

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**“EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
DEL ESTADO PANAMEÑO”**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTA:
ROBERTO APOLO PALACIOS VALDÉS

DIRECTOR DE TESIS:
DR. RICARDO UVALLE BERRONES



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A mis padres: Julio y Paula; con cariño, respeto y gratitud; a mis hermanos, Hijos, y demás familiares.

Un agradecimiento especial al maestro Dr. Ricardo Uvalle Berrones, por sus atinadas observaciones y comentarios en la realización de esta investigación.

PENSAMIENTO

“La Democracia es el destino de la humanidad; la libertad su brazo indestructible...”

BENITO JUAREZ

ÍNDICE

Introducción	8
--------------------	---

CAPÍTULO I

Consideraciones Previas sobre el Proceso de Descentralización del Estado panameño

A. Generalidades del Estado panameño	13
1. División Política.....	13
2. Tipo de Gobierno	14
3. Idioma	14
4. Clima.....	14
5. Moneda	14
6. Ubicación Geográfica.....	15
7. Área y Población	16
B. Descentralización. Actuación y Características del Concepto	16
1. Descentralización por región.....	17
2. Descentralización por servicio.....	18
3. Descentralización por colaboración	18
C. Antecedentes	20
1. El Proceso descentralizador actual.....	24
D. Principales fuentes de Financiamiento Municipal en Panamá	53
1. Programa de Obras Comunitarias.....	53
2. Proyectos financiados por el Fondo de Inversión Social (FIS).....	54
3. Programa Municipio Siglo XXI	54
4. Subsidios del Gobierno Central a los Municipios	54

5. Otros recursos.....	55
6. Préstamos.....	55

E. La condición de las Finanzas Municipales frente a los eventuales Procesos de Descentralización Administrativa	55
1. La Tributación Municipal	56

CAPÍTULO II

Identificación del problema

F. Problemas principales derivados de la aprobación del Régimen Impositivo.....	60
G. Entidades de Coordinación entre el Gobierno Local y Nacional determinantes para la concertación de un proceso de descentralización local.....	60
1. Ministerio de Economía y Finanzas	60
2. La Contraloría General de la República	62
H. Preguntas de Investigación	64
1. Pregunta General.....	64
2. Pregunta Específica.....	65

CAPÍTULO III

Planteamiento del Problema

I. La centralización del poder en Panamá.....	87
1. Recursos Humanos.....	90
2. Integración de la Comunidad	90
3. Recursos Materiales	90

4. Reforma Legal.....	91
5. Descentralización Efectiva y Paulatina	91
J. Anteproyecto de 1988.....	98
1. Democrático, Representativo y Participativo.....	98
2. Autónomos y Descentralizados.....	99
3. Coordinación.....	99
4. Transparencia	99
5. Capacitación	99
6. Eficiencia y Eficacia	99
a. Actores que intervienen en el problema	100
a1 El Gobierno Central y los Gobernadores	101
a2 Los Municipios.....	102
a3 Los Representantes de Corregimiento y Consejo Municipal	103
b. Los Corregimientos	104
b1 Ventajas del Corregimiento	104
b2 Desventajas del Corregimiento.....	106
K. Protección Constitucional de la Participación Ciudadana para participar en las funciones públicas (descentralización).....	114
1. Referéndum	116
2. Iniciativa	116
3. Plebiscito.....	116
4. Otras Iniciativas.....	117
a. Cabildo Abierto.....	117
b. La Revocación de Mandato.....	117
c. Los Consejos de Desarrollo Municipal	118

L. Problemas de la Participación Ciudadana, frente a los mecanismos establecidos por ley	118
---	------------

CAPITULO IV

Base legal del Municipio de Panamá

M. Régimen Municipal panameño	126
1. Base legal	126
2. Hipótesis sobre el tema central de la descentralización en Panamá	131
a. Estructura	132
b. El Subsidio Municipal	138
c. La Ingovernabilidad Institucional	143
3. Análisis de las encuestas a servidores públicos municipales	143
 CONCLUSIONES.....	 147
 RECOMENDACIONES	 155
 EPÍLOGO	 158
 BIBLIOGRAFÍA.....	 161
 ANEXOS	 170

INTRODUCCIÓN

La modernización y la globalización que imperan en el milenio actual llevan a los Estados a realizar cambios en las viejas y desfasadas estructuras administrativas de la administración pública.

Los Estados paternalistas poco a poco van desapareciendo y se ven obligados a cambiar sus viejas estructuras y así darle paso a la constitución de Estados descentralizados.

La República de Panamá no escapa de esta realidad. Sus leyes a nivel municipal son de la década de los años 1970 a 1980 sin ninguna norma que indique procesos modernos de descentralización administrativa del Estado, lo que ha hecho del país el más centralista de la región.

En los años consecutivos, el país se avocó a una tendencia reformista de las municipalidades y para el efecto creó a nivel gubernamental diversas comisiones, proyectos de ley e iniciativas para modernizar los gobiernos locales, tomando en cuenta que la elaboración de leyes descentralizadoras requerían mayor consenso para depurar conceptos y entrar al proceso modernista con ventajas, pero en su momento no logró la participación ciudadana, ni el consenso general de los diversos sectores, y más cuando las iniciativas surgían sin decisiones de los actores principales, los municipios, los cuales seguían representando una dependencia del gobierno central y no parte del Estado a nivel local.

Como planteamiento del problema se evidencia entonces que el modelo centralizado mostró su agotamiento en el gigantismo estatal, disminuyendo la eficiencia del Estado para resolver las necesidades básicas de la población.

El reconocimiento a la autonomía municipal consagrada en la Constitución Política de Panamá, integra la posibilidad de que las municipalidades dispongan de los recursos necesarios para impulsar beneficios a sus comunidades, en función de elevar la calidad de vida en asociación con diversas instancias públicas y privadas. Para ello deben contar con un conjunto de competencias y recursos, dentro de un proceso de descentralización administrativa del Estado.

Esto nos motivó a realizar un trabajo justificativo, que depurará conceptos, y se presentará en el momento adecuado, debido a que la iniciativa de ley de descentralización administrativa del Estado panameño, finalmente logra su discusión y aprobación por el seno legislativo del país.

En nuestro estudio presentado, quisimos plantear nuestra hipótesis, bajo el planteamiento dado en tres puntos importantes que afectaban la implementación del proceso de modernización de los gobiernos locales en tres aspectos.

En primer lugar, la estructura de la ley municipal actual data de 1973, siendo general a todas las municipalidades, lo que desfavorece el desarrollo equitativo de las regiones, lo que a la larga acentúa la desigualdad entre los municipios.

En segundo lugar, el Estado al ser promotor de subsidios a las municipalidades, se ha transformado en su patrocinador lo que no permite un desarrollo propio de estas al subsidiar 52 de los 75 municipios.

En tercer lugar, al existir diversas entidades de poder compartido entre los Alcaldes y Alcaldesas, los Consejos Municipales y los partidos políticos se crea una bipolaridad de poder entre el ente ejecutivo y el legislativo en un mismo organismo.

Esta pugna de poder crea ingobernabilidad en la gestión local lo que no permite avances significativos, en cuanto al proceso de descentralización y modernización de los gobiernos locales.

Nuestro objetivo general está basado en el análisis del proceso descentralizador en Panamá y los específicos de manera que se establezcan las políticas públicas que deben darse para alcanzar la descentralización en Panamá.

Basado en ello, hemos dividido el trabajo en tres capítulos, el primero de consideraciones previas y antecedentes en la materia un segundo capítulo sobre el problema derivado de la conceptualización de términos, el tercero sobre el planteamiento del problema y un cuarto capítulo de resultados y propuestas.

De la misma forma, nuestro estudio contempla un epílogo que recoge la actual iniciativa propuesta como nueva ley, los anexos que contienen el cronograma y la ruta crítica de la descentralización en el tiempo, esto hace que nuestra investigación tome en cuenta desde las primeras iniciativas hasta la propuesta actual, conforme el planteamiento del Estado panameño.

Para ello, tomamos en cuenta además encuestas de opinión directa de los propios actores dentro del programa de desarrollo municipal del Ministerio de Economía y Finanzas, planificadores municipales, alcaldes y alcaldesas del país. Todo esto conlleva recopilación de información directa e indirecta pero de importancia para la implementación de instancias descentralizadas con ventajas significativas tanto internas como de la región.

El método utilizado plantea la importancia de la utilización de un enfoque cualitativo en la investigación, más precisamente, la utilidad de la integración de métodos cuantitativos y cualitativos para una aproximación más adecuada de los problemas de investigación. La temática que aquí se presenta está enfocada desde la perspectiva de la práctica de la investigación sociológica.

Es un aporte con valor a futuro, pero con proyección actual por las iniciativas de ley aprobada por el órgano legislativo. Si se depuran conceptos, se toma en cuenta los efectos negativos y se reafirman elementos que acentúan la participación ciudadana, los procesos de toma de decisiones y la asignación de recursos tanto humanos como materiales desde la propia iniciativa local estaremos en buen camino a la modernización de los mismos.

CAPÍTULO I

Consideraciones previas sobre el Proceso de Descentralización del Estado Panameño

A. Generalidades del Estado Panameño

La República de Panamá, como el resto de los países de la región, ha implementado una serie de políticas gubernamentales a efecto de equiparar su legislación en materia municipal a las exigencias modernas. Es necesario tener presente, antes de entrar al análisis concreto, ubicar, en el contexto regional, las generalidades del Estado, las cuales se presentan a continuación:

1. La División Política

Panamá es un país centroamericano conformado por 9 Provincias y 5 Comarcas. Se localiza geográficamente entre los 7°12'07" y 9°38'46" Latitud Norte y entre los 77°09' 24' y 83° 03'07" Longitud Oeste.

Las Provincias comprenden:

- Bocas del Toro
- Coclé
- Colón
- Chiriquí
- Darién
- Herrera
- Los Santos
- Panamá
- Veraguas

Las Comarcas (representan delimitaciones indígenas)

- Emberá-Wounaan
- Kuna Yala
- Madungandí
- Wargandí
- Gnobe – Bugle

2. Tipo de Gobierno

Panamá es un país constitucionalmente democrático, constituido sobre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El período presidencial tiene su base en el voto popular directo establecido cada cinco (5) años. El poder Ejecutivo incluye al presidente de la República, dos vicepresidentes¹ y el poder legislativo cuenta con 71 miembros de la Asamblea Nacional, denominados diputados.

Por su parte, la administración de justicia y está integrado por el Ministerio Público como entidad investigativa y el Órgano Judicial como ente ejecutor de la justicia.

El Artículo 1 de la Constitución Política vigente, la Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá y su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo.

3. Idioma

La lengua oficial es el español y existen varios dialectos en las Comarcas.

4. Clima

Su clima es tropical y uniforme en el año, con una temperatura promedio de 27° centígrados, con dos épocas o temporadas (estación seca y estación lluviosa).

5. Moneda.

Desde 1904, la moneda de curso legal lo representa el dólar. La moneda oficial es “el Balboa” la cual tiene el valor fijo del dólar, subdividido en cien centésimos (sólo se emite en moneda)

¹ Con las reformas establecidas en el año 2004 a la Constitución Nacional de Panamá, el artículo 177 establece un solo vicepresidente, escogido por el mismo procedimiento y período presidencial, quien reemplazará en sus faltas al Presidente conforme lo establece este cuerpo legal.

6. Ubicación Geográfica

El Istmo de Panamá representa la franja geográfica de unión entre norte-Centroamérica y Sudamérica. Sus límites geográficos son: al Norte, el Mar Caribe; al Sur, el Océano Pacífico; al Este, La República de Colombia y al Oeste, la República de Costa Rica.

La Constitución Política de 1972, reformada en 1978, 1983, 1994, y por el acto legislativo N° 1 de 27 de julio de 2004 y N° 2 de 26 de octubre de 2004 establece que:

- La Nación panameña se organiza como un Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo.
- El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo Ejerce el Estado conforme la Constitución, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.
- El territorio de la República de Panamá comprende la superficie terrestre, el mar territorial, la plataforma continental submarina, el subsuelo y el espacio aéreo entre Colombia y Costa Rica de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá y esos Estados.
- El territorio nacional no podrá ser cedido, traspasado o enajenado temporal ni parcialmente a otros Estados.
- El territorio del Estado panameño se divide políticamente en provincias. Estas a su vez, en Distritos, y los Distritos en Corregimientos. La Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarse a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público (Tal es el caso de las Comarcas Indígenas).
- Pertenecen al Estado, además, el mar territorial, el espacio aéreo, la plataforma continental, el lecho y subsuelo del mar territorial y las aguas interiores.

7. Área y Población

El territorio comprende un área de 75,517 Kilómetros cuadrados², de los cuales 16,777.5 Km² corresponden a la Región Metropolitana y 58,739.5 Km² al resto del país, y su población es de 2, 839,177 conforme al censo realizado en el año 2000 (En la actualidad se estima en 3.340.000 habitantes).

B. Descentralización, Actuación y Características del concepto

El discurso político panameño y los programas públicos de reforma del Estado están adoptando la creciente reforma descentralizadora, asociándose este proceso con la democratización del Estado por una parte y, por la otra, con la modernización del aparato público y con el surgimiento de un nuevo periodo de regulación estatal en lo económico.

Una de las mayores preocupaciones de la descentralización es el de sus relaciones con la democracia, la cual está acompañada de una serie de cambios en la institucionalidad del Estado panameño, entre los que la descentralización está adquiriendo importancia particular.

Si bien, históricamente, la democracia y el centralismo se han complementado a través de un Estado nacional en toda Latinoamérica, pareciera existir un nuevo impulso al proceso de redemocratización del mismo, dando como resultado una conciencia ciudadana sobre sus derechos y sobre todo sus posibilidades de ejercerlos, dejando en entredicho los sistemas centralizados.

En la primera parte del siglo XX, comienza a apreciarse un movimiento descentralizador en distintas regiones y países, a fin de evitar la congestión del Estado, como consecuencia de las numerosas funciones que el mismo asume,

² Datos Generales de la República de Panamá, en Chiriquí y sus estadísticas, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, año 2003.pág.1

dando paso a la llamada descentralización institucional. De esta manera, se logra eliminar la práctica de encomendar a un ente público la prestación de un servicio concreto, para encomendársela a un ente, que formando parte de un tronco común que es la Administración Central, lo administrara o gerenciara en forma descentralizada, que es lo que se conoce como descentralización funcional.

