y la administración queda supeditada al Gobierno Central. Incluso el Presidente de la República podía suspender y derogar acuerdos municipales (art. 180). También, el Gobernador adquirió preponderancia con respecto a los alcaldes, pudiendo nombrarlos y removerlos (art. 187).

En 1946, la Constitución Política es objeto de otra reforma y ocho meses después, entra en vigencia el Decreto-Ley 27, del 31 de marzo de 1947, cuya importancia radica: en que desarrolla normas constitucionales respecto al Régimen Municipal. En su contenido hace énfasis en el concepto de "autonomía municipal", más no altera la división política, vigente en ese momento, en la vida institucional del país.

En esta ocasión se establecen los primeros conceptos del municipio como la base política del Estado. Los estudiosos de la evolución política y jurídica de la Nación coinciden en que el título que desarrolla el Régimen Municipal estaba inspirado en el Doctor José Dolores Moscote, panameño y constitucionalista que en sus escritos concebía "un municipio vigoroso de manera que declarado éste como base política del Estado, habían también de constituirse en el sostén para un Estado fuerte."

En 1954, se aprobó la Ley 8, sobre el Régimen Municipal. Esta polémica Ley reguló la vida municipal, pero provocó fuertes críticas entre los juristas de la época.

"... Al referirnos a esta Ley, debemos admitir que desde el momento de la promulgación fue objeto de severas críticas y constantes cuestionamientos. Los municipios e ilustres municipalistas expusieron en repetidas ocasiones, que esta Ley no interpretaba fielmente los principios constitucionales de la autonomía municipal consagrada por la Constitución Política y magníficamente desarrollada en la legislación anterior. Esta Ley eliminó la elección del Alcalde y estableció limitaciones y controles del orden económico y fiscal, de tal manera que colocó a los municipios hacia su decadencia institucional. Ello ocurrió principalmente, por carecer estos organismos, de

recursos y de una adecuada flexibilidad para actuar, que les permitieran administrar y ejecutar, con eficiencia y de manera eficaz.

Por otra parte, la Ley 8 adolecía de la técnica legislativa y de claridad en su contenido, de manera que su interpretación y aplicación especialmente por parte de las autoridades municipales, ocasionó gran número de Demandas por la Sala Contenciosa-Administrativa en contra de los actos y ejecutorias municipales.

En resumen, la Ley No. 8 de 1954, fue una de las causales que unida al abandono e indiferencia por el Régimen Municipal, colocó a nuestros municipios en estado de desprestigio, pérdida de la fe y confianza como entidad de gobierno local⁴.

En suma, se disminuyó la figura del Alcalde, se varió su mecanismo de elección y se endosó al Órgano Ejecutivo, a través del Gobernador, la facultad de designarlos.

A partir de 1960, el Estado inició transformaciones sustantivas en los aspectos políticos, económicos y sociales. Estos cambios lograron consolidarse en 1970, pero muchas de las funciones que ejecutaban los municipios se trasladaron a otras instituciones especializadas del Gobierno Central.

Por ejemplo, el Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), asume, en estas transformaciones el suministro del agua, transfiriéndose a una institución especializada esta materia; por lo tanto, aislando a los municipios en su capacidad de decisión respecto a éstos temas.

2. Marco institucional de los municipios en Panamá

Existen una serie de elementos que definen el marco institucional de los municipios en Panamá. En la sección anterior se mencionó el elemento histórico. En el presente apartado, se analizan aspectos actuales que dan configuración a los gobiernos municipales en Panamá.

⁴ Pinilla, H. (1978). *Régimen Municipal de Panamá*, p. 78.

2.1 Organización territorial panameña

Héctor Pinilla y Ada Vergara en su libro *Legislación municipal comentada* indican que existen dos elementos básicos del municipio: territorio y jurisdicción, este último, se conoce en la República de Panamá con el nombre de distrito.

El artículo 5 de la Constitución Política, establece una división político-administrativa del Estado en tres niveles. El primer nivel lo constituyen las provincias, las que se dividen en distritos y estos se subdividen en un último nivel que son los corregimientos.

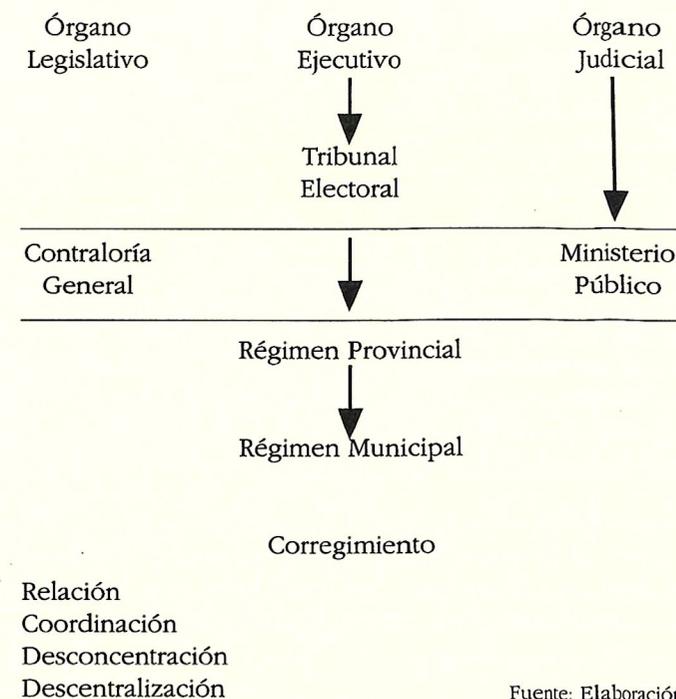
Existen, por lo tanto, 9 provincias y 4 (según página web de la Embajada de Panamá en México) comarcas, 75 distritos, y 620 corregimientos.

Organización del Gobierno

Para finalizar este aspecto conviene presentar detalles del *Manual de Organización del Gobierno de Panamá*, en su edición de 1999. El mismo se fundamenta en las disposiciones previstas en la Constitución Política de 1972, modificada por los actos reformativos de 1978, el Acto Constitucional de 1983 y los actos legislativos 1º de 1993 y el 2º de 1994, normas estas que otorgan vigencia legal a los Órganos del Estado: El Legislativo, El Ejecutivo, El Judicial y los Regímenes Provincial y Municipal.