La descentralización, desplaza, de esta manera, la responsabilidad de actuación a los niveles inferiores. En ese caso, se facilita la definición de responsabilidades y la práctica de controles efectivos, en particular, porque las decisiones se toman en el nivel en donde se generan los actos. Esto hace que se simplifiquen trámites, haciendo más transparente los procesos administrativos para los ciudadanos.

Con este actuar, las autoridades están obligadas a fundamentar sus decisiones sobre derechos y reivindicaciones del ciudadano. Reviste especial importancia para una mayor transparencia de los procesos de decisión, reducir el número de entes y niveles que participan en la decisión. Por otra parte, es importante que las decisiones que quedan libradas a criterio de la administración se reduzcan al mínimo nivel.

Existen tres modalidades que ha adoptado el proceso de descentralización. Para el jurista español, De la Vallina Velarde, estas modalidades son:

1. Descentralización por región:

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Los organismos descentralizados por región son aquéllos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como lo representa el Municipio.

2. Descentralización por servicio

El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía.

3. Descentralización por colaboración

Representa una modalidad particular de ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos. Ésta se origina cuando el Estado adquiere mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para establecer este estatus especial de la función administrativa, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa por colaboración.

Panamá siempre ha sido un país y una región centralista, desde inicios de las primeras poblaciones. Las características del sistema panameño centralizado la podemos establecer así:

- Concentración de poder a nivel central
- Burocracia estatal.
- Poca participación ciudadana
- Poco poder de decisión de los gobiernos locales.
- Servicios lentos e ineficientes.
- Necesidades básicas de la población no satisfechas.
- Poco poder de decisión de las instituciones regionales.

La concentración de poder se manifiesta en lo político, en lo financiero y en lo administrativo. El país, tradicionalmente, ha vivido una sobrecarga de demandas de la población hacia las instituciones estatales, lo que produce que no se de

respuesta efectiva, rápida y eficiente a la población. Esta excesiva concentración de poder a nivel nacional influye en el desarrollo de las provincias y los municipios, al no dar satisfacción a las demandas de la población, y repercute en ineficientes servicios o no abarcadores de manera integral en materia de salud, educación, vivienda, servicios públicos, recreación, u ordenamiento territorial entre varios servicios. Por otra parte la propia población desconfía de los servicios y de las autoridades nacionales.

Las comarcas y los grupos indígenas tampoco escapan de esta realidad. Indica Enrique Itanoy que: “Hasta ahora el Estado Panameño desde su creación en 1903, ha institucionalizado las estructuras coloniales que se han caracterizado por impulsar un sistema de dominación y de asimilación de los pueblos indígenas a la unidad nacional sobre la base de unidad geográfica, cultural y política, que ha venido deteriorando su propio modelo de organización y formas de desarrollo a partir de su cosmovisión, frente al modelo de organización y desarrollo que ha tenido diversas vertientes, formas y nombres, pero su finalidad siempre coincide en algunos elementos comunes que responden a una visión colonialista del Estado. Si se plantea el fortalecimiento de las instituciones del Estado a través de una descentralización que se interpreta como modernización del mismo, entonces debe enfocarse en la construcción de un nuevo Estado Panameño con un nuevo contenido democrático y participativo popular”.³

Los informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PUND) 2007, señala que las Comarcas Indígenas no han alcanzado superar el déficit del desarrollo, precisamente, porque el Estado Panameño en toda su historia ha tenido una política pública asistencialista hacia los pueblos indígenas y de integración al desarrollo de sus proyectos de modernización, destruyendo sus valores políticos, socio-económicos, culturales y espirituales, sus instituciones naturales, su historia y su cosmovisión. También

³ INATOY, Enrique. Las Comarcas Indígenas y la Descentralización del Estado Panameño. Publicado por www.panamaprofundo.org

destaca que la presencia de los organismos del Estado en las Comarcas es mucho más débil, porque puntualmente existen figuras que representan y defienden los intereses colectivos de los pueblos indígenas en las Comarcas, las cuales restan la importancia y la presencia del organismo del Estado.

Presentamos los antecedentes históricos que muestran la situación:

C. Antecedentes

El centralismo imperante en la región no es tema nuevo. En Panamá, se aprecia desde los siglos XVI y XVII, por ende, se debe analizar para efectos de comprender la base y los antecedentes del centralismo.

Durante la época colonial y bajo el dominio de los Reyes Católicos y la dinastía de la Casa de Austria (Carlos I y V de Alemania, Felipe II y Felipe III, Felipe IV y Carlos II), se mantuvo un sistema colonial hispánico hasta finales del siglo XVIII cuando empieza a variar el sistema con la Dinastía de los Borbones (Carlos III)⁴.

El Gobierno imperante en esos dos siglos tenía las siguientes características:

- Las Indias representaban un conjunto de reinos bajo las directrices directas del Rey, denominándose Reinos de Nueva Granada, Nueva España y Nueva Castilla. Éstas eran gobernadas de forma centralizada y vertical por los Reyes, que caracterizaban las monarquías en Europa.
- La metrópoli real introdujo el cristianismo.
- La dominación colonial produce una abundante legislación que quedaba desubicada en tiempo y espacio y de poca aplicación en la mayoría de las veces.
- El alejado y poco control de la Corona, llevó a la conformación de organismos y mecanismos políticos y administrativos muy centralizados que pocas soluciones reales brindaba a las colonias, formando grupos reactivos.

⁴ LEIS, Raúl. Abrir Canales de Participación. Descentralización y Poder Local. CONADEL.2000 Pág.19.

- El gobierno metropolitano estaba conformado por tres entidades, La Casa de Contratación, La Real Hacienda y el Consejo de Indias.
- La Casa de Contratación administraba el comercio colonial y justicia en asuntos comerciales.
- La Real Hacienda informaba sobre las recaudaciones y ordenaba pagos y gastos.

El Consejo de Indias atendía directamente al gobierno colonial, conformado por un Presidente, cinco consejeros, y un número significativo de contadores, procuradores, secretarios quienes se reunían, diariamente. Sus facultades o competencias se amplían hasta llegar a ser el organismo clave del Rey para ejecutar sus órdenes reales. La entidad tenía funciones Ejecutivas, proponiendo al Rey nombramiento de Virreyes, gobernadores, creaciones de audiencias, además, de ser el ente fiscalizador de las finanzas, y ejecutor de las órdenes superiores. Sus funciones Legislativas eran debatir, preparar y poner en consideración de la aprobación real las leyes y cédulas. En sus funciones Judiciales, actuaban como tribunal superior de apelaciones contra fallos o sentencias de autoridades coloniales, juicios de residencias en relación a los funcionarios que cesaban en sus cargos y asuntos similares. Posterior al Siglo XVIII, con la llegada de los Borbones, el modelo cambió. El gobierno de la colonia estaba, entonces, conformado por los virreyes, gobernadores, alcaldes mayores y corregidores, las audiencias y los cabildos.

Éstas conformaban las nuevas características:

- Los virreyes, representaban la máxima autoridad representando al Rey, pero su poder se encontraba limitado desde la metrópoli por el Consejo de Indias, lo cual lo ubicó como un ejecutor de las leyes de las Reales Audiencias coloniales.⁵

⁵ Las Reales Audiencias hacían un contrapeso al poder de los gobernadores y virreyes y constituían la expresión de la legalidad colonial.

- Los Gobernadores, alcaldes mayores y corregidores, representaban a los funcionarios locales supeditados al virrey, con funciones civiles, militares y judiciales en un determinado espacio geográfico.
- Las Reales Audiencias representaban altos tribunales con jurisdicción en áreas determinadas, pero también atendían funciones de aspectos políticos o administrativos.

La base del sistema de gobierno de la colonia lo constituía el Consejo Municipal, Ayuntamiento o Cabildo, tomando el modelo organizativo castellano de Aragón; los habitantes de cada villa escogían directamente a sus regidores (consejales), a sus alcaldes ordinarios y a otros funcionarios locales.

Este modelo, al ser trasladado por los conquistadores a América, tuvo en un primer momento el carácter de máxima autoridad local de elección directa, pero se deterioró con el tiempo por las inadecuadas actuaciones de las autoridades superiores, virreyes, gobernadores y audiencias, quienes conducían a la compra de cargos, la designación de alcaldes y otras situaciones similares que daban al traste con el concepto local, favoreciendo a clases surgidas de los mercaderes, por encima de los agricultores y artesanos y criollos.

Se creó, de esta manera, un sistema de poder piramidal y excesivamente restringido expresando el autoritarismo centralista de la época, a través de sus dos contrapartes, la primera dominante ubicada en la metrópoli dependiente del monarca, donde se tomaban las decisiones fundamentales; y la segunda, la parte colonial que manifestaba la supeditación y el peso del aparato, en lo local.

En Panamá, se dio localmente el sistema de Cabildos, mediatizado por los controles del centralismo y el deterioro del sistema democrático que derivó, con el tiempo, con el nombramiento de regidores y alcaldes por simple designio por

parte de la Corona.⁶ Los dos últimos cabildos coloniales en Panamá desarrollaron un emergente grupo criollo que no aceptaba la presencia española en los asuntos locales, surgiendo las nuevas municipalidades.

Los Alcaldes ordinarios tenían la facultad de ser jueces de primera instancia en asuntos civiles, sus regidores intervenían en obras públicas e inspecciones de prisioneros.

Posterior al sistema de Cabildos, y con la separación de España en 1821, Panamá se unió voluntariamente a la Gran Colombia marcándose más el centralismo de Bogotá sobre el Istmo desde 1821 a 1843, rigiendo la Constitución de Cúcuta, excesivamente, centralista y se determinó el destino del Departamento (Panamá) por un gobernador bajo la dependencia de un intendente de Departamento otorgando una mínima autonomía al área. Con la Constitución de 1830, se acrecentó el sistema centralista y se estableció un sistema de poder jerárquico unidireccional de funcionarios dependientes del ejecutivo central de la Gran Colombia, que empezaba a desmembrarse en sus territorios. En 1832 la nueva Constitución de Nueva Granada (actual Colombia) reafirmó lo establecido en las anteriores Constituciones.

Indica el historiador Luís Borda que: “La suerte de los municipios y de las provincias, bajo ese régimen que les negaba sus libertades y eliminaba de un tajo su autonomía, fue, si se quiere, más triste que en los tiempos de la colonia. Muchas localidades languidecían, no sólo por el efecto del sistema autoritario, sino por la falta de recursos, agravada por los estragos de la guerra de independencia y los de las guerras civiles que pulularon desde los días iniciales de la formación de la nueva nacionalidad”⁷

⁶ El Cacicazgo es el tramo intermedio entre la tribu y el Estado

⁷ Villar Borda, Luis. La Democracia Municipal. Externado de Colombia, 1989. Pág.98-99.

En 1886, se promulga una nueva Constitución centralista en Bogotá, donde las anteriores denominaciones de estados soberanos se convierten en departamentos, y el Presidente nombra y destituye a los Gobernadores de los departamentos que nombran a los Alcaldes, lo que significaba un retroceso en el sistema municipalista. Este excesivo centralismo fue motivo de reacciones dentro del Istmo, que derivó en que el Departamento de Panamá proclamara su separación en 1903; no obstante la reorganización de la nueva República requirió centralizar gran parte del poder para su funcionamiento que ha quedado desfasado, producto de las exigencias del tiempo, por lo que analizaremos la situación actual.

1. El Proceso Descentralizador actual

Panamá, como muchos de los países de la región, a partir de los finales de los años de la década del sesenta y finales de los noventa, mantuvo un gobierno militar. Desde el 11 de octubre de 1968 a 1989⁸ se dio en efecto un gobierno que instauró una Asamblea Nacional con funciones constitucionales, supeditando la Constitución Política vigente a un Estatuto de Gobierno Provisional, y en el año 1983 refundió en un título el TITULO VIII (Régimen Provincial) y el IX (Régimen Municipal) el cual debió titularse (Régimen Local), de manera que abarcara el concepto que se venía planteando desde los años ochenta.

La norma constaba de tres capítulos: Representantes de Corregimientos, Régimen Municipal y Régimen Provincial. El Poder Ejecutivo fue elegido por cuatro años de manera popular e integrado en su totalidad, en su momento, por la llamada Guardia Nacional, permitiendo, de esta manera, la subrogación de poderes del segundo órgano de poder gubernamental, la Asamblea Legislativa y dio paso para que el Órgano Ejecutivo legislara mediante Decretos de Gabinete.

⁸ Panay Batista, Jorge. Técnicas de Planificación de Proyectos y Descentralización como vehículo para el desarrollo local. INESDEL . Panamá , mayo 2008, pág.5

Este Gobierno Provisional se prolongó de manera permanente, hacia lo que se denominó en su momento, como un movimiento de Restauración Republicana, que para normalizar el país, debía convocar a elecciones puras, pero esto traería consigo el triunfo de los partidos mayoritarios dominados por los sectores económicamente fuertes.

En esta etapa, el movimiento denominado entonces “revolucionario” y de carácter provisional suspendió el derecho a reunión, y en 1969 eliminó los partidos políticos mediante Decreto de Gabinete.

A dos años posteriores al golpe de Estado del régimen constitucional, se dio inicio a una fase de políticas de acercamiento obrero campesinos y crearon los Asentamientos Campesinos tendientes a halagar al sector rural, pero a la vez imponía el propio sistema de poder sobre el campesinado, uniéndose a los denominados Países no Alineados⁹ creándose un Centro Financiero y el inicio de los acuerdos para los Tratados del Canal con los Estados Unidos, quienes ejercían presión externa al gobierno provisional para legalizar la situación de derecho del país. De esta manera, la Junta Provisional de Gobierno dictó el Decreto de Gabinete 214 de 1971, “ Por el cual crea la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución Nacional y se convoca a Elecciones populares para el escogimiento de una Asamblea de Representantes de Corregimientos de la República”, lo cual dispuso la elección de una Asamblea Constituyente para que dictara una nueva Constitución que reformara la de 1946, manteniendo de esta forma el poder que se centraba en las clases altas y en los militares y no en la esfera local y las municipalidades; no obstante, a partir del referido Decreto, se creó la Asamblea de Representantes de Corregimiento a razón de uno por corregimiento sobre 505¹⁰ creados, teniendo las facultades legislativas que derivaron en una Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución del

⁹ LEE Gil, Rolando. Formulación de Planes de Desarrollo y Modernización Municipal de 43 municipios de la República de Panamá. Inédito Programa de Desarrollo Municipal. Pág.19.