Este ordenamiento tiene el objetivo de generar una mejor coordinación y efectividad de las actividades económicas políticas, sociales y culturales. La clasificación de la estructura administrativa del Gobierno está dividida en cuatro niveles: nacional, provincial, distritorial y **REEMPLAZAR LOCAL POR "corregimental"**. Véase en la página siguiente la Organización del Gobierno de la República de Panamá. Además el Estado, en búsqueda del logro de sus fines, traslada algunas funciones administrativas a otras instancias gubernamentales, para que las ejecuten bajo su propia gestión y responsabilidad. Así, el Régimen Municipal panameño existe para dar cumplimiento y prestación de estas competencias administrativas a nivel Distritorial.

Gráfico 2
Organización del Gobierno de la República de Panamá, 2004



Fuente: Elaboración propia.

2.2 Marco normativo de los gobiernos locales

El marco normativo general lo define la Constitución Política de 1972, en el Título VIII, Capítulo 2º, sobre el Régimen Municipal. Aquí se establecen las principales pautas que rigen la organización municipal empezando por el Municipio, el cual es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito.

Asimismo, se establece que la función primordial de los municipios es promover el desarrollo de la comunidad y también define los órganos principales del municipio. Cabe señalar el artículo 232 que rescata elementos de autonomía municipal, en comparación a las anteriores legislaciones. Dice: "ningún servidor público municipal podrá ser suspendido ni sustituido por las autoridades administrativas nacionales".

La Ley 106 del 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984 desarrollan los artículos constitucionales que se refieren al Régimen Municipal de Panamá. Por ejemplo, en su artículo 1º recoge íntegramente la definición que establece la Constitución de la República de 1972:

“El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”.

Es potestad de la Asamblea Legislativa, la creación de nuevos distritos. Algunos requisitos que debe de cumplir un territorio para constituirse como tal son: tener una población de más de 6,000 habitantes, que los distritos de donde se toma el territorio tengan más de 12,000 habitantes, la existencia de un caserío con más de 100 familias, que soliciten la creación del distrito al menos dos terceras partes de los ciudadanos residentes en ese territorio.

Para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 106 vigente, el Municipio debe vincularse a la instancia nacional, es decir el Órgano Ejecutivo, que lo constituye la Presidencia y los Ministerios; a la instancia provincial, el Gobernador y el Consejo Provincial y con la instancia del Corregimiento.

Esta definición política y social del Municipio reivindica el rol que desempeñaron en sus orígenes los municipios en Panamá y en América Latina. Su papel de asiento y desarrollo de las primeras repúblicas latinoamericanas, es una herencia de la Corona Española, ocurrida durante el periodo de la conquista.

Pero cabe señalar, que desde el momento en que se consolidaron estas nuevas naciones en América, producto del período independentista, se inició una fase de centralismo, coartando el potencial que prevé la definición de autonomía para los municipios. Esta posición fue totalmente adversa a la esencia del municipio español, establecido para administrar los territorios de ultramar; con amplias facultades jurisdiccionales.

2.3 Competencias de los gobiernos locales

2.3.1 Funcionales

La Constitución Política plantea el marco general de las competencias funcionales de los municipios. El Artículo 230 de la Constitución Política establece:

“Los municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social y colaboraran para ello con el Gobierno Nacional. La Ley podrá señalar las partes de las rentas que los municipios asignarán al respecto y en especial a la educación, tomando en cuenta la población, ubicación y desarrollo económico y social del distrito”.

Vemos según el Art. 230, que se tiene la visión de un municipio con acciones de carácter integral. Además, con la opción de procurar iniciativas o actividades diversas. Por ejemplo, poder atender actividades relativas a la recolección de basura; el ornato, la salud, educación, transporte, la seguridad y riesgo entre otros. A este respecto por iniciativa del Gobierno Central este transfirió algunos al Municipio de Panamá, de Colón y San Miguelito. Los demás municipios atendían algunos de estos temas directamente, y recientemente están propiciando la privatización de los mismos.

En el caso del suministro de agua potable, el Gobierno Central administra este servicio básico, a través de una institución especializada. También, generó conflicto cuando se determinó que un 30% del ingreso municipal debía destinarse a educación, ya que de hacerlo, afectaría el resto de los proyectos municipales. Hasta ahora cada Municipio aporta un porcentaje de acuerdo al monto de su presupuesto anual.

A medida que evolucione la estructura administrativa del Gobierno Central, los municipios deben asumir otras funciones, que en ciertos aspectos son nuevas. Dentro de estos casos tenemos la atención al adulto mayor, organizar el sistema de prevención de riesgo, también pueden crear la policía municipal, atender asuntos de catastro y en este sentido, están caminando hacia las nuevas tecnologías para fortalecer su administración.

Al nivel administrativo, los gobiernos locales son autorizados a crear juntas y comisiones para resolver problemas específicos del distrito.

2.3.2 Fiscales

La Constitución Política en su artículo 242, establece lo siguiente: *“son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y municipales”*.

Se observa en este artículo que los tributos que se consideran municipales los establece el Gobierno Central por delegación, aún cuando en el artículo 245 se establece que *“... el Estado no podrá conceder excepciones de derecho, tasas o impuestos municipales”*. Significa que las tasas o impuestos que cobran los municipios se realizan por delegación del Estado y, por lo tanto, si permite el cobro, igual puede suprimirlo.

Esto se ha hecho evidente en el caso de las concesiones mineras y las privatizaciones de servicio público, en donde el Gobierno Central procedió a exonerar del cobro a las empresas en detrimento de las finanzas municipales. Cabe señalar a este respecto que la Procuraduría de la Administración y la Sala III de lo Contencioso Administrativo, atienden variedad de casos atinentes a exoneraciones que otorga el Órgano Ejecutivo sin conocimiento de los Municipios.

La Constitución Política y la Ley 106, determinan competencias de naturaleza fiscal a los municipios, especialmente en cuanto a procedencia de los ingresos y el patrimonio, como se desarrollará más adelante. Los recursos obtenidos la mayoría de las veces no son suficientes para cumplir las funciones que establece la Ley 106. Por otra parte, lo que ocurre en muchos casos, es que los gobiernos locales no logran cumplir con las tareas que se derivan de las competencias que la Ley define.

En este sentido, resulta difícil determinar ¿qué tan pobre es un municipio si no tiene precisado el valor de su patrimonio? Un ejemplo es lo ocurrido respecto a la decisión de transferir al Municipio de Colón el impuesto de inmueble. A la fecha existe la suma de B/. 5.2 millones en espera de que se definan los proyectos a presentar y ejecutar por este municipio.

En este caso la Ley por la cual se otorga este impuesto, establece que el mismo será cobrado por el Gobierno Central y luego transferido. Lo que genera argumentos para impedir el uso de estos fondos por parte del Municipio. Por ejemplo, se argumenta que el Municipio de Colón no se pone de acuerdo acerca de en qué proyecto va invertir los recursos disponibles.

2.3.3 Políticas

Principalmente, el método de elección de las principales autoridades locales, como son los alcaldes y los concejales son elegidos mediante elecciones directas. Por otra parte, el Código Municipal establece mecanismos de participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa ciudadana. Estos aspectos se retomaran más adelante en secciones especializadas.

2.4 Organización del gobierno local

2.4.1 El Consejo Municipal

El Consejo Municipal es un órgano colegiado presente en cada distrito, está integrado por los representantes de los corregimientos que hayan sido elegidos dentro del distrito. Dentro del Concejo, los representantes de corregimiento tienen funciones de ediles o concejales.

La Constitución establece que en los distritos en que existen menos de cinco corregimientos, se elegirá por votación popular directa, según el sistema de representación proporcional, los concejales necesarios para que el número de integrantes del Consejo Municipal sea de cinco.

En el Código Municipal, se encuentran disposiciones más específicas, como que el Concejo designará un presidente y un vicepresidente de su propio seno, el período por el cual se eligen que es, al igual que el alcalde y los suplentes de 5 años y muy importante de resaltar que los Consejos Municipales *“regularán la vida jurídica de los municipios por medio de acuerdos que tienen fuerza de ley dentro del respectivo distrito”* (Ley 106, art. 14).

El alcalde, el tesorero, personeros, auditores, abogados, ingenieros, agrimensores, inspectores de obras municipales y los síndicos, deberán asistir a las reuniones del Consejo Municipal con derecho a

voz pero sin voto. De igual manera, los miembros de la Junta Técnica Provincial y de las juntas locales y comunales, cuando lo solicite el Concejo.

Algunas de las funciones del Concejo son (Ley 106, art. 17):

1. Formular, con la participación del alcalde y la colaboración y asesoría del Ministerio de Planificación y Política Económica, la política de desarrollo del distrito y de los corregimientos.
2. Estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales.
3. Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes y servicios.
4. Crear o suprimir cargos municipales, y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos.
5. Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes.

2.4.2 Alcalde

Según lo define la Constitución, el alcalde es el Jefe de la Administración Municipal, electo en su cargo por votación popular. En cada distrito habrá dos suplentes. Sin embargo, llama la atención que en el artículo 238 de la Carta Fundamental se estipula que los alcaldes y sus suplentes podrán ser de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo.

Esta prerrogativa la puede utilizar el Órgano Ejecutivo en situaciones de desastre o desorden o alteración del orden público. En los últimos años, podemos mencionar los sucesos ocurridos en el proceso electoral de 1989, que motivaron al Ejecutivo a suprimir las elecciones de alcalde.

Son atribuciones constitucionales de los alcaldes las siguientes (art. 240):

1. Presentar proyectos de acuerdo, especialmente el presupuesto de rentas y gastos.

2. Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
3. Nombrar y remover a los corregidores y a los demás funcionarios públicos municipales.
4. Promover el progreso de la comunidad y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.

Estas competencias son privativas del alcalde e incluso motivó un pronunciamiento de la Corte Suprema (Sala III), en el sentido de que sólo el alcalde, puede presentar el proyecto de presupuesto ante el consejo municipal.

La Ley 106, del Código Municipal, retoma estas atribuciones, agregándole además otras facultades como velar por el cumplimiento de las disposiciones del Consejo Municipal, presentar cada 2 de diciembre una memoria de su gestión administrativa, y dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales y en los asuntos relativos a su competencia.

2.4.3 El tesorero municipal

El tesorero municipal es el jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de la pagaduría. Es elegido por el Consejo Municipal. La Ley 106 dispone que el tesorero municipal deberá declarar ante un notario público sus bienes y rentas dentro de los 5 días siguientes a la toma de posesión del cargo y hasta 5 días después de cesar de su cargo (art. 56).

Algunas atribuciones del tesorero municipal son (art. 57):

1. Efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del municipio.
2. Llevar los libros de contabilidad necesarios para el control del movimiento de la tesorería y ejecución del presupuesto.
3. Asesorar al alcalde en la elaboración del presupuesto.
4. Presentar al Concejo, al alcalde y a la Contraloría General de la República al final de cada ejercicio fiscal, un informe del movimiento de tesorería.

5. Proponer al Consejo Municipal las medidas oportunas y conducentes para el aumento de las recaudaciones.

2.4.4 Los corregidores, regidores y comisarios

Los corregidores son los representantes de la justicia administrativa en los Corregimientos, son nombrados y removidos por los alcaldes, al igual que los regidores que son los jefes de policía de su respectiva jurisdicción y son, además, agentes de los corregidores.

El artículo 64 del Código Municipal, dispone que solamente en los corregimientos que no son cabecera de distrito podrán haber comisarios, los cuales son designados por el alcalde de una terna que le presenten las juntas comunales.