¹⁰ LEE, Gil Rolando, Ibidem, pág.22

año 1946 y se creó la Constitución de 1972, dentro del proceso de institucionalización y formación de la democracia política que comprendía administrativamente la Provincia, con características definidas, adquiriendo algunos elementos para una Unidad de Gobierno Local, pero careciendo de competencias definidas y que no definió tampoco ningún tipo de impuestos provinciales y otorgó la competencia administrativa de policía a las municipalidades.

Hacia el año 1978, el Gobierno panameño retomó una posición nacionalista e impulsó un pacto de unidad nacional involucrando a los diversos sectores de la sociedad, con el objetivo de impulsar el Tratado del Canal de Panamá, hacia 1977 resultando el resurgimiento de los partidos políticos reemplazando en su momento a la creada Asamblea de Representantes de Corregimiento por la Asamblea Legislativa, elegidos por los circuitos electorales y, en 1983, luego de unas reformas introducidas a la Constitución de 1972, surge nuevamente el municipio como unidad de gobierno local con funciones definidas con capacidad de poseer poderes, Organismos de Gobierno y Administración definidas, otorgando facultades deliberantes y ejecutivas, recursos y patrimonio propios, con la posibilidad de crear empresas municipales o mixtas y gozar de personería jurídica para contratar empréstitos y con poder tributario; no obstante, en el marco del poder central de hecho, no permitió ejercer de manera efectiva tales facultades establecidas en la ley.

En 1987, surgió de la sociedad civil organizada, para hacerle frente al gobierno centralista, la denominada Cruzada Civilista Nacional (CNN) reagrupando a varias organizaciones, grupos cívicos, asociaciones de empleados públicos y sectores estudiantiles llamando a un diálogo nacional que no logró mayores avances hasta dos años más tarde cuando en 1989, se realizan las elecciones generales, anuladas por el gobierno central que derivaron en una intervención militar de los Estados Unidos en el país, finalizando el proceso de concentración de poder surgido en 1969, y exigiendo a los organismos militares del país un

cambio, constituyendo un intento de articulación de políticas hacia una apertura mayor de participación ciudadana.

Para la década del 90, se reorganizó el sistema político con reformas constitucionales para hacerle frente a las exigencias sociales, instaurando la democratización del sistema electoral que fue invariable, el sistema de los partidos políticos culminó con nuevas elecciones en 1994 lográndose un avance significativo en cuanto las coordinaciones nacionales, la Asociación de Pequeños y Medianos Productores (APEMED), la Coordinación Nacional de los Pueblos Indígenas (CONAPIP), El Foro Mujer y Desarrollo¹¹ y la Fundación del Trabajo.

Por otro lado, se dieron los primeros pasos para la transición a la democratización del país sobre una política de participación ciudadana; se logra un primer acercamiento de la sociedad civil encaminada a un proceso de desarrollo local; y se facilitó la posibilidad de establecer un Pacto Ético Electoral, para el desarrollo nacional con encuentros en la región de Bambito, que se conoció como los Encuentros de Bambito I ,II y III, incluyendo los temas del Canal de Panamá, los bienes que revertirían al país por parte de los Estados Unidos y la denominada Visión Nacional 2020, como Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y como un esfuerzo dentro del proceso de diálogo y concertación entre la sociedad civil, los partidos políticos y el Gobierno Nacional. Su objetivo se centró en definir una imagen-objetivo del país para el año 2020, que respondiera al carácter democrático y la necesidad de realizar una planificación estratégica denominada METAPLAN, tomando en cuenta las opiniones de la sociedad panameña.

El programa definió metas y objetivos operacionales que debían cumplirse de manera paulatina y gradual estableciendo por primera vez las fortalezas, las oportunidades, las debilidades, y las amenazas para lograr los objetivos

¹¹ LEIS, Raúl, *Ibidem*, pág.140

estratégicos, y se creó a la vez un mecanismo de monitoreo consistente en la elaboración periódica de un informe sobre el Estado de la Nación, de manera que se pudieran establecer los avances cada año.

Con el encuentro de Bambito I, se logró el fortalecimiento de la independencia nacional y la consolidación de la democracia, la administración del Canal de Panamá por administración panameña y se dieron avances en materia de salud y educación.

El encuentro Bambito II se realizó en un período preelectoral presidencial con la participación de los candidatos, la Fundación denominada del Trabajo, la Iglesia Católica y representantes del Gobierno, las Universidades e invitados, logrando consolidar los puntos tratados en Bambito I, y una vez concluido el proceso de elecciones, se efectuó del 4 al 6 de diciembre de 1984, el encuentro Bambito III con una mayor participación de entidades de gobierno y la sociedad civil incluyendo a los Pueblos Indígenas, y teniendo como objetivo principal institucionalizar el diálogo entre todos, de manera permanente, conducido por las propias organizaciones políticas y sociales panameñas que concretizaran acuerdos con la sociedad civil y el gobierno nacional sobre las políticas sociales, lo que derivó, posteriormente, en encuentros denominados Panamá 2000, y la Visión 2020.¹²

Durante el período de 1990-1994, se crearon los Comités de Salud¹³ cuyas acciones están enmarcadas en la vigilancia administrativa de los fondos que ingresan a los centros de salud.

A partir de 1994, el gobierno nacional amplió el concepto de participación comunitaria al concepto de participación social, incluyendo a los Comités de Salud a nivel de las comunidades. Por su parte, el Ministerio de Salud creó una División de Promoción de la Salud, un departamento de Participación Social y

¹² La Visión 2020 y Panamá 2000 es el resultado de un amplio proceso de diálogo y concertación entre la Sociedad Civil, Los Partidos Políticos y el Gobierno. Programa impulsado por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1998.

¹³ Visión Nacional 2020, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 1998.pág.24

otro de Mujer, Salud y Desarrollo sobre la base del programa de gobierno denominado "Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica", planteando que el desarrollo del país no se podrá dar dentro del estado actual de deterioro del ser humano como agente de cambio económico, social y moral. La meta de reducción significativa de la pobreza y la pobreza extrema que se señala en este documento debe entenderse como un logro de la política de desarrollo social.

La creación del Fondo de Emergencia Social (FES) para la época, responde a la necesidad de atender de manera expedita a los grupos más vulnerables de la población. La reforma del Gabinete Social, el cual ahora incluye los Ministerios de Educación, Vivienda, Obras Públicas, Gobierno y Justicia, Desarrollo Agropecuario y Salud, sobre el cual recaía la labor de coordinación, así como la efectiva puesta en funcionamiento de la Secretaría Técnica y la Comisión Multisectorial de Desarrollo Humano, como organismos de apoyo técnico a la reunión de Ministros, permitió que la gestión de Estado se modernizara sobre la base del principio de intersectorialidad y del criterio del mejoramiento de la calidad de vida.

El desarrollo humano sostenible derivó en la necesidad de crear cambios sociales que directamente beneficiaran a las comunidades con el involucramiento activo de toda la población nacional, que integrara todas las iniciativas en la lucha contra la pobreza que fue denominado Programa Siglo XXI¹⁴ contemplando un fuerte componente de capacitación a las comunidades y

¹⁴ En el año 1994 se estableció un Plan de Políticas Públicas que se le denominó Municipio Siglo XXI, y a la vez se creó la Comisión Revisora cuya finalidad estaba en revisar, examinar y recomendar modificaciones al régimen Provincial y Municipal vigente a la fecha y, a la vez, se estableció por parte del Gobierno un Programa de Inversiones para los gobiernos locales. El Programa denominado Municipio Siglo XXI en su momento constituyó un primer escalón conformado por diversos actores sociales. Los objetivos específicos del programa propuesto se basaban en:

- ⇒ Identificar en cada municipio los recursos y las potencialidades locales para generar un desarrollo sostenible.
- ⇒ Impulsar la capacidad gerencial y la formación profesional, de acuerdo a las características de cada comunidad.
- ⇒ Fortalecer los valores ciudadanos y el sentido de la pertenencia local y nacional.
- ⇒ Aumentar la productividad, el empleo e ingreso de las familias del distrito orientadas fundamentalmente a la autogestión.
- ⇒ Fomentar proyectos de autogestión en los distritos y/o corregimientos.
- ⇒ Promover la participación y la organización comunitaria en el proceso de desarrollo integral, mediante la formulación de un Plan de Desarrollo Municipal Integral.
- ⇒ Impulsar una mayor integración de los sectores públicos y sociedad civil en el desarrollo municipal.
- ⇒ Promover políticas y normas jurídicas tendientes al desarrollo integral del distrito y/o corregimiento.
- ⇒ Mejorar los sistemas gerenciales, fiscales y de prestación de servicios básicos de los municipios.

a sus líderes. El debate planteado por toda esta iniciativa, y por diversos sectores tanto gubernamentales como civiles en la década del 90, derivó en la creación de la Visión 2020 abarcando temas como la democracia, el desarrollo económico, la equidad social, la autodeterminación y la sostenibilidad ambiental como los cinco aspectos fundamentales a implementar. Posterior al periodo de elecciones en el país hacia 1999, que culminaba con la reversión de los bienes del Canal, los diversos sectores de la sociedad articularon un esfuerzo conjunto por presentar a los candidatos las propuestas sectoriales denominados pactos, surgiendo así el Pacto Mujer y Desarrollo, el Pacto por la Juventud, el Pacto de la Sociedad Civil y el Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local, este último logró por primera vez en 1998 impulsar un proceso descentralizador para Panamá que se denominó COORDINACIÓN NACIONAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL (CONADEL), cuya conformación la integraban los municipios, a través de la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), el Congreso General Kuna, la Asamblea de la Sociedad Civil y Organizaciones no Gubernamentales (Centro de Estudios y Acción Social Panameño CEASPA y el Instituto Panameño de Estudios Municipales IPADEM), y la Dirección Nacional de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia.

El Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local fue firmado el 5 de abril de 1999 ¹⁵y fue el primero en concertar la vía para el proceso de cambio del sistema centralista de gobierno a la descentralización administrativa del Estado, transfiriéndose competencias graduales a las municipalidades, equitativamente, y bajo un sistema de corresponsabilidad, transferencia de recursos humanos, tecnológicos y económicos asumiendo poder de decisión los gobiernos locales. El Pacto acordó profundos cambios legales como condición indispensable del proceso, la creación de la Comisión Presidencial para la Descentralización del Estado cuya misión era la de preparar y coordinar el Programa Nacional de

¹⁵ LEIS, Raúl Ibidem, P.146.

Descentralización y Desarrollo Municipal y la creación, a su vez, de una Comisión de Descentralización y Asuntos Municipales en la Asamblea Legislativa .

De la misma forma, este documento enfatiza la necesidad de que la descentralización y el desarrollo local exista una amplia participación de la sociedad civil por lo que requiere como condicionamiento incrementar la infraestructura, la generación productiva, y el desarrollo humano, a través de los programas participativos internos, es decir, con las mismas comunidades, incorporando los esfuerzos anteriores por parte de las Comisiones de Gobierno que iniciaron labores desde 1996 que mediante el Decreto Ejecutivo N° 77 de ese mismo año, se creó una Comisión Revisora que culminó su labor con la creación de un Anteproyecto de Reforma de los Regímenes Provincial, Distrital y de Corregimiento. A pesar de que fue rechazado por parte de las nuevas autoridades, quienes realizaron un Taller el 27 de mayo de 1999, en el Valle de Antón, la propuesta fue denegada, bajo la premisa de que el documento fortalecía la figura del Gobernador y no la de los Municipios como unidad política y administrativa del Estado. Y no especificaba de manera clara el concepto que se pretendía abarcar con la descentralización del Estado.

Una vez conformado el nuevo Gobierno electo, el 18 de octubre de 1999, se creó la nueva Comisión Revisora del Proyecto de Ley, revisando el Anteproyecto rechazado en Antón, aunque existiese por parte del Órgano Legislativo, en ese entonces, una propuesta independiente con la misma finalidad que culmina con la presentación de un Anteproyecto de Ley.

Por otro lado la Coordinadora Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local (CONADEL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en conjunto con las autoridades locales, convocaron y participaron en un taller de trabajo con el objetivo de discutir una propuesta de Ley Marco para la Descentralización del Estado Panameño.

El 1 de diciembre de 1999 en un intento de consensuar los proyectos presentados por el Órgano Ejecutivo y el Legislativo panameño, se convocó a una reunión en donde participaron los Legisladores y, como entidad independiente, la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), que incluyó como uno de los temas la creación de una Comisión Legislativa para la Descentralización que rindiera un informe de avances cada seis meses, ante el fracaso de la instalación de la comisión permanente propuesta en el Pacto por la Descentralización.

Si bien el proceso actual de consenso ha derivado en una propuesta de ley para la modificación de la actual Ley 106 de 1973, denominada Ley del Régimen Municipal y de Corregimientos, la cual próximamente será presentada por el Órgano Ejecutivo, al Legislativo contempla un proceso gradual de descentralización administrativa del Estado, cuyos actores principales serán las municipalidades del país.

La globalización de los mercados, la comunicación, la apertura de las economías nacionales, la competencia entre mercados regionales, llevan a los países a revisar sus estructuras internas de gobierno nacional y gobierno local enfatizado en los municipios. Cada vez se presta más atención al gobierno municipal, para administrar su ciudad y para solucionar los problemas de su comunidad por cuenta propia o en coordinación con las autoridades nacionales. Es marcada la mayor tendencia a la descentralización para lograr más eficiencia y llegar en forma directa a las comunidades beneficiarias de los diferentes programas de gobierno, a través de los Gobiernos Municipales que tienen responsabilidades administrativas, de asistencia social, de administración de justicia y de gestión de algunos servicios.

Sin embargo, para que estos gobiernos locales y, específicamente los municipales, puedan participar en el impulso del desarrollo del país es necesario fortalecerlos e implementar una Política de Desarrollo Local y

Descentralización a corto, mediano y largo plazo, que permita lograr una mayor correspondencia entre las decisiones de inversión y las demandas locales; la ampliación de la capacidad de inversión de los gobiernos municipales; y una mayor participación ciudadana, tanto en el desarrollo local, como en la generación de empleos y la reducción de la pobreza

Este enfoque es especialmente importante para la República de Panamá, que aunque está dividida política y administrativamente en 75 distritos municipales y 593 corregimientos¹⁶, incluyendo las cinco comarcas indígenas, todavía mantiene una estructura gubernamental en donde la mayoría de las responsabilidades de los programas de desarrollo, la inversión y los recursos para responder a las necesidades de la población, se concentran en el Gobierno Central.

Un Análisis Comparativo Centroamericano, realizado en el año 2004, por la Fundación para la Paz y el Progreso Humano, con la participación de diferentes actores de la región, demostraron las debilidades del proceso de descentralización, en cuanto a los procesos de participación ciudadana de los gobiernos locales.

¹⁶ La Ley 27 de 25 de junio de 2001 creó el Distrito de Mariato y el Corregimiento del Cacao. La Ley 13 de 6 de febrero de 2002 creó los corregimientos de las Mañanitas y 24 de Diciembre en el Distrito de Panamá. La ley 27 del 5 de junio de 2002 creó el Corregimiento los Milagros en el Distrito de la Mesa (Provincia de Veraguas), y la Ley N.43 de 5 de agosto de 2002 creó los corregimientos de los Algarrobos y El Aromillo en los Distritos de Dolega y Cañazas, respectivamente.

La siguiente gráfica muestra lo señalado:

¿Cuál es su percepción sobre el tipo de participación ciudadana que se ha impulsado en los procesos de descentralización?

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<ul style="list-style-type: none"> * No hay una cultura de participación. * Ciudadano no ejerce su rol en las fases de presupuesto. * Poca efectividad de los mecanismos para promover la participación. * En la práctica no existen verdaderos procesos de participación, ni un concepto claro de qué abarca. 	<ul style="list-style-type: none"> * No se debe de hablar de tipos de participación sino de expresiones, que van desde niveles hasta mecanismos. * Ni se debe hablar de un proceso de descentralización, puesto que ante la falta de mecanismos concretos de descentralización la participación es una respuesta a estos vacíos. * En realidad, lo que se da en la práctica es desconcentración no tanto descentralización, lo que se refleja en la participación. 	<ul style="list-style-type: none"> * En Guatemala se han dado importantes avances en cuanto a descentralización. Sin embargo, se requiere de la aprobación de la reforma al Código Municipal, como marco normativo fundamental que se discute en la Asamblea Legislativa. 	<ul style="list-style-type: none"> * La participación ciudadana que se ejerce en la práctica es débil y no comprometida con los asuntos del municipio. * Es politizada y la población posee una deficiente cultura participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> * No ha existido del todo o ha habido muy poca participación ciudadana. Se debe en parte a que no ha existido una verdadera descentralización. Debería de hablarse más bien de desconcentración. * La participación ciudadana que se ha dado en los procesos de descentralización es pasiva y hasta manipulada. 	<ul style="list-style-type: none"> * Existe poca percepción sobre el tema de la participación ciudadana. Esto se debe en parte a una falta de divulgación de estos procesos. * Hay personas que carecen de legitimidad pues no son nombradas en sus puestos democráticamente. * Los individuos cuando ven perjudicados sus derechos, no se manifiestan ante las autoridades ni tampoco se organizan para protestar. * Las organizaciones comunales no tienen el reconocimiento de las autoridades y las personas que participan terminan perdiendo el interés.

FUENTE: Fundación Para la Paz y el progreso Humano. Hagamos Cuentas. San José Costa Rica.2004

La clave de la descentralización en América Latina esta basada en un concepto fundamental y necesario LA LEGITIMACIÓN de la institucionalidad territorial a través de la generación democrática de los representantes locales.

Analicemos la legislación centroamericana, en cuanto a esta posición:

a. COSTA RICA

No posee ningún mandato expreso de la Constitución a descentralizar.

Traslado el impuesto territorial, administrado por el Ministerio de Hacienda, por el Impuesto Inmobiliario de Administración Municipal, desde 1995.

El Artículo 170 de la Constitución de Costa Rica dispuso que, en forma paulatina, los municipios llegaran a recibir hasta el 10% de transferencias del presupuesto del Gobierno Central. En cuanto a la definición de las competencias

municipales, el cambio de mayor significado fue la promulgación de un nuevo Código Municipal.

El impuesto de Combustibles fue transferido sobre la base del 25% a través del Ministerio de Hacienda por una tabla reajutable cada tres meses a los gobiernos locales a través de la constitución de una Junta Vial Cantonal nombrada por el Consejo Municipal.

b. EL SALVADOR.

ART.203 Constitución.

Concede al municipio autonomía en lo técnico y lo administrativo. El artículo 204 de la Constitución del Salvador establece de forma explícita las facultades municipales en materia presupuestaria y de gestión, entre ellas la facultad de diseñar su tasa de impuestos y sus respectivas modificaciones a fin de proponerlas como Ley a la Asamblea Legislativa, permitiéndole al propio municipio desarrollar sus propias iniciativas tributarias.

En el año 2004, se incrementó el presupuesto de asignación de 6% en el 2003 al 7% del presupuesto nacional a través del (FISDL) Fondo de Desarrollo Económico y Social.

El Código Municipal del Salvador reconoció en las reformas hechas en el 2005 la obligación que tienen los municipios salvadoreños en promover la participación ciudadana, al igual que la rendición de cuentas del municipio hacia la comunidad.

c. GUATEMALA

ART.119 Constitución.

El Estado deberá promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa.

La referencia al régimen municipal se describe en el Capítulo VII del mismo texto, el cual contiene nueve artículos que abordan diversos aspectos administrativos del municipio.

En Guatemala, a partir de los Acuerdos de Paz de 1996 le puso fin a décadas de conflictos armados lo que se tradujo en mayor autonomía y participación de los gobiernos locales en la reestructuración del país,

En el 2002 se promulgó una Ley Especial de Descentralización y fue reglamentada definiendo los principios y objetivos de dicho proceso, dándole prioridad a la educación y a la salud de manera gradual y que los recursos asignados en base a la descentralización fiscal se circunscriben al “Organismo Ejecutivo” que lo constituye el Presidente, Vicepresidente y los Ministros de la nación.

El Reglamento designó a una Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República (SCEPR) como el órgano de gobierno responsable, el cual tendrá como primera labor la de definir un plan anual de descentralización que será presentado al Presidente de la República.

Complementariamente, este organismo deberá evaluar las solicitudes de delegación de competencias emitidas por las municipalidades o mancomunidades, las cuales deberán asumir un compromiso de fortalecimiento institucional. En diciembre de 2002, la SCEPR entregó oficialmente al Presidente de la República una Propuesta de Política Nacional de Descentralización

d. HONDURAS.

No posee mandato expreso, no obstante se han creado una gran cantidad de organismos autónomos, como Bancos y Aseguradoras del Estado entre otras, definiendo a estos organismos como un “aporte a una mayor eficiencia en la administración de los intereses nacionales”.

En 1990 se promulgo la Ley de las Municipalidades. En ella contemplaron un programa de modernización del Estado con cuatro puntos importantes:

1. Profundización de la democracia y el Estado de Derecho.
2. La modernización política.
3. La descentralización político-administrativa.
4. La modernización de la administración pública.

e. NICARAGUA

ART.179 Constitución

El Estado tiene el deber de promover el desarrollo armónico de las diversas partes del territorio nacional.

En el año de 1988 se crearon los Consejos Municipales y en el año 1989 los arbitrios municipales. Desde el año de 1995 se reconoce la autonomía de los municipios indicando que las competencias que ejercen inciden en el desarrollo económico dentro de su circunscripción. Dentro de la división administrativa del Estado se separó de los departamentos y municipios a la región de la Costa Atlántica y se estableció por disposición legal una obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General para los municipios que la

comprenden. Y en el 2004 fue aprobada una ley de participación ciudadana que instituyó los comités de desarrollo municipal para una función específica, colaborar en la definición de las políticas públicas de su jurisdicción.

En relación a la autonomía municipal, la ley nicaragüense indica que:

“El gobierno tendrá competencias en aquellas materias que atañen al desarrollo económico de su circunscripción, pudiendo además opinar en materias vinculadas a la explotación de recursos naturales localizados en su territorio.”

El impuesto de bienes inmuebles es municipal, otros son participativos con el Gobierno Central como el Impuesto de Petróleo y sus derivados asignando un monto fijo por galón de gasolina regular o super.

El impuesto de Circulación de Vehículos , es variable, desde el 25 al 50% de lo recaudado distinguiendo cuatro categorías de vehículos.

f. PANAMÁ

Es el país centroamericano con menos avances en materia de descentralización hasta la fecha.

Indica la Magistra Ríos de Vallarino que: “En Panamá, al igual que en muchos países, existe una contradicción entre lo que proclama la Constitución y las leyes de los gobiernos locales (Ley 106 de 8 de octubre de 1973) y la realidad imperante, donde la potestad financiera, política y administrativa que ejerce el gobierno central debilita sin lugar a dudas la capacidad de desarrollo autónomo de las provincias y municipios. La existencia de un mandatario provincial (el Gobernador) cuya lealtad se dirige al órgano del cual emana su nombramiento y remoción, el ejecutivo. Contrario sensu, a los representantes y Alcaldes escogidos mediante el voto popular. Esto crea una especie de caos administrativo, ya que el primero es jerárquicamente superior a los segundos lo

que, en la mayoría de las ocasiones, repercute en un trabajo no mancomunado.”¹⁷

Existen proyectos de ley desde la década de los noventa que proponen una modificación a la Ley 106 de 1973 modificada por la Ley 52 de 1984, desde 1994 se estableció un Plan de Políticas Públicas que se le denominó Municipio Siglo XXI, y a la vez se creó la Comisión Revisora cuya finalidad estaba en revisar, examinar y recomendar modificaciones al régimen Provincial y Municipal vigente a la fecha y a la vez se estableció por parte del Gobierno un Programa de Inversiones para los gobiernos locales.

En Panamá no existe una norma constitucional de asignación fija a los municipios mediante transferencia financiera, en comparación con los otros estados centroamericanos y del Caribe, los municipios panameños disponen de más instrumentos de asignación aunque su cuantía es menor a la de otras naciones. Sin embargo, de similar manera al caso de Costa Rica, los municipios panameños se ven más favorecidos por obras y servicios prestados por otras instituciones del Estado en su territorio. Esto como consecuencia de una mayor fortaleza financiera del Estado, mayores índices de pobreza y mayor cuantía de recursos destinados al gasto social. Al respecto, dos factores determinantes son la descentralización del gobierno fundada en una mayor participación social y unidades territoriales más pequeñas para su ejercicio y la estabilidad política.¹⁸

El Programa denominado Municipio Siglo XXI constituyó un primer escalón conformado por diversos actores sociales. Los objetivos específicos del programa propuesto se basaban en:

¹⁷ **RÍOS de VALLARINO**, Xiomara . **Los Municipios y la perspectiva de descentralización en Panamá**. Los Municipios y la descentralización en Centroamérica y República Dominicana. Fundación Demuca.1999.pág.145.

¹⁸ **RÍOS de VALLARINO**, Xiomara. *Ibidem*. 153.

- Identificar en cada municipio los recursos y las potencialidades locales para generar un desarrollo sostenible.
- Impulsar la capacidad gerencial y la formación profesional, de acuerdo a las características de cada comunidad.
- Fortalecer los valores ciudadanos y el sentido de la pertenencia local y nacional.
- Aumentar la productividad, el empleo e ingreso de las familias del distrito orientadas fundamentalmente a la autogestión.
- Fomentar proyectos de autogestión en los distritos y/o corregimientos.
- Promover la participación y la organización comunitaria en el proceso de desarrollo integral, mediante la formulación de un Plan de Desarrollo Municipal Integral.
- Impulsar una mayor integración de los sectores públicos y sociedad civil en el desarrollo municipal.
- Promover políticas y normas jurídicas tendientes al desarrollo integral del distrito y/o corregimiento.
- Mejorar los sistemas gerenciales, fiscales y de prestación de servicios básicos de los municipios.
- Promover el cambio de actitud mediante la capacitación de las instituciones del Estado, con miras a lograr un mayor desarrollo local integral y sostenible.

- Formular un sistema de monitoreo y evaluación de desarrollo e impacto de los Programas en los Municipios.

2. Sistema de asignación de recursos en la región centroamericana

Panamá y toda la región centroamericana se ha caracterizado por un pobre sistema de asignación de recursos y una debilidad del gobierno local en actualizar su régimen impositivo y cobranza.

La gráfica siguiente nos muestra la realidad:

TRANSFERENCIA DE LOS GOBIERNOS NACIONALES A LOS LOCALES
(Porcentajes del total de ingresos)

Países Industrializados a.	39.0
América Latina a.	30.0
Europa del Este a.	27.2
Asia. a	46.2
Africa a.	35.5
Costa Rica (1995 – 2001)	12.1
El Salvador (1997 – 2001)	52.8
Guatemala (1977 – 1999)	54.2
Honduras (1995-2001)	18.8
Nicaragua (1997-2001)	17.3
República Dominicana (2000 – 2001)	84.3
Panamá	3.4
Promedio Centroamericano b.	34.7

Fuente: FMI.Goverments Financial Statistics.

a. Corresponde al promedio de los últimos 5 años.

b. Promedio Simple.

Anualmente las cifras corresponden a la región centroamericana en una asignación del presupuesto nacional no mayor al 15%

Costa Rica: 10% Gobierno central

Nicaragua: 10% tope al año 2010.Gob. Central

El Salvador: 7% por medio del FODES.Gob. Central

Guatemala: 10% de los Ingresos ordinarios del Estado. La clasificación “Ingresos ordinarios” del Estado en la clasificación contable no esta Determinada, prestándose a interpretaciones El

90% destinado a educación. Salud preventiva, infraestructuras y Servicios públicos. Los fondos son asignados a través del (IFOM) , Instituto de Fomento Municipal y la Contraloría.

Honduras: 5% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. A excepción de los Municipios que reciben rentas de los Puertos. El 40% destinado por partes iguales a todos los municipios y el 60% restante en Proporción al número de habitantes.