2.5 Método de elección de las autoridades locales

El Código Electoral dispone en su artículo 171 "...que los mismos requisitos para ser concejal serán aplicables para las postulaciones de los alcaldes y sus suplentes" Y en su artículo 187 señala, que para postularse como candidato a principal o suplente de concejal, se requiere cumplir entre otros, con los requisitos siguientes:

1. Ser ciudadano panameño.
2. No haber sido condenado por el Órgano Judicial por delito contra la Administración Pública.
3. Ser residente en el distrito correspondiente, por lo menos durante el año anterior a la elección.
4. No estar comprendido dentro de las inhabilidades que establece la Ley.

En este sentido, el Código Electoral, determina la forma en que los partidos políticos pueden postular candidatos para el cargo de alcalde o concejal y también establece que "igualmente podrán postularse candidatos por la libre" (art. 211), es decir, los ciudadanos panameños que cumplan con los requisitos podrán postularse sin tener que representar a un partido político. Durante las elecciones recientes del 2 de mayo, 75 municipios escogieron sus respectivos alcaldes.

2.6 Descentralización sub-municipal

Se puede observar en la estructura territorial/administrativa de los municipios: los municipios se dividen en corregimientos, y estos a su vez en comunidades. En este sentido existe la figura de juntas comunales/locales y comisiones a nivel municipal.

Las juntas comunales tienen por objetivo principal, de acuerdo con el artículo 247 de la Constitución Política, promover el desarrollo de la colectividad y velar por la solución de sus problemas.

El nivel de descentralización sub-municipal de esta entidad es relativo, pues las juntas comunales están compuestas por un representante del corregimiento, quien la presidirá, por el corregidor y por cinco ciudadanos residentes del corregimiento.

Cabe señalar que la Constitución dicta que se podrá establecer un régimen especial para las juntas comunales que funcionará en comunidades que no estén administrativamente constituidas en municipios o corregimientos.

Hay que señalar que, anterior a la descentralización municipal existe otro nivel. La Constitución Política de 1972 creó los Consejos Provinciales, éstos son integrados por los representantes electos, y además asisten todos los jefes de las instituciones del Gobierno Central y las descentralizadas que están ubicadas en la respectiva provincia. Todo ese conjunto de funcionarios públicos se convierten en un cuerpo colegiado que se denomina Junta Técnica y operan con los honorables representantes electos de la provincia.

Gráfico 3
Niveles de descentralización



Fuente:
Elaboración propia.

2.7 Tipos de control sobre el gobierno local

Existen dos tipos de control tomando en cuenta quién lo ejerce sobre los recursos públicos, un control externo, llevado a cabo por la Contraloría General de la República y un control interno ejercido por los tesoreros y auditores municipales.

La Contraloría General de la República tiene, entre otras, la tarea de fiscalizar y controlar el manejo de fondos y el patrimonio público. De acuerdo con la Constitución Política, *“la Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último”* (art. 276, inciso 1). Esto se retoma en el artículo 58 de la Ley (106) del Código Municipal y se profundiza aún más en la Ley 32 de la Contraloría General de la República.

En la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (CGR), profundiza sobre el control externo ejercido por esta entidad sobre las demás instituciones que manejan recursos públicos, así como sanciones correspondientes a quienes en su función infrinjan las disposiciones contenidas en la Ley. Así, una de sus funciones es establecer los métodos y sistemas de contabilidad en las instituciones públicas, entre estas las municipales.

Con respecto al control interno, el artículo 57, de la Ley Municipal, estipula que una de las funciones de los tesoreros municipales es la de llevar los libros de contabilidad, necesarios para el control de la tesorería y ejecución del presupuesto. En el inciso 16, del mismo artículo, se menciona que otra de las tareas de este servidor público es la de realizar investigaciones necesarias en aquellos casos en que existan indicios de defraudación fiscal o malversación, para lo cual contarán con la asesoría de los auditores municipales.

Por otra parte, el auditor municipal o contador/jefe de contabilidad, el artículo 58 del Código Municipal, menciona que éste tendrá con respecto a la fiscalización y control de los actos de manejos sobre fondos y patrimonios municipales, las mismas funciones y atribuciones que la Constitución y las leyes señalan para el Contralor General de la República.

Es importante destacar que, según esta norma, en aquellos distritos cuya renta supere los 500,000 balboas, se establecerá una

oficina de auditoría con un funcionario nombrado directamente por la CGR. Para los casos en que no haya departamento de auditoría interna dentro del municipio, la CGR designará un contador o jefe de contabilidad.

3. Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal

La Constitución, el Código Municipal y el Código Electoral, definen el marco normativo de los principales espacios de participación ciudadana: el referéndum, la iniciativa y el plebiscito.

El referéndum

De acuerdo con el artículo 152 del Código Municipal, los acuerdos municipales pueden ser sometidos a referéndum afirmativo o positivo por los electores del municipio. El artículo 236 de la Constitución Política es más amplio al disponer que *“los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Consejos”*.

La iniciativa

A través de este mecanismo los electores de un municipio tienen derecho de redactar y suscribir un proyecto de acuerdo y presentarlo al Consejo Municipal, para que este lo convierta en acuerdo, o bien para que lo someta a referéndum.

El plebiscito

El Código Municipal establece en el artículo 152, que es un acto por el cual los electores de un municipio, mediante el voto, se pronuncian afirmativa o negativamente con respecto a cuestiones específicas de gobierno municipal.

Por su parte, el Código Electoral agrega que *“conforme a la Ley 19 de 9 de julio de 1980, proceda consultar a los ciudadanos del respectivo corregimiento para determinar si aprueban o no la revocatoria de mandato de un representante”* (art. 318).

Las juntas comunales

Esta organización se constituye en otro espacio de participación para la ciudadanía, pues, como ya se mencionó, se conforman por representantes del gobierno local y cinco ciudadanos residentes del municipio.

Es importante resaltar que las leyes vigentes en Panamá (Constitución Política de la República, Ley No. 50, 105 y 106), incorporan a la función de planificación el principio de participación, vinculándolo a niveles de gobierno y administración e incluso, de legislación y políticas abarcando un amplio campo de actividades de la sociedad en diversos niveles territoriales.