Panamá No existe porcentaje determinado por el Gobierno Central a los municipios.

El producto Interno Bruto generado por los municipios centroamericanos representan un porcentaje bajo, sobre el 1.4 del PIB al 2004.¹⁹

Panamá y El Salvador, a diferencia del resto de los países no contemplan a nivel municipal el impuesto de bienes inmuebles.

El mayor rango de beneficio en impuestos municipales esta tanto en Panamá como el Salvador a gravar actividades económicas. (69.9%) del total de la recaudación municipal.²⁰

Las tasas aplicadas por actividades económicas varían en Centroamérica.

¹⁹ PERAZZO, A. (2002). “Estudio comparativo de los sistemas de ingresos municipales en Centroamérica”. En H. Eguino, J. A. Pérez, F. Pinto y A. Perazzo, eds., *Ingresos municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Federación de Municipios del Istmo Centroamericano. Pág.67

²⁰ PERAZZO, A. Ibidem.

Honduras registra 5 categorías para el establecimiento de Impuestos Municipales sobre las actividades económicas a saber:

- Sobre la Industria y el Comercio.
- Solo sobre la Industria.
- Sobre el Ingreso de las personas
- Sobre la extracción de recursos minerales.
- Sobre las actividades pecuarias.

En Guatemala, inicialmente lo disponía a criterio del Consejo, al sufrir modificaciones la Constitución Guatemalteca en el 2003 el sistema cambio, estableciéndose una suma fija por las actividades económicas lo que se traduce en ventajas y desventajas. Por un lado limita las facultades del Consejo Municipal y por otro evita procesos de inflación.

En El Salvador, se establece de la misma forma un impuesto general sobre los activos. La industria y el comercio registran cuotas diferentes y existen dentro de esta categoría 16 rangos gravables.

En un estudio comparativo del resto de Centroamérica, lo podemos resumir en la siguiente gráfica.

Estructura de los Impuestos Municipales en Centroamérica

	Actividad Económica	Propiedad Inmueble	Vehículos Automotores	Obras y Construcciones	Otros	Total
Costa Rica	64.9	27.8	----	-----	7.3	100.0
El Salvador	100.00	....	....	....	....	100.0
Guatemala	35.2	64.8	....	....	....	100.0
Honduras	66.0	21.3	....	....	12.8	100.0
Nicaragua	81.3	12.8	3.4	0.5	0.2	100.0
Panamá	61.8	....	27.2	10.8	0.1	100.0

Fuente: Serie de Estudios Económicos y Sociales. Gasto Municipal en Centroamérica y República Dominicana. BID. reg.2

3. Marco general de las competencias municipales de Centroamérica

a. Costa Rica. Artículo 170 Constitución Política. Dejo pendiente la redacción y promulgación de una Ley especial que definiera el alcance de las competencias municipales, dejado a los municipios con vacíos legales optando las municipalidades a adoptar las competencias que I establecía previamente el Código Municipal.

Artículo 170.- Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

(Reforma Constitucional 8106 de 3 de junio de 2001)

b. El Salvador. Constitución Política

Art. 204.- La autonomía del Municipio comprende:

1o.- Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.

Aprobadas las tasas o contribuciones por el Consejo Municipal se mandará publicar el acuerdo respectivo en el Diario Oficial, y transcurridos que sean ocho días después de su publicación, será obligatorio su cumplimiento;

2o.- Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos;

- 3o.- Gestionar libremente en las materias de su competencia;
- 4o.- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;
- 5o.- Decretar las ordenanzas y reglamentos locales;

c. Guatemala

El Código Municipal indica competencias propias y compartidas con el Gobierno Central. Decreto N.12, 2002

TITULO V

ADMINISTRACION MUNICIPAL

CAPITULO I

COMPETENCIAS MUNICIPALES

ARTICULO 67. Gestión de intereses del municipio. El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.

ARTICULO 68. Competencias propias del municipio. Las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de municipios, y son las siguientes:

*a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada;
alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros;
administración de
cementerios y la autorización y control de los cementerios privados; recolección,
tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato;*

- b) *Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio;*
- c) *Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas;*
- d) *Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales;*
- e) *Autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio;*
- f) *Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio;*
- g) *Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe;*
- h) *Administrar la biblioteca pública del municipio;*
- i) *Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación;*
- j) *Gestión y administración de farmacias municipales populares;*
- k) *Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios;*
- l) *Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio;*
- m) *La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley;*
- n) *La prestación del servicio de policía municipal; y,*

o) La designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.

ARTICULO 69. Obras y servicios a cargo del Gobierno Central.

El Gobierno

Central u otras dependencias públicas podrán, en coordinación con los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal, prestar servicios locales cuando el municipio lo solicite.

ARTICULO 70. Competencias delegadas al municipio. El municipio ejercerá competencias por delegación en los términos establecidos por la ley y los convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del gobierno municipal, de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos.

ARTICULO 71. Efectividad de la delegación. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por parte del municipio interesado; en todo caso, la delegación habrá de ir acompañada necesariamente, de la dotación o el incremento de los recursos necesarios para desempeñarla, sin menoscabo de la autonomía municipal.

d. Honduras.

Ley de las Municipalidades de Honduras. DECRETO NUMERO 134-90
(EMITIDO EL 29/10/1990) LEY DE MUNICIPALIDADES

La Ley Hondureña indica 18 atribuciones que le confiere la Constitución de la República.

1) Elaboración de ejecución de planes de desarrollo urbano y rural del municipio; 2) control y regulación del desarrollo urbano, uso del suelo y administración de terrenos ejidales, destinados al ensanche y mejoramiento de

poblaciones; 3) ornato, aseo e higiene municipal; 4) construcción de acueductos, mantenimiento y administración del agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial; 5) construcción y mantenimiento de vías públicas por sí o en colaboración con otras entidades; 6) construcción y administración de mercados, procesadoras de carnes, rastros y cementerios; 7) protección de ecología, del medio ambiente y promoción de la reforestación; 8) control sobre las vías públicas, aceras, parques y playas que incluyen su ordenamiento, ocupación, señalamiento vial, terminales de transporte urbano e interurbano y será responsabilidad de la misma, el cuidado de estos bienes; 9) fomento y regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros; 10) control y regulación de espectáculos y de establecimiento de diversión pública, incluyendo restaurantes, bares, clubes nocturnos, expendio de aguardientes y similares; 11) otorgamiento de permisos o contratos para la explotación de recursos con otras entidades autónomas, semi autónomas, descentralizadas o del Gobierno central, cuando concurran en su explotación, al efecto de garantizar el pago de los derechos que les correspondan; 12) promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte; 13) creación, mantenimiento y conservación de cuerpos de bomberos; 14) prestación de los servicios públicos locales. Y mediante convenio, los servicios prestados por el estado o instituciones autónomas, cuando convenga a la municipalidad; 15) celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios Públicos u obras locales con otras entidades públicas o privadas, según su conveniencia, de conformidad con la ley. Cuando las municipalidades otorguen el contrato para la construcción de obras o prestación de servicios municipales a empresas particulares con recursos de estas, podrán autorizarlas a recuperar sus costos y obtener una utilidad razonable, por medio del sistema de cobro más apropiado, sin perjuicio de los derechos que correspondan a la municipalidad; 16) coordinación de las medidas y acciones que tiendan a asegurar la salud y bienestar general, en lo que al efecto impone el código sanitario, con las autoridades de salud pública; 17) construcción y mantenimiento de los sistemas de iluminación de las vías públicas, en colaboración con la empresa nacional de

energía eléctrica, y; 18) coordinación de sus programas de desarrollo con la secretaria de planificación, coordinación y presupuesto.

En estos 18 objetivos enunciados, no se menciona participación alguna de la municipalidad en el sector de la educación y solamente se refiere al tema de la salud de forma genérica.

e. Nicaragua

La Autonomía municipal se encuentra definida por una reforma constitucional de 1995, que posteriormente se vio reflejada en el Código Municipal de 1997, estableciendo competencias municipales con mayor precisión que el resto de los países centroamericanos en 35 acápite. Algunos se refieren al fomento y colaboración de las municipalidades, otros específicamente sobre los municipios, pero tampoco señala competencias en el sector educación, haciendo vaga mención y mas bien referido a la cultura en cuanto su divulgación y fomento. En cuanto al sector salud, sigue el mismo patrón de los municipios centroamericanos que hacen referencia a la misma solamente cuando se refiere a la coordinación y mantenimiento de puestos de salud urbana y rural.

f. Panamá

El artículo 17 de la ley 106 de 1973 modificada por la Ley 52 de 1884, indica entre las Competencias del Concejo las siguientes:

COMPETENCIA DEL CONCEJO

ARTICULO 17. Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva, para el cumplimiento de las siguientes funciones:

- 1º Formular, con la participación del Alcalde y la colaboración y asesoría del Ministerio de Planificación y Política Económica, la política de desarrollo el Distrito y de los Corregimientos;*

- 2º *Estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales, que para cada ejercicio fiscal elabore el Alcalde con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica. El programa de Inversiones municipales será consultado con las Juntas Comunales Respectivas,*
- 3º *Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes y servicios, en especial las que tiendan al desarrollo industrial, agrícola y pecuario; y fomentar la creación de empresas privadas, industriales y agrícolas.*
- 4º *Promover la celebración de contratos con entidades públicos o privadas, para la creación de empresas municipales o mixtas, cuya finalidad sea la explotación de bienes o servicios;*
- 5º *Crear Juntas o Comisiones para la atención de problemas específicos del Municipio, reglamentar sus funciones, y aprobar sus presupuestos;*
- 6º *Crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y Leyes vigentes;*
- 7º *Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca esta Ley;*
- 8º *Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversión municipales;*
- 9º *Reglamentar el uso, arrendamiento, ventas y adjudicación de solares o lotes y demás bienes*

municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales;

10º Crean y mantener empresas y servicios de utilidad pública en especial, agua, luz, teléfonos, gas, transporte, alcantarillado y drenaje; prestar éstos, ya sea directamente o en forma de concesión y en este último caso preferentemente mediante licitación pública o mediante acuerdos con otras entidades estatales. También podrá municipalizar los servicios públicos para prestarlos directamente;

11º Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales;

12º Autorizar y aprobar la construcción de mataderos, mercados, crematorios, cementerios públicos y reglamentar servicios. La construcción de los mataderos estará sujeta a la reglamentación que dicte el Órgano Ejecutivo;

13º Autorizar y aprobar la construcción de , plazas, parques, paseos y vías públicas municipales en base a los planos reguladores,

14º Establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano y domiciliario de sus poblaciones y procrear los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.

15º Reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, urbanismo y otras;

- 16º Ejercer las acciones constitucionales y legales a que haya lugar, en nombre del Municipio y en defensa de sus derechos;
- 17º Elegir de su seno a su presidente y su vicepresidente y elegir al Secretario del Consejo Municipal; al subsecretario cuando proceda, al tesorero, al Ingeniero; agrimensor o Inspector de Obras Municipales y al abogado consultor del Municipio,
- 18º Designar a sus representantes ante los organismos municipales, nacionales e internacionales, según sea el caso;
- 19º Examinar las memorias e informe anuales que debe presentar el Alcalde y demás jefes de dependencia municipales, para adoptar las medidas más convenientes en beneficio del Distrito y los Corregimientos;
- 20º Deslindar las tierras que formen parte de los ejidos del Municipio y del Corregimiento con la cooperación de la Junta Comunal respectiva;
- 21º Dictar medidas a fin de proteger y conservar el medio ambiente,
- 22º Servir de órgano de apoyo a la acción del Gobierno Nacional en el Distrito.
- 23º Todas las demás señaladas por la Constitución, las Leyes y su Reglamento.

De las funciones establecidas, para el Concejo, 6 se refieren a funciones administrativas, 12 a funciones municipales, pero ninguna establece una clara definición de competencias dirigidas a los municipios, la forma de redacción es imprecisa en cuanto a éste punto, y otras posicionan al municipio como colaborador, contribuyente o cooperador de actividades que también le

corresponden a otras instituciones de gobierno, lo que repercute directamente en la capacidad de autonomía o autogestión municipal en Panamá.

Analicemos la situación particular. Las fuentes de financiamiento de 52 municipalidades del total de 75 los brindan los programas nacionales, y no son producto de servicios municipales, ni de factores endógenos, lo que debilita al gobierno municipal en cuanto autonomía como medida necesaria de un proceso de descentralización bien ajustado al ideal.

Éstas son las principales fuentes de financiamiento:

D. PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL EN PANAMÁ

Las principales fuentes de financiamiento municipal en la actualidad son:

1. Programa de Obras Comunitarias
2. Proyectos financiados por el Fondo de Inversión Social (FIS)
3. Programa Municipio Siglo XXI
4. Programas de Inversión Local (PROINLO)
5. Subsidios del gobierno central a los municipios
6. Otros recursos
7. Préstamos.

1. Programa de Obras Comunitarias:

Consiste en la transferencia anual de B/ 80.000.00 (US\$ 80,000.00) para obras en cada uno de los corregimientos del país, lo que representa un aporte global anual de US\$ 5.1 millones. La Transferencia ha sido ajustada como recursos de capital, destinado a cubrir inversiones diversas, poniendo énfasis en salud, transporte, educación y multisectorial. Los desembolsos se han dado en dos partidas a la Cuenta Especial de los Consejos Municipales, previa autorización

del Ministerio de Economía y Finanzas, en base a la solicitud de los municipios y detalle de los proyectos que se formulan para los corregimientos.

2. Proyectos financiados por el Fondo de Inversión Social (FIS):

Estos proyectos pueden ser administrados por las Juntas Comunales; no obstante el Gobierno Nacional ha implementado el Programa de Desarrollo Comunitario (**PRODEC**) que forma parte del Programa **Red de Oportunidades**, implementado y ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que busca atender de manera directa, temporal e integral las necesidades de las familias que se encuentran en pobreza extrema, desde el año 2006.

3. Programa Municipio Siglo XXI :

Fue implementado en 1998, creado como apoyo al proceso de descentralización para Panamá, con la coordinación local de 13 municipios piloto, promoviendo la organización comunitaria y la participación de la comunidad en la búsqueda de alternativas de solución a los principales problemas locales, complementando la labor gubernamental, elaborando planes estratégicos para los corregimientos y perfiles de proyectos de autogestión, contando con financiamiento especial.