4. Relaciones legales entre el gobierno nacional y las municipalidades

Las relaciones entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Local *tiene una doble característica por un lado, son conflictivas debido a las barreras aún existentes en relación con el nivel de autonomía de los municipios con respecto al Gobierno central, pero también son de cooperación en el plano institucional pues en la práctica existe una dependencia mutua con respecto a las políticas y programas que desarrollan.*

Por otra parte, el gobierno local depende para su buena gestión de la vinculación con diversas instancias nacionales y provinciales, ejemplo de ello sería, a nivel nacional, la Presidencia de la República y los ministerios; a nivel provincial, el gobernador, el consejo provincial y las Instancias del corregimiento.

4.1 Niveles de relación de los municipios con las otras instituciones de la administración

Tanto a nivel nacional cuando gestiona con la diversidad de instituciones del Gobierno Central o descentralizadas, los municipios se desempeñan en medio de relaciones interinstitucionales en tres niveles para resolver negocios que requieren el normal funcionamiento del gobierno municipal (véase gráfico 2). Algunos ejemplos los tene-

mos con el Ministerio de Vivienda (MIVI) para el Plan Normativo; con el Ministerio de Comercio e Industria, para la concesiones de extracción de minerales metálicos y no metálicos; el Ministerio de Obras Públicas (MOP) en lo que se refiere a la ubicación de publicidad de calles, avenidas, etc.; con el Ministerio de Salud (MINSAL), para el cumplimiento de normas sanitarias de empresas, manipuladores de alimento y ubicación de locales o espacios para los informales; entre otras ministerios.

Otro aspecto de la relación gobierno local-Gobierno Central, es con la Autoridad del Medio Ambiente (ANAM), en la preservación del entorno ambiental, incluye tala de bosques, extracción de arena, etc. Cabe señalar, el referido a la Justicia Administrativa, que es impartida por los corregidores de policía y el señor alcalde en apelación.

El segundo nivel de las relaciones está definido en el Consejo Provincial, instancia en la que deliberan los representantes de corregimientos y generalmente lo hacen con la participación de un ministro de Estado. Los alcaldes también participan en este foro, con derecho a voz, posibilitando soluciones de problemas que se ubican en un distrito. El gobernador es quien preside la Junta Técnica, quienes son los funcionarios, jefes de instituciones encargados de ejecutar acciones, programas y proyectos para la provincia.

La Ley 50 que desarrolla el artículo 251 del Régimen Provincial, establecido en la Constitución Política vigente y cuyo texto dice:

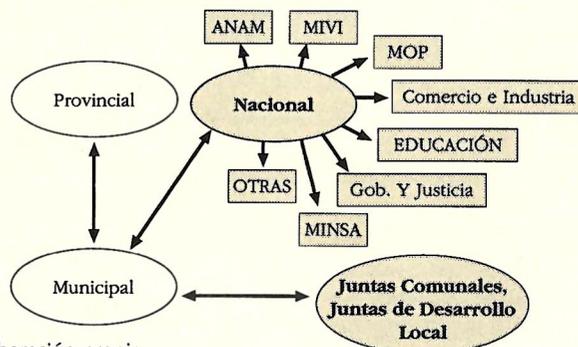
"En cada provincia funcionará un Consejo Provincial, integrado por todos los representantes de corregimiento de la respectiva provincia y los demás miembros que la Ley determine al reglamentar su organización y funcionamiento, teniendo estos últimos únicamente derecho a voz. Cada Consejo Provincial elegirá su Presidente y el resto de la Junta Directiva, por período de un año, dentro de los respectivos representantes de corregimiento y dictarán su Reglamento Interno. El gobernador de la provincia y los alcaldes del distrito asistirán con derecho a voz a las reuniones del consejo provincial, además de los representantes de corregimientos en calidad de voceros de sus respectivas comunidades".

Además participan los miembros de la Junta Técnica, con derecho a voz, que la forman los jefes de instituciones en la provincia respectiva. Cabe resaltar la importancia de las funciones del Consejo Provincial de las cuales mencionamos las siguientes:

1. Actuar como órgano de consulta del gobernador de la provincia, de las autoridades provinciales y de las autoridades nacionales en general.
2. Requerir Informes de los funcionarios nacionales, provinciales y municipales en relación con asuntos concernientes a la provincia.
3. Preparar cada año para la consideración del Órgano Ejecutivo, el Plan de Obras Públicas de Inversiones y de Servicios de la Provincia y fiscalizar su ejecución.
4. Supervisar la marcha de los servicios públicos.
5. Recomendar a la Asamblea Legislativa los cambios que estime conveniente en las divisiones políticas de la provincia.
6. Solicitar a las Autoridades Nacionales y Provinciales Estudios y Programas de interés Provincial.

Finalmente, se da un tercer nivel de relaciones interinstitucionales, esta vez a lo interno del municipio. El alcalde coordina y se vincula con el Consejo Municipal, donde acude con derecho a voz, y lo hace privativamente a ese nivel, al presentar el Ante-proyecto de Presupuesto para su aprobación. También ejecuta iniciativas de "acuerdo" y "resolución", en diversas materias. Pero el Ante-proyecto de Presupuesto es fundamental para el normal funcionamiento del municipio. En un sub-nivel municipal comparte funciones y responsabilidades con las juntas comunales y de desarrollo local.

Gráfico 4
Niveles de relaciones interinstitucional entre los municipios y otras entidades de la Administración



Fuente: Elaboración propia

En síntesis, las relaciones legales entre el Gobierno Nacional y las municipalidades se desenvuelve en dos vías: 1) con la participación del representante de corregimiento que a su vez es concejal en su respectivo municipio y 2) a través de la participación del alcalde en el Consejo Provincial con derecho a voz. A este último nivel, concurren autoridades nacionales, provinciales y locales. Y en algunas ocasiones esa instancia se convierte en una especie de "Consejo de Gabinete" en la respectiva provincia, con la presencia del o la Presidenta de la República y sus ministros de Gobierno.

4.2 Mecanismo de transferencias financieras

En Panamá existe un mecanismo de transferencias financieras, sin embargo, a diferencia de otras naciones de Centroamérica, la forma en que se asigna así como el grado de dependencia de los gobiernos locales hacia este ingreso varía considerablemente (FEMICA, 1997).

De los 74 municipios que existen en Panamá, 54 de ellos dependen del subsidio presupuestario del Gobierno Central, teniendo como resultado que la mayoría de los gobiernos locales cuentan con un nivel de autonomía financiera limitada.

De acuerdo con un estudio regional de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Comisión Sectorial para la Descentralización en Nicaragua (CSD), para el 2001 el porcentaje del Presupuesto Nacional de Panamá que se transfirió a las 54 municipalidades fue de 3%, el más bajo en Centroamérica, y fue superior al 2% registrado en 1998 (GTZ/CSD, 2004).

Cerca del 90% de la transferencia que reciben los municipios se destina a gastos de funcionamiento, mientras que el 10% restante es para transferencias de capital, dejando a los Municipios sin capacidad de inversión.

Generalmente, los estudios que se realizan sobre la inversión municipal, no incluyen al Municipio capital, pues su presupuesto es gigantesco en comparación al del resto de municipios del país. El municipio capital tiene un presupuesto de \$58 millones mientras que todos los demás suman a penas \$14 millones.

5. Proceso presupuestario municipal

5.1 Reflexiones sobre el proceso presupuestario en Panamá

José Larios⁵, conceptualiza la estructura administrativa de Panamá de la manera siguiente: "*centralizada, con elementos de desconcentración, con un mínimo de delegación y autonomía para los gobiernos locales*". Con base en esta descripción se puede explicar los avances en el proceso de la descentralización en la República de Panamá:

Centralizada: los impuestos y tasas son recaudadas por el Gobierno Central, excepto aquellas que delega para que sean captados a nivel municipal y que están definidos en la Constitución Política, en la Ley 106 que define el Régimen Municipal y en la Ley 55 que reglamenta el mecanismo de cobro de dichos tributos y tasas. En este sentido se establece que periódicamente (cada 2 años) el municipio, especialmente la Comisión de Hacienda debe revisar la base impositiva, para proyectar los ingresos estimados.

Desconcentrada: a partir de la década de 1970, el Gobierno Central inicia el proceso de sectorización que incluye la ampliación física de instituciones en las provincias. A pesar de que se asignan recursos al nivel de provincias, la decisión se toma a nivel central.

A la fecha se sigue efectuando el ejercicio de regionalización del Presupuesto de la Nación. El procedimiento empieza cuando se inventaría la ubicación de los proyectos de inversión y se asume el impacto para la provincia. Aunque a veces hay distorsiones de las cifras, por lo menos el ejercicio es de interés para los pobladores de la provincia.

Este ejercicio ha permitido avanzar en la estimación del producto interno bruto (PIB) por provincia. La estimación reveló las asimetrías existentes en cuanto a la generación de riquezas y la alta concentración de la producción en el área metropolitana que llegó a alcanzar hasta un 75% del PIB en las provincias de Panamá y Colón, las cuales se vinculan directamente con la actividad del Canal de Panamá.

⁵ José. I. Larios. Barnets Group, LLC, para AMUPA, Tinoncirlo por BID, Nov/3, 1995

Corresponde a las juntas provinciales ante-proyecto de presupuesto de inversiones. Las primeras experiencias las conocemos en la década del 70 cuando el Órgano Ejecutivo asignaba un porcentaje del Presupuesto de Inversiones para obras comunitarias a nivel nacional. Cada representante seleccionaba tres proyectos y le correspondía al Ministerio de Planificación de ese entonces, decidir el proyecto que iba a ser financiado.

Generalmente, el criterio se limitaba al proyecto de menor costo dado que el tope al nivel nacional era de 5 millones de balboas corrientes. Aún cuando el financiamiento era del Gobierno Central siempre se habló del Presupuesto de los Honorables Representantes. Los macro proyectos o proyectos cuyo monto a invertir era una suma significativa eran aprobados al nivel nacional y luego se informaba al respectivo consejo provincial, lo que hace suponer que aunque la Ley 50 faculta al Consejo Provincial para preparar el anteproyecto de presupuesto sólo se limita a distribuir por corregimiento la suma asignada que alcanzó en algún momento la suma de \$35,000 por corregimiento.

Hoy, la situación es más crítica por cuanto la suma indicada en el párrafo anterior fue transferida al Fondo de Inversión Social (FIS) y resulta que el Consejo Provincial se entera de los proyectos aprobados cuando llegan los beneficiarios con contratos a sus corregimientos. El resto de la suma asignada por provincia se formula con visión sectorial y, por lo tanto, con decisiones tomadas al nivel central.

5.2 Marco jurídico

La Constitución Política marca las pautas generales en materia presupuestaria, especialmente, con respecto al Presupuesto General del Estado en su Título IX, Capítulo 2°.

Sin embargo, es en la Ley 106 que desarrolla el Régimen Municipal, en su Capítulo IX donde se regula lo relativo al Presupuesto Municipal. En el se estipula que el presupuesto es un acto del Gobierno Municipal que contiene el plan anual operativo, preparado de conformidad con los planes de mediano y largo plazo.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, brinda el marco regulatorio en cuanto a control y fiscalización del presupuesto municipal. Especialmente, en cuanto a métodos y sistemas de contabilidad implementados por los auditores o jefes de contabilidad

de cada municipio. Además, de la obligatoriedad de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios.

La ejecución del presupuesto, las asignaciones mensuales, el principio de unidad de caja, fases de ejecución del presupuesto, ingresos o rentas que financian el presupuesto, ingresos adicionales, excedentes de los ingresos, ingresos recaudados inferiores a los presupuestados más otros conceptos propios de la administración de la finanzas públicas y que forman parte del marco normativo general que dicta el Presupuesto General del Estado, constituyen guías para los auditores de la Contraloría General que están asignados en todas las Instituciones del Estado para el auditó y control del gasto público.