4. Subsidios del Gobierno Central a los Municipios:

Los municipios panameños disponen de más instrumentos de asignación que el promedio centroamericano; no obstante su cuantía es menor en subsidios a lo que establecen las otras naciones.

El artículo 132 de la Ley 106 del Régimen Municipal establece que “el Estado ayudará según lo permita el Tesoro Nacional, a los municipios que no puedan atender con sus propios recursos los gastos de sostenimiento de su administración.”

5. Otros recursos:

La Ley municipal (ley 106 de 1973) permite que los Concejos Municipales celebren contratos con entidades privadas y la creación de empresas mixtas para la explotación de bienes y servicios.

6. Préstamos:

La contratación de empréstitos por parte de los municipios requiere que sus propias rentas no le permitan sufragar sus gastos y que el Ministerio de Economía y Finanzas emita un concepto favorable en relación a la inversión que está destinada previo estudio de factibilidad. Estos préstamos se podrán realizar con los bancos nacionales o extranjeros, o con entidades autónomas o privadas, a corto o largo plazo, y dentro de las mejores condiciones relacionadas con amortizaciones e intereses.²¹

Por otro lado, si analizamos los procedimientos internos de las municipalidades tampoco tiene una definición clara de conceptos ni procesos a seguir. La situación de las finanzas municipales frente a un proceso de descentralización tampoco está definida. Analizaremos la posición.

E. La Condición de las Finanzas Municipales frente a los eventuales Procesos de Descentralización Administrativa.

El Municipio, como gobierno local, es el mayor responsable de proporcionar a la comunidad los servicios públicos que ésta requiera, para lo cual necesita manejar un conjunto de recursos que constituyen y se identifican como las finanzas municipales.

²¹ Lawrence J. Gitman, en su texto “Administración Financiera Básica” 1990, nos observa que “...las estrategias básicas que toda organización de negocios debe emplear en el manejo de efectivo son las siguientes:

- 1) Pagar las cuentas pendientes lo más tarde posible, sin dañar por ello la reputación crediticia de la compañía, aprovechando cualesquiera descuentos en efectivo que resulten favorables;
- 2) Rotar el inventario lo más pronto posible, evitando el agotamiento de existencias que podrían resultar en pérdidas de ventas.
- 3) Cobrar las ventas pendientes lo más pronto posible, sin perder ventas posibles a causas de técnicas de cobranza que a los clientes podrían parecerles sofocantes; aceleramiento de cobranza de cuentas;
- 4) Estimular a los clientes a pagar puntualmente;
- 5) Programación eficiente y oportuna de las compras, mantener la competitividad.”

“El concepto de finanzas municipales corresponde al conjunto de recursos económicos (dinero) y bienes patrimoniales con que cuenta el ente municipal, así como la distribución de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de Gobierno de la comunidad”²²

Algunos de estos recursos provienen de sus bienes patrimoniales, los impuestos, las tasas por prestación de servicios municipales, el producto obtenido por la explotación de sus recursos naturales, las transferencias del presupuesto nacional, las donaciones, herencias y legados que se les concedan.

1. La Tributación Municipal

Establece la Constitución Política vigente, en su artículo 245, que: **“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”.**²³

La Constitución se refiere a los Impuestos Municipales, en vez de referirse al concepto del tributo, debido a que la misma abarca, además, a las tasas y contribuciones especiales, lo cual tiende a interpretarse como una limitación de las funciones del Tesorero Municipal al concepto de los impuestos.

La República de Panamá no tiene una Ley General Tributaria Municipal, en sentido estricto, por lo que casi todas las disposiciones en esta materia se ajustan a lo establecido por la Ley orgánica de los municipios (ley N. 106 de 1973) que hará las veces de una ley general, mientras no existan otras disposiciones en la materia, en base a ello se requiere de la coordinación de los

²² Ministerio de Economía y Finanzas. Conceptos Básicos de Finanzas y Presupuesto Municipal, mayo 1999, pág.4.

²³ Constitución Política de la República de Panamá, 1972, Gaceta Oficial No. 25,176 Pág.59

Consejos Municipales en materia de ingresos. El artículo 17, sobre las competencias del Consejo, (numeral 8) establece lo siguiente:

“Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas de conformidad con las leyes para atender los gastos de la Administración, servicios e inversiones municipales.”²⁴

Con esta norma, los municipios deben imponer su propio régimen de tributos, dentro del marco de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984.

Con la entrada en vigencia desde 1973 de la ley, se amplió el marco de referencia de la tributación municipal, traspasándose con la ley los impuestos de competencia nacional al municipal como lo son: degüello de ganado, expendio de bebidas alcohólicas, tala de árboles, galleras, extracción de arena, cascajo, rípio, contemplados por la Ley No. 55 de 10 de julio de 1973.

Estos tributos produjeron aumentos importantes, pero no significativos en las finanzas del municipio.

Por las disposiciones de la ley municipal, ya se parte de la limitación en cuanto a la disposición y la ley municipal de gravar con impuestos todo servicio. Indica el artículo 21 de la ley 106 que está prohibido **“Gravar con impuestos lo que ya ha sido gravado por la nación”.**²⁵

El artículo 52 de la Constitución Política también establece limitaciones a las disposiciones municipales sobre la base del principio de Legalidad Tributaria, en el que se conceptúa que el Estado y el Municipio, sólo pueden imponer sacrificios patrimoniales a sus ciudadanos, mediante ley, aprobada por la Asamblea Nacional o el Consejo Municipal, sancionada y promulgada en la Gaceta Oficial.

²⁴ Pinilla-Vergara. Legislación Municipal Comentada. B&B impresores. Sept.1999. Pág 175.

²⁵ Pinilla-Vergara Ibidem. Pág 26

El artículo 246 de la Constitución Política indica las fuentes de ingresos municipales basado, precisamente en impuestos, contribuciones derechos y tasas. La Ley 106 de 8 de octubre de 1973, artículo 74 indica que: **“Son gravables por los municipios con impuestos y contribuciones todas aquellas actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realizan en el distrito”**. Y se listan 48 actividades no taxativas, es decir, que pueden gravarse actividades similares a las establecidas. Por su parte, el Consejo Municipal (por medio de esta ley municipal) puede definir no sólo los impuestos, sino el tributo a que hacemos mención, es decir, contribuciones, derechos y tasas por medio de los Acuerdos Municipales, sin necesidad de consulta o autorización previa de ningún organismo o dependencia. No obstante se presume legal hasta tanto no exista una ante el Órgano Judicial (sala de lo Contencioso Administrativo) demanda de nulidad teniendo efectos generales o demandas de plena jurisdicción con efectos individuales.

CAPÍTULO II

Identificación del Problema

A. Problemas principales derivados de la aprobación del Régimen Impositivo

La ley 106 de 1973 indica que los Consejos Municipales deben actualizar, periódicamente sus tributos, señalando que cada dos años se debe levantar un censo de contribuyentes para actualizar las calificaciones de los negocios, y detectar fallas o evasiones al sistema; no obstante la misma no se lleva a cabo en ese período establecido por diversas causas: razones políticas y por no incurrir en problemas con los contribuyentes o por desconocimiento porque no existe, actualmente, un organismo de asesoría permanente para la materia. Sin embargo existen dos entidades gubernamentales que pueden interactuar, sin menoscabar la autonomía municipal. Se avanza, a su vez, en el proceso de descentralización. Éstas las enunciamos a continuación:

B. Entidades de Coordinación entre el Gobierno Local y Nacional determinantes para la concertación de un proceso de descentralización local

1. Ministerio de Economía y Finanzas

Es el órgano rector de la política económica¹ la función de la entidad está en el diseño y ejecución de las directrices generales y tareas específicas de Hacienda y Tesorería Nacional; tiene la responsabilidad de programación de las inversiones públicas y la estrategia social; y además de la responsabilidad de elaborar , ejecutar y controlar el Presupuesto General del Estado, y en consecuencia sus directrices son de obligatorio cumplimiento y, a la vez, brinda la asistencia a los municipios para formular sus presupuestos.

¹ Ministerio de Economía y Finanzas, Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá, 1999. Pág. 113.

Al no existir normas de contabilidad gubernamental municipal, esta entidad formula por medio de las normas generales, la contabilidad por partida doble e integrada con las cuentas presupuestarias, permitiendo orden y control.

Esta función la viene ejerciendo desde la década de 1970 (denominado anteriormente Ministerio de Planificación y Política Económica) creando la Dirección de Presupuesto del MIPPE para la coordinación y asesoría municipal, unificando criterios para la elaboración de los presupuestos en el sector municipal.

En los municipios, el presupuesto es elaborado por el alcalde, bajo la coordinación del departamento de la Tesorería, auxiliado por la Secretaria Contable. El Alcalde, le indica a el Tesorero que conforme a la Ley debe: “Presentar al Consejo Municipal proyectos de Acuerdos, especialmente, el presupuesto de Rentas y Gastos” con la asesoría del Ministerio de Economía y Finanzas. Esto lo realiza a más tardar el 31 de octubre de cada año.

Actualmente, la elaboración del Presupuesto debe basarse en el denominado Presupuesto por Programas, el cual pretende ser el instrumento de medición de los objetivos de la administración. Es fundamental la coordinación entre los tres principales componentes del municipio panameño que son: la Alcaldía Municipal, el Consejo Municipal y la Tesorería Municipal.

Es importante esta coordinación, principalmente, con el ente colegiado (el Consejo Municipal) porque con las reformas introducidas a la Constitución Nacional, en el 2004, es función del Consejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale: expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a:

- La aprobación o el rechazo del Presupuesto de Rentas y Gastos Municipal que formule la Alcaldía.²
- La determinación de la estructura de la Administración Municipal que proponga el Alcalde.
- La fiscalización de la Administración Municipal.
- La aprobación o el rechazo de la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos, y lo relativo a la construcción de obras públicas municipales.
- La aprobación o la eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la Ley.
- La creación o la eliminación de la prestación de servicios públicos municipales.
- El nombramiento, la suspensión y remoción de los funcionarios municipales que laboran en el Consejo Municipal.
- La Ratificación del Nombramiento del Tesorero Municipal que haga el/la Alcalde/a.

2. La Contraloría General de la República:

Esta entidad elevada a rango constitucional, está dedicada a la fiscalización de la administración pública. Regula, controla y fiscaliza el movimiento de los fondos y bienes públicos; establece los métodos y sistemas de contabilidad para todo el sector público, procurando la integración de resultados del conjunto del Estado, incluyendo a los Municipios y permitiendo la generación de cuentas nacionales. Es fundamental para cualquier sistema de monitoreo y evaluación de la gestión municipal.

A través de la Dirección de Fiscalización, se ejerce un control previo de los fondos y bienes públicos y, la Dirección de Auditoría General, es la encargada

² 3) Cfr numeral 1 del artículo-242 de la Constitución Política vigente.

del control posterior, contando con una Unidad Administrativa especializada en Gobiernos Locales.

El artículo 74 de la ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General impide toda orden de pago contra fondos nacionales o municipales, sin previo cumplimiento de requisitos que enunciamos a continuación:

- Que ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia;
- Que está debidamente imputada al presupuesto;
- Que la partida presupuestaria respectiva tiene saldo disponible para cubrir la erogación;
- Que ha sido emitida para pagar bienes recibidos o servicios efectivamente prestados, salvo las excepciones establecidas en la ley; y
- Que el beneficiario de la orden es titular efectivo del crédito.³

En la misma Ley, artículo 27 establece lo siguiente:

“En el examen de las operaciones de ingresos deberá comprobarse principalmente:

- a) Si las liquidaciones de impuestos, demás tributos y otros ingresos se ajustan a las leyes, reglamentos, contratos y otros actos que fijan sus montos y formas de aplicación;
- b) Si se han cumplido los plazos en que han de producirse los ingresos;
- c) Si se ha cobrado más de lo debido y si se han cobrado los intereses, recargos y multas que establecen las leyes y reglamentos para el caso de incumplimiento de obligaciones tributarias o de otra naturaleza.
- d) Si los ingresos han sido correctamente imputados dentro de las cuentas de rentas o, cuando no la constituyeren, dentro de las cuentas de depósito”.

En base a lo indicado, las preguntas claves de la presente investigación, en base a las perspectivas y que iremos desarrollando, son las siguientes:

³ Ley 32 de 8 de noviembre de 1984. Contraloría General de la República

C. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1. Pregunta General:

- ¿El Proceso de descentralización a los gobiernos locales podría traer más beneficios que desventajas al actual sistema del Régimen Municipal?

Si se hace un análisis de las desventajas, se puede decir, en base a la debilidad presentada por el sistema municipal panameño, que en el nivel local a veces no se tiene la suficiente capacidad para aumentar los impuestos, por ende se tiende a generar una concentración de actividades económicas en la misma área, normalmente, sobre los servicios que se pueden brindar dentro de los municipios urbanos o en un complejo industrial. No obstante, también es verdad que la localización industrial se debe también a la existencia de gente calificada. La experiencia técnica y administrativa se concentra más en las grandes ciudades y menos en los municipios pequeños o en los pueblos. Por tanto, si se devuelve la autoridad al gobierno local puede tener problemas en gestionar sus competencias, dado que no tienen la suficiente experiencia o los suficientes ingresos generados por los impuestos. A menudo, el gobierno central tiene la fuente más grande de ingresos. En los impuestos locales, el alcance de su gravamen suele ser bajo. Esto es, particularmente, importante en las áreas de escasos recursos o municipios de condiciones rurales.