Al Presupuesto de Renta y Gastos de los municipios se le aplica las normas indicadas en el párrafo anterior sin establecer diferencias en los montos que ejecutan los municipios, donde hay 54 que reciben subsidio, tornándose excesivamente rígida su puesta en práctica por cuanto el auditor municipal se limita a interpretar la ley y aplicarla, afectando la administración de los municipios.

5.3 Ciclo presupuestario

El ejercicio presupuestario se inicia el 1º de enero y debe concluir el 31 de diciembre de cada año, puesto que el Ante-proyecto de Presupuesto contempla cifras que le asigna el Gobierno Central para municipios subsidiados. De no lograr la aprobación del presupuesto en la fecha determinada, deberán ejecutar sus gastos operativos según el presupuesto del año anterior.

El proceso de formulación se inicia por la tutela técnica de funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que explican y usan todos los años, la metodología de Formularios del Presupuesto, previamente aprobados en la Dirección de Presupuesto. Incluye la estimación de ingresos tomando en cuenta la Ejecución del año anterior.

El Programa de Financiamientos Locales

Un esfuerzo del Órgano Ejecutivo para transferir un mínimo de toma de decisión en la formulación del presupuesto de inversiones es el Programa de Financiamientos Locales, iniciado en 1980. El Órgano Ejecutivo tomó la decisión de asignar en el Presupuesto, la suma de \$25 millones para financiar los programas y proyectos formulados en

las provincias, a través de los Consejos Provinciales. Durante este período hay acciones que deben ser resaltadas; por ejemplo:

1. La asignación de B/.25 millones, en 1980, es producto de la decisión del Ministro de Planificación y Política Económica,
2. El mecanismo de distribución operativa obedeció a indicadores relativos que se referían a la capacidad de ejecución provincial, nivel de pobreza y cantidad de población. Un último indicador que era totalmente subjetivo, también se incorporó en el modelo de distribución. Y que era la proporción que se estimaba conveniente que ejecutará la provincia.
3. Cada provincia tenía una cifra tope y el cuerpo colegiado -Junta Técnica-, seleccionaba los proyectos que luego eran aprobados en el Pleno del Consejo Provincial.
4. Los fondos, se depositaban directamente en el Banco Nacional de la respectiva provincia. La firma cruzada para el desembolso correspondía al Gobernador y al Honorable Representante vía Presidente del Consejo Provincial.
5. Un aspecto importante a resaltar, en relación con la suma asignada, es que éste monto era adicional al ejercicio Sectorial por Provincia que le correspondía a los respectivos Ministerios. Vale indicar que los Directivos provinciales no estaban preparados para administrar los fondos indicados.

Esta experiencia derivó en otros ejercicios posteriores pero al final, en 1999, se trasladó el recurso económico al Fondo de Inversión Social, adscrito a la Presidencia de la República. Debemos señalar, que durante todo este proceso brevemente explicado, el alcalde careció de participación relevante en las decisiones. Para inversiones se consideraba al alcalde cuando el Proyecto era de impacto distrital.

El Ministerio de Economía y Finanzas, propuso un ante-proyecto de acuerdo municipal que contiene normas generales de administración presupuestaria ajustada a la realidad de cada municipio. Estos deberán conocer el Acuerdo discutirlo y aprobarlo para que se constituya en la norma general de administración presupuestaria municipal.

El Municipio que no cumpla con este requisito se le aplica la norma genérica válida para todas las instituciones del Gobierno Central. Esto contribuye a flexibilizar la aplicación de controles y auditorías en los municipios en vista de que muchas de las decisiones que tenían que esperar opiniones del nivel central serán previstas en la norma aludida y sólo será interpretación de los gobernantes locales y los auditores a ese nivel.

Aún cuando lo descrito con anterioridad, relativo a las normas de administración del presupuesto, constituye un avance por cuanto transfieren a cada municipio la responsabilidad de aprobar las Normas Generales de Administración Presupuestaria Municipal, en las mismas, no se menciona en ninguna parte, la participación de la sociedad civil organizada dentro de este proceso.

Recientemente han surgido iniciativas que evidencian la voluntad política por ampliar los canales de participación en la formulación del presupuesto municipal. Pero aún no existe experiencia alguna en formulación del presupuesto con participación. En este sentido, el recurso financiero es estimulante para que la sociedad se organice o se activen las organizaciones existentes y participen en las decisiones a tomar, en cuanto a qué proyectos se le asignarán fondos para su ejecución.

6. Estructura del financiamiento municipal

El presupuesto municipal se financia a través de los tributos y tasas que captan los municipios. El artículo 243 de la Constitución Política plantea que serán fuentes de ingresos municipales:

1. El producto de sus áreas o ejidos.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios.
3. Los derechos sobre espectáculos públicos.
4. Los impuestos sobre expendio de bebida alcohólica.
5. Los derechos determinados por la Ley sobre extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza.
6. Las multas que impongan las autoridades municipales.
7. Las subvenciones estatales y las donaciones.
8. Los derechos sobre extracción de maderas, explotación y tala de bosques.

9. El impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino que se pagará en el municipio, de donde procede la res.

Es competencia Municipal reglamentar el cobro y establecer los procedimientos para garantizar los Ingresos al respectivo Municipio. Al respecto, la Constitución define en el artículo 69, qué se entiende por Patrimonio Municipal, así:

El Patrimonio Municipal está constituido por el conjunto de bienes, rentas, impuestos, derechos, acciones y servicios pertenecientes al municipio, y de modo concreto lo integran:

1. Los bienes de usos públicos, como las calles, avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puentes, fuentes y arboledas siempre que no pertenezcan a la Nación.
2. Todos los bienes que hayan adquirido por cualquier título, así como los que les corresponden según la Ley.
3. Todos los bienes mostrencos y vacantes que se encuentren en el Distrito;
4. Las herencias de los que fallecieron en su jurisdicción sin dejar herederos;
5. Las instalaciones y empresas mercantiles e industriales perteneciente al Municipio;
6. Las rentas y demás productos de los bienes anteriormente enumerados;
7. Todos los demás derechos que adquirieran a Título oneroso y gratuito.

Definido el Patrimonio Municipal en el capítulo y artículo indicado de la Ley 106, el artículo 70 de la misma señala lo siguiente: *"Los consejos con la cooperación del alcalde, del personero, del tesorero, del ingeniero, agrimensor o inspector de obras municipales, del abogado y del auditor municipal, estarán obligados dentro del primer año de su instalación, a levantar un Inventario formal y completo de los bienes, derecho en general, de todos los que conforman el patrimonio municipal, con expresión de las valoraciones y los gravámenes que tuvieren, así mismo, los municipios están obligados a inscribir, en los registros respectivos, todos los bienes que por su naturaleza deben ser registrados..."*. Al respecto, existen vacíos para cumplir esta tarea, por falta de personal especializado, capacitación y recursos financieros, para establecer la infraestructura administrativa requerida para estos efectos.

Con respecto al gasto público municipal, éste sólo llega a alcanzar un promedio de 2.3% del gasto público del Gobierno Central en los últimos años. Además, tradicionalmente, el promedio de cada balboa que ingresa al erario público municipal se distribuye así: el 85% para gastos de funcionamiento y administración y el resto para Inversiones. Pero si se analiza el concepto de inversión a ese nivel, más bien es gasto social cuyo impacto es reducido y difícil de sostener. Generalmente, este gasto es canalizado a través de la juntas comunales dispersando el efecto que puede tener cifras tan reducidas.

Si utilizamos la relación gasto municipal frente a gastos del Gobierno Central para medir el nivel de descentralización, el cociente para el año 2003, resulta en 1.4%. Si lo comparamos con el promedio establecido de 2.4% para los años anteriores, los resultados no son nada prometedoros. El cociente de 1.4%, resulta de dividir la suma total de los 75 presupuestos municipales que se fijó en 89 millones de balboas y el Presupuesto del Gobierno Central fijado en la suma de 6,500 millones de balboas.

Este cociente variará significativamente con los ajustes al presupuesto por los déficit en la recaudación, y cuando se tenga la liquidación del presupuesto en ejercicio, donde se registran los ajustes tanto de recorte como cifras adicionales, y extraordinarias por gastos no contemplados.

7. Conclusiones

Podemos extraer las siguientes conclusiones de este estudio, con respecto a la descentralización, el desarrollo y la autonomía de los municipios en Panamá:

- Existe interés en la formulación del presupuesto municipal con un mayor nivel de participación, para lograrlo la voluntad política de las partes es fundamental para el éxito de cualquier iniciativa.
- Al existir dificultades para articular políticas públicas locales, los municipios enfrentan problemas para construir presupuestos que atiendan las necesidades de las comunidades a las cuales representan.

- La asimetría existente, respecto a las condiciones de pobreza focalizada a nivel Municipal hace difícil diseñar políticas gubernamentales que impacten en la comunidad. Dos casos extremos son los del Municipio de Panamá con una pobreza estimada en el 20% y la Comarca Ngöbe Buglé, con un estimado de 95% en la misma variable.

Cuadro 1
Montos recaudados por los municipios, 1997-2001
(en millones de dólares)

| Año | Monto |
|------|--------------------|
| 1997 | 57.4 |
| 1998 | 60.7 |
| 1999 | 63.5 |
| 2000 | 91.5 ^{1/} |
| 2001 | 91.7 |

Nota: aumentó por tasa de aseo.

- Las Normas de Administración del Presupuesto General se aplican por igual a las instituciones del Gobierno Central y a los municipios sin distinguir el tamaño de los últimos. Allí el auditor se convierte en un coadministrador, porque se limita a interpretar la norma.
- Como en Panamá no hay experiencia de elaborar presupuestos participativos, debemos seleccionar algunos municipios para hacer una experiencia en tal sentido. En este estudio se recomienda San Miguelito, Arraiján, David y Chitré, que por sus características y condiciones socio-políticas se podrían facilitar los procesos.
- Continuar desarrollando la experiencia de incorporar nuevas tecnologías, como "Gobierno Electrónico" y el programa "E-Muni-Panamá", con el apoyo de la Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, para contribuir a desarrollar páginas web en los municipios, de manera que el público participe y tenga información disponible.

Bibliografía

Código Electoral. Con reformas de la Ley 22 de julio de 1997. Consultado el 26 de julio, 2004, en <http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Panama/pancode.html>

Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994. AMUPA, Universidad Tecnológica de Panamá y DSE.

IPADEM. Manual del Alcalde. Panamá: Instituto Panameño de Desarrollo Municipal.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Consultado el 26 de julio, 2004 en http://www.contraloria.gob.pa/01institucion/06cartaorg/index_cartaorg.htm

Pinilla, H. (1978). Régimen Municipal de Panamá.

Pinilla, H. y Vergara, A. (1999). *Legislación municipal comentada*. Panamá: B&B Impresiones.

José. I. Larios. Barnets Group, LLC, para AMUPA, Tinoncirlo por BID, Nov/3, 1995.

GTZ/CSD. (2004). Estudio comparativo sobre Finanzas Municipales en Centroamérica, 2001. Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Consultado el 26 de julio, 2004, en <http://www.gtz.de/Nicaragua/docs/profo/estucomp.pdf>

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha venido impulsando el proyecto "*Hagamos las Cuentas: Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas*", el cual busca crear las condiciones propicias para mejorar la gobernabilidad democrática, a partir de la creación de espacios de diálogo y negociación entre actores políticos y sociales en la toma de decisiones públicas en el espacio local.

Los ejercicios de planificación y presupuestación participativa son herramientas fundamentales para promover el *oficio de la ciudadanía* y estrechar los vínculos entre las comunidades y sus gobiernos locales. Para lograr que estas iniciativas sean reales y efectivas se requiere por un lado la voluntad política de las autoridades, así como que la ciudadanía conozca y se apropie del conocimiento en materia de descentralización, espacios de participación y el ciclo presupuestario.

El material contenido en este folleto pretende contribuir en la difusión de información y la apropiación del conocimiento de todas aquellas personas que trabajan en el fortalecimiento de la democracia y especialmente en la promoción de la ciudadanía activa en el espacio local.