Éstos son, en efecto, problemas de concentración de talento, calificación de la gente y de capacidad de recaudar impuestos. Bardrahm opina que: “En el nivel central, por otro lado, hay varios tipos de pesos y contrapesos. La constitución a menudo provee la separación de poderes, hay una auditoría más regular de las cuentas públicas, así como más vigilancia de los medios de comunicación nacionales. Todo ello reduce el nivel de captura; y son mecanismos que a menudo se encuentran ausentes en el mundo local. Ahora, uno de los efectos de

la captura se muestra en forma de corrupción. Y la corrupción del gobierno local dependerá de la fortaleza de los mecanismos locales de rendición de cuentas.”⁴ Opinión similar expresa Panay Batista al señalar que: “Con ello queremos resaltar un hecho, la privatización tiene efectos contrarios a la redistribución de poder del Estado entre las entidades públicas, porque si bien reduce el poder estatal, lo transfiere a los entes privados y, consecuentemente, si reduce al Estado, pero no redistribuye el poder a las instancias de gobierno o a la administración local, no obstante se ha dado mucho en Latinoamérica esta situación versus la reducción del gasto público estatal, la posibilidad de generar recursos adicionales por parte de la administración local y una menor presencia en cuanto al aspecto económico del Estado, pero tampoco se trata de proponer programas de descentralización no controlada ,que se traduciría en un aumento del gasto nacional, ni se trata de traspasar recursos y competencias a los gobiernos locales no preparados para asumirlas porque implicaría el fracaso inmediato en cuanto a los objetivos económicos y la propia descentralización”.⁵

2. Pregunta específica:

- ¿Tienen actualmente los municipios panameños la capacidad técnica, financiera y de recursos humanos para asumir la responsabilidad de coadministrar a nivel local la gestión pública estatal?

No, en Panamá no existe un marco legal específico que establezca quién es el responsable de coordinar, impartir, o financiar las actividades de formación y profesionalización en el ámbito de los Gobiernos Locales. En cuanto al ámbito municipal, algunos Municipios Grandes o autosuficientes, financieramente, contienen en su Estructura de Cargo y Funciones el Departamento de Capacitación, adscrito a la Dirección Administrativa o de Recursos Humanos, que se encarga de impartir, en contadas ocasiones, seminarios de inducción o

⁴ Pranab Bardhan **Democracia local y gobernanza Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática**. Exposición 3 de marzo de 2005 pág. 56.

⁵ PANAY, Batista Jorge. **Técnicas de Planificación de Proyectos y Descentralización como Vehículo para el Desarrollo Local (INESDEL)** Panamá, 2008. Pág.9

iniciación en el cargo o empleo municipal. Pero, la gran mayoría de los Municipios no cuentan ni con la estructura administrativa, ni con el inventario de necesidades en materia de capacitación o formación municipal, limitándose a recibir las acciones que los gestores quieran desarrollar.

Los municipios en Panamá en su gran mayoría son instituciones políticas y financieramente débiles, con una infraestructura administrativa precaria, afectada por la falta de carrera administrativa. En la que se expone a menudo el desempeño municipal, debido a la vulnerabilidad del funcionario municipal y su capacidad de mantenerse en sus cargos o puestos de trabajo. El temor se acrecienta cuando son renovados los cuadros de gobierno local del respectivo periodo constitucional de gobierno, ya que equivocadamente se cree que la cuota de poder político ganado en las elecciones legitima cualquier acción que se den sobre el personal. Por lo general, los nuevos directivos, buscan sustituir a los empleados, sobre la base de la necesidad contar con personal fiel y de satisfacer las demandas del partido que lo hizo llegar al poder.

Una de las amenazas en contra al proceso de descentralización es que los municipios carecen de capacidad institucional para asumir la responsabilidad de la transferencia de nuevas competencias y el manejo de los recursos. En esto no hay discusión, si el municipio no es capaz de administrar competencias y recursos, craso error sería realizar dicho traslado de responsabilidades. Se reconoce la necesidad de revisar el modelo administrativo de gobierno local para su modernización. El Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local ⁸; suscrito en 1995, presenta entre las líneas de acción propuesta, lo atinente al renglón de fortalecimiento institucional. Los líderes políticos se comprometían a impulsar reformas para el desarrollo de la gestión local, preparando a los gobiernos locales para que pudiesen ser sujetos de las transferencias

⁸ El Pacto Por la Descentralización y el Desarrollo Local, fue suscrito por los líderes de las Alianzas Políticas que competían por la administración del Estado para el periodo (1999-2004). Fue suscrito por la ex Presidenta Mireya Moscoso y también por el actual (2004-2009) Presidente Martín Torrijos.

estableciendo una política de personal dirigida al perfeccionamiento profesional del funcionario municipal e incorporando a los empleados técnicos a la carrera administrativa.

Urge que se implementen mecanismos y sistemas que valoricen las capacidades humanas que permita al funcionario municipal ser más competitivo. En el contexto de esta política, se deberán crear los instrumentos, organizar los recursos y establecer las medidas para asegurar la sostenibilidad del proceso de mejoramiento.

Sería incorrecto decir que el Estado no ha invertido recursos en capacitación. Varias instituciones entre la que destaca el accionar de la Procuraduría de la Administración y la Dirección de Gobiernos Locales, dirigen serios esfuerzos en este rubro, a las que se suman aportes de la cooperación internacional y de ONGs vinculadas al tema. Sin embargo, no se ha podido medir su eficacia ni establecer una política integral de capacitación con una dirección clara “de qué” y “para qué” se quiere.

- ¿Compensarían los beneficios de un proceso de descentralización las desventajas que conlleva su implementación?

Si, la descentralización está ligada al proceso democrático y se basa, principalmente, en la elección de los Representantes locales por votación popular directa en Panamá, por lo tanto, da mayor posibilidad de participación ciudadana en la toma de decisiones locales y la posibilidad de tener mayor control. Este proceso permite la legitimación del poder local, lo que refuerza la autonomía local, con mayor representatividad que si son designados por el gobierno central.

Ésta es una ventaja dentro de los procesos de descentralización, pues, permite una mayor participación ciudadana, entendiéndose por esto que la misma debe darse en todos aquellos proyectos que afectan a la ciudadanía y, además, se debe dar de una manera integral, es decir, desde el momento en el que el

proyecto se comienza a gestar, puesto que cuanto más tarde se tenga en cuenta, menos opción hay para decidir. En este sentido, la propia ciudadanía tiene que distinguir qué materias deben ser objeto de participación ciudadana.

- ¿Cuál es la realidad actual del Estado Panameño en cuanto a la descentralización?

El actual modelo de asignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno otorga escasas responsabilidades a los Gobiernos Municipales los que, con la adecuada asistencia técnica, podrían convertirse en actores importantes en la reducción de la pobreza y el impulso del desarrollo económico local.

- ¿Qué actores intervienen en el proceso de descentralización del Estado panameño?

Anteriormente señalábamos los actores que intervienen en el problema local, pero institucionalmente debemos hacer un recuento de los actores que intervienen en el fortalecimiento de las capacidades del gobierno local de una u otra forma, de los que podemos enunciar los siguientes:

Actores Involucrados en actividades formativas o de capacitación a nivel municipal.

Una revisión de la Constitución Política y de las Leyes 106 y 105 de 8 de octubre de 1973, revela que en Panamá no existe un marco legal que establezca disposiciones en cuanto a la definición de responsabilidades en la organización, ejecución y financiamiento de las actividades formativas o de capacitación dirigidas a las autoridades, funcionarios y empleados municipales. Sin embargo, esta falta de previsión legal no ha sido obstáculo para que durante la última década se desarrolle una intensa labor de intervención dirigida a la capacitación del recurso humano que lidera, ejecuta o presta servicios en los Municipios.

Ministerio de Gobierno y Justicia. En el ámbito de la Administración Pública, supone el eslabón que une los gobiernos locales con el Gobierno Central y, específicamente, con el Órgano Ejecutivo. A través de la Dirección Nacional de Gobiernos Locales, creada formalmente mediante el Decreto No. 137 de 31 de enero de 1995, realiza las funciones de organización, coordinación y entrelazamiento de los Municipios y las Juntas Comunales. Dedicó esfuerzo en el campo de la capacitación, dirigido a la organización administrativa y en la aplicación de la justicia administrativa.

Ministerio Público. (Procuraduría General de la Nación y Procuraduría de la Administración). Entidades identificadas como eminentemente jurídicas, sin embargo, están trabajando en la capacitación de las Autoridades y funcionarios Municipales. La Procuraduría General de la Nación interviene de manera tangencial, en proveer orientaciones en materia correccional / penal, mediante acciones encaminadas a que los Municipios fortalezcan la administración de justicia que le corresponde a esa instancia administrativa.

La Procuraduría de la Administración, por el contrario, está más comprometida con las actuaciones de todos los funcionarios municipales y de los gobiernos locales, dado que constitucional y legalmente, le corresponde defender los intereses de los Municipios, vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes, además, de servir de consejera jurídica a los funcionarios administrativos ¹⁰. No podemos dejar de mencionar que la Procuraduría de la Administración en su Ley Orgánica, artículo 7, asume la responsabilidad de planificar, diseñar, desarrollar y evaluar los planes de capacitación legal administrativa de forma continuada y en el artículo 8 de esta Ley se establece que la Procuraduría de la Administración coordinará y ejecutará los programas de capacitación para los asesores legales del Estado y de los Municipios. Tal como, en efecto, ha venido

¹⁰ Artículo 217 de la Constitución Política de la República de Panamá. Ley 38 de 31 de julio de 2000, artículo 5 y 6.

desarrollando, en principio, la Dirección de Investigación y Fortalecimiento de la Administración Pública y actualmente, el Centro Istmeño de Modernización de la Administración Pública, con sede en la ciudad capital, y presencia en el interior de la República, en la Oficina Regional de Santiago de Veraguas. De suerte que durante los últimos diez años, ha organizado y desarrollado un programa de fortalecimiento municipal con un fuerte componente de capacitación que contempla la intermediación y la capacitación continua, programada que facilita los soportes escritos de manera que las Guías, Manuales y otras ayuda memoria, sirvan de apoyo, aun a distancia.

El Ministerio de Economía y Finanzas, reorganizado en 1997, fruto de la fusión del Ministerio de Planificación y el Ministerio de Hacienda, interviene en la capacitación de los Municipios en asuntos de Presupuesto, elaboración de planes quinquenales y catastro. Esta labor se realiza a través de la Dirección de Bienes Patrimoniales y, además, de Unidades Administrativas de Presupuesto Municipal.

Autoridad Nacional del Medio Ambiente (ANAM): Introduce su experiencia en la gestión descentralizada de la gestión del ambiente, crea una estructura donde es notoria la participación de los Municipios. Su presencia es continua, sobre todo, en la formación de las Comisiones de Distritos del Ambiente

Ministerio de Desarrollo Social, cuenta con una Dirección Nacional de Capacitación que ocasionalmente se ha acercado a algunos Municipios con información básicamente de género y niñez.

Ministerio de Desarrollo Agropecuario-MIDA, a requerimiento de los Municipios los apoya en capacitar al personal para facilitar el desarrollo de tareas relacionadas con el sector agropecuario.

Ministerio de Salud, en ocasiones este Ministerio imparte cursos cortos al personal municipal en temas sobre el cual, la entidad tiene interés en abordar para el desarrollo de actividades de competencia concurrente o compartida.

Instituto Panameño de Turismo (IPAT): También de manera ocasional se ha acercado a algunos Municipios para capacitar en áreas de manejo institucional.

Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): Se menciona el Instituto Panameño de Desarrollo Humano y Municipal (IPADEHM). Es una de las pocas ONGs que se mantiene de manera constante ofreciendo capacitación a las autoridades municipales, mediante congresos, talleres y cursos en diferentes asuntos municipales.

Entidades de Cooperación Internacional, Programa Bilateral de Cooperación Española en el ámbito municipal, a través de la **AECI**, cuya prioridad es mejorar la estrategia de intervención en materia municipal, garantizando el funcionamiento institucional de los gobiernos y administración municipal. Inicia su intervención, a través de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe, que hasta 1998 era el Programa para el Desarrollo Municipal en Centroamérica, (DEMUCA). Trabajó en conjunto con la Procuraduría de la Administración, 1998 - 2001, en seis Municipios modelos, impartiendo capacitación técnico legal, mediación, organización administrativa, manual de cargos para cada uno de los seis municipios, conformación de equipo de desarrollo, realización de pasantías y puesta en marcha de la oficina regional de la Procuraduría en Santiago, y Programa Municipal en Portobelo, La Pintada y Soná. Posterior desarrollo en experiencias asociacionistas, formación de mancomunidades en Los Santos, Veraguas y fallida la experiencia en Coclé. Desde 2001, en adelante, con el resurgimiento de la Asociación de Municipios de Panamá AMUPA, se le apoya en la formación de cuadros municipales, a través de la Maestría en Dirección y Gestión Pública Local, se realizan estudios sobre la situación de la Carrera

Administrativa, se preparan Manuales genéricos de cargo, se prepara el Manual de Cargo para 12 Municipios. Énfasis en la formación del Recurso Humano, sin embargo, se considera que éstas son acciones específicas aisladas.

La Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (DEMUCA), deja honda huella en la formación de autoridades y funcionarios municipales. DEMUCA participa, además, en acciones conjunta con la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), en especial a la formación de recursos humanos (técnicos y autoridades), con el ánimo de mejorar el perfil del recurso municipal. El objetivo final es fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales y lograr que se establezca la carrera administrativa municipal, por lo que ha intervenido, activamente, en la conformación de equipos de trabajo para elaborar un Manual de Cargo genérico y establecer las bases jurídicas para su creación jurídica en el Municipio, acogiéndose a la disposición contenida en el artículo 198 de que permite que los Municipios se acojan a la Carrera Administrativa, previa aprobación de un Acuerdo Municipal.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Apoya programas de intercambio de experiencias locales, y capacitación en el área de desarrollo sostenible, así como en la formación de los funcionarios municipales y la aplicación de una carrera administrativa.

Agencia Alemana de Cooperación, proporciona becas y apoyos a los Municipios para que sus funcionarios, empleados y directivos o autoridades participen en curso y experiencias en Alemania y otros países, dirigidas a generar acciones multiplicadoras.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Interviene en el financiamiento de programas de capacitación tendiente a darle impulso a la carrera

administrativa. Es colaborador en la propuesta de reforma y modernización de la administración pública, específicamente, para los municipios; sin embargo, su intervención no es constante.

Los Municipios y la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA): Es la entidad o gremio que aglutina a los Municipios. Como se ha mencionado, recibe el apoyo de otros entes como la Fundación DEMUCA, AECI y la Procuraduría de la Administración, que han coparticipado en la capacitación de funcionarios. La AMUPA ha intentado reactivarse en la capacitación de sus asociados, los Municipios. Consta la actividad realizada por éstos, en la redacción del Manual Genérico de cargos y funciones municipales, elaborado en equipo con otras instituciones, hasta lograr un modelo codificado de cargo, extraído de una muestra de 15 Municipios. Al respecto, 12 de los 15 Municipios aprobaron el Manual, aunque a inicios de este período gubernamental, se han realizado consultas legales, para conocer si cabe la modificación del Acuerdo.

Se ha mencionado que la capacitación de los funcionarios municipales corresponde a la Asociación de Municipios, en defecto de que éstos no puedan realizarla. Sin embargo, es poca la actividad que pueda describirse, porque AMUPA, apenas está intentando resurgir como ente que represente los intereses municipales.

- ¿Qué competencias o actividades deben ser administradas por los municipios?

Las competencias son variables, a pesar de que la ley 106 de 1973 otorga diversidad de competencias, los municipios no asumen las mismas o han perdido la capacidad de gestión, asignando a otras entidades de gobierno. El reto de Panamá, no es el crecimiento, sino el modelo, un país que se encuentra en una situación de ventaja comparativa con respecto a los países de la zona, así como en un momento de crecimiento por encima del 10% del PIB anual.

Presenta al mismo tiempo, la mayor disparidad entre los que más tienen y los que menos poseen. Esta circunstancia lleva a plantearse cómo podría generarse una mayor equidad en este proceso de crecimiento para disminuir la desigualdad. En este contexto, el presente estudio tiene por objeto plantear algunas ideas generales que contribuyan a generar reflexiones sobre estos interrogantes.

La directora de la Fundación de Municipios Centroamericanos y del Caribe (Fundación DEMUCA), Mercedes Peña, indica que: “los gobiernos locales en Centroamérica disponen de una “participación reducida en el gasto del presupuesto total del Estado”. La institución realizó el estudio, los municipios centroamericanos disponen de 43 dólares para invertir por habitante.

Indica Peña que: “Uno siente que el gobierno local no resuelve los problemas porque nunca puede resolverlos si tiene 43 dólares por habitante para invertir. ¿Qué institución puede resolver problemas teniendo solamente 43 dólares por persona?”

En casos como Guatemala, las transferencias del presupuesto nacional se elevan a 10% o a 4% en Honduras, pero en países como Costa Rica o Panamá, los municipios no reciben nada.

Los países centroamericanos tienen un índice de descentralización fiscal que oscila entre 8,59% en El Salvador y 3,73% en Costa Rica, frente a países como Holanda o Luxemburgo que cuentan con 29,9% y 18,7%, respectivamente. En Nicaragua y en Honduras, por ejemplo, la carga tributaria de los gobiernos locales representa alrededor de 1% de su Producto Interno Bruto, según el estudio que utiliza datos de 2005.

Sólo en Panamá y República Dominicana los gobiernos locales tienen la potestad de establecer sus propios impuestos, aunque los ingresos por este concepto son incluso más bajos que en el resto de la región.

Otro caso que resalta el estudio es el de Nicaragua, donde parte de las transferencias a las municipalidades depende de la eficiencia de los ayuntamientos en recolectar el impuesto de los bienes inmuebles, lo que supone un acicate para mejorar dicha recaudación, según el estudio.

En ninguno de los países, dice este, "existe una política de Estado que asegure la suficiencia financiera local según las competencias y potestades que les han sido otorgadas a las municipalidades".

No están delimitadas las competencias del gobierno central y del gobierno local, lo que permitiría saber los recursos que se necesitan para llevar a cabo dichas competencias.

El estudio recomienda que se aplique el principio de "subsidiariedad", es decir, la "administración más cercana al ciudadano es la que puede prestar mejor ese servicio".

Pero para ello, es necesario que los propios ayuntamientos capaciten a su propio personal y mejoren la gestión.

Si se pudiera trabajar en fortalecer la institucionalidad local y que el gobierno central visualizara al gobierno local como parte del Estado y como una correa para mejorar la calidad de vida de los habitantes, dotarles de mejores equipos y mejores capacidades, se podría salir" de la "rueda" en la que están inmersos.⁶

- ¿Quiénes serán los beneficiarios directos de la descentralización?

El ciudadano, la agenda local 21 establece en resumen que la ciudad es para el ciudadano. En este sentido, se debe orientar la política a implementar programas en pro del ciudadano.

Establece la agenda lo siguiente:

⁶ Opinión de la Lic. Mercedes Peña, Directora de la Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica y el Caribe.

28.2,d) “Debería alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución”.

28.3 “Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un Programa 21 local. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al Desarrollo Sostenible. Los programas, la política, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21...”

- ¿En que consiste la Ley de Concertación Nacional?

Un 35% de los recursos que aporta el Canal de Panamá desde el año 2009 a 2025 serán destinados al financiamiento de los acuerdos alcanzados por la ciudadanía dentro de la política y marco denominado por el Gobierno de Panamá como Concertación Nacional para el Desarrollo. En base a ello, se han creado los mecanismos de verificación de metas y objetivos, aprobándose la creación de la Ley, bajo la coordinación de un Consejo de la Concertación Nacional el cual, a su vez, está integrado por 21 sectores representativos de la sociedad panameña cuya función es “dar seguimiento de manera sistemática y periódica de los acuerdos logrados por la Concertación Nacional para lograr su mejor desarrollo y de esa manera contribuir a superar la pobreza y lograr una sociedad más equitativa”.

Para poder lograr dar el seguimiento, el Gabinete Social tendrá la misión de ser la instancia de consecución a las acciones emprendidas, los programas y proyectos gubernamentales que se den como parte de los acuerdos.

El mecanismo de seguimiento incluye la elaboración de una Ley de Participación Ciudadana cuyo objetivo es propiciar y regular la participación de la comunidad en los procesos de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos.

Para el financiamiento de los acuerdos, se crea el Fondo Nacional para el Desarrollo, y cada año, se depositan los fondos destinados al financiamiento de los proyectos que surgen a raíz de la Concertación Nacional, estimándose una recaudación de 13 mil millones de dólares comprendiendo los años 2007 a 2025.

Las fases a ejecutar el programa son las siguientes:

Preinversión: Se asignarán 30 millones de dólares entre el 2007 y el 2009 para el financiamiento de los respectivos estudios de preinversión y dimensionamiento de los recursos necesarios para la ejecución de la cartera de proyectos de la Concertación Nacional.

Período Pre-Ampliación del Canal: Entre los años 2009 y 2014, los proyectos derivados de la Concertación Nacional se financiarán con el 35% de los aportes del Canal de Panamá al Tesoro Nacional. También estarán disponibles para el financiamiento 185 millones de dólares del Fondo Fiduciario para el Desarrollo. De ser necesario, también se adicionarán recursos generados por la concesión, arrendamiento o venta de activos fijos por un monto de 815 millones de dólares.

Período Post-Ampliación: Entre el 2015 y el 2025, los aportes del Gobierno Nacional para la ejecución de la cartera de proyectos de la Concertación corresponderán al 35% de los ingresos anuales recibidos en concepto de aportes del Canal de Panamá al Tesoro Nacional. Se determinó que estos aportes no serán menores a 500 millones de dólares anuales, ni podrán ser menores de 10 mil 735 millones de dólares durante el periodo.

Para hacer posible la consecución de los acuerdos de la Concertación Nacional, se acordó la creación de las siguientes leyes orientadas al establecimiento de una nueva estructura institucional: **Ley Marco de Responsabilidad Fiscal, Ley de creación del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, Ley Marco de Participación Ciudadana, Ley Marco de Descentralización, y Ley Marco de Transformación del Sistema Público de Salud.**

En este sentido, la Plenaria acordó solicitar al Gobierno Nacional que de inmediato se inicie la elaboración de la propuesta de Ley Marco de Transformación del Sistema Público de Salud.

La Concertación Nacional para el Desarrollo inició el 16 de agosto de 2006 con la convocatoria del Presidente de la República, a un diálogo amplio y participativo para actualizar las metas nacionales de desarrollo. El proceso fue facilitado por el Sistema de Naciones Unidas, organismo internacional que ha apoyado a Panamá en la facilitación de procesos de diálogo durante las últimas dos décadas. El proceso contó con la participación de 1,700 panameños de las 9 provincias y 3 comarcas, así como de representantes de 16 sectores de la sociedad quienes, reunidos en cinco mesas de trabajo, definieron objetivos, metas y estrategias de desarrollo dirigidas, principalmente, a la superación de la pobreza.

La Concertación Nacional para el Desarrollo fue convocada por el Presidente de la República (administración 2004 a 2009), el 16 de agosto de 2006, con el objetivo de lograr un acuerdo nacional orientado a la superación de la pobreza y el desarrollo del país.

Dentro de las leyes marco del 2008, se encuentra la Ley marco para impulsar la descentralización, acordada por el Gobierno Panameño y los diversos sectores participantes y forma parte del mecanismo establecido para dar seguimiento al resto de las otras leyes propuestas a saber. La ley marco de responsabilidad

fiscal, la ley que crea el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo y la Ley marco de la Participación Ciudadana.

- ¿Que elementos son necesarios para que el proceso de descentralización se dé en Panamá?

Dar seguimiento a los planes de la Concertación Nacional. En efecto, el nuevo proceso descentralizador en Panamá desde 1990 está provocando que los diversos actores que lo componen interactúen y tengan mayor participación, ejecutando proyectos propios que requieren, precisamente, del sistema descentralizado de decisiones. Así, este nuevo sistema de descentralización y democracia se han identificado hasta el punto de considerar necesario para el régimen democrático, la distribución del poder.

La descentralización representa, entonces, un proceso de transferencia del poder para la toma de decisiones, de manera que el ciudadano tenga la capacidad de elegir a sus autoridades, el Estado transfiera a su vez competencias y funciones, fuentes de recursos y la asignación de competencias fiscales para dar soporte a los procesos políticos y administrativos que deben ser acordes con los planes nacionales.

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.

Así aparece una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de

poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.⁷

Señala la municipalista, Dolores Rufián: “Que lo que se trata, quizás, es de asimilar un concepto harto conocido, pero no por ello suficientemente comprendido: que todo sistema político que pretenda declararse democrático debe partir de la idea de que su oferta, comparativamente diferencial respecto a otros sistemas, es la posibilidad de fragmentar el poder en cuotas y competencias atribuibles a instancias y niveles diferenciados, y aunque ello suponga su ejercicio simultáneo por parte de agentes políticos de signo diferenciado, plural y hasta eventualmente contrapuesto, por cuanto ello constituye una garantía efectiva de que su uso no puede concentrarse en uno o en pocos individuos. Que esa fragmentación y distribución del poder no sólo debe ser posible, sino deseable, aunque ellos pudiera considerarse según la estrechez de ciertos criterios, ineficiente”.⁸

De lo aquí expuesto, la descentralización tiene varias aristas, es un proceso esencialmente político, cuya implementación connota transformaciones fiscales y administrativas. Adquiere su naturaleza política, pues, resulta de las negociaciones entre agentes políticos nacionales y locales, académicos, ciudadanos y diversos grupos de interés sobre la distribución del poder entre los niveles de gobierno y la definición de los objetivos, alcances e instrumentos del modelo de Estado descentralizado. Así mismo, la descentralización política implica, por un lado, la entrega de poder a los ciudadanos para que elijan a sus propios gobernantes y, por otro, la entrega de poder a las autoridades locales para que tomen decisiones autónomas sobre el diseño e implementación de las políticas de desarrollo local.

⁷ FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**, 13ª edición, México. Editorial Porrúa.1969. Pág.78

⁸ RUFÍÁN, Dolores M. DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRATIZACIÓN Y REFORMAS INSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVAS EN AMÉRICA LATINA. ILPES-CEPAL 1992. Pág.5

A su vez, la descentralización es un proceso administrativo orientado a materializar el modelo político planteado, pues, establece el esquema de distribución de competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno. Con el fin de garantizar que los gobiernos subnacionales tengan la capacidad de ejecutar adecuadamente sus nuevas responsabilidades, dicha distribución de competencias no sólo debe considerar la capacidad institucional, financiera y técnica de las autoridades locales, sino también debe procurar la construcción de modelos territoriales cooperativos para generar economías de escala.

Por último, la descentralización es un proceso fiscal que determina la asignación de recursos económicos para hacer sostenible el modelo político y administrativo de distribución de poder y de competencias.

En este sentido, tomando en cuenta todos los campos de actuación de los procesos de descentralización, la legislación panameña de los municipios ha quedado rezagada en el tiempo, la última ley vigente y que ha sufrido algunos cambios mínimos en su estructura, es de 1973, modificada por la Ley 54 de 1984. En efecto, la Ley N° 106 de 1973, establece el Régimen Orgánico de los Municipios en Panamá, señalando en su primer artículo que los municipios son autónomos, democráticos y responden al carácter esencialmente administrativo del gobierno local; no obstante, consideramos que su autonomía en la práctica es muy limitada. La Constitución Política vigente, de 1972, también señala en el artículo 232, que el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito, no obstante las Constituciones, en muchos casos, por la forma o estilo de redacción tiende a la ambigüedad. Indica a la entidad como una organización, pero el municipio no es parte del Estado, el municipio es Estado y como tal debe ser respetado, por lo que la garantía de una auténtica autonomía local no está totalmente comprendida en cuanto su formulación.

El problema radica en gran parte en el momento de concretizar hasta dónde llega el reconocimiento constitucional de los entes locales y su autonomía real, es decir, cuál es su contenido. El concepto depende de la forma de Estado establecido y de la forma de Gobierno que un país adopte. El concepto en sí varía, si se considera a los Estados Federados y los países con Estados centrales unitarios y dependiendo de ello se han empleado conceptos diferentes que no necesariamente representan autonomía, como es el caso de la descentralización o la gobernabilidad.

La Constitución Panameña establece un solo Estado. El artículo 1 de la Constitución Política de 1972 establece lo siguiente:

“ARTICULO 1. La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es Republica de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo.”

Conforme a lo anterior, el concepto de Estado sigue el concepto tradicional, en cuanto la concepción caracteriza al Estado con requisitos indispensables: Gobierno, Población, Territorio y Soberanía.

Max Weber, en 1919, define al Estado como: “una organización política o conjunto de instituciones que tienen la autoridad de hacer las normas que rigen una sociedad, que tiene su propia soberanía interna y externa sobre un territorio determinado”⁹.

La República de Panamá es parte de la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados, desde 1993, donde se firmó un tratado en donde se establece la definición de Estado, así como sus derechos y obligaciones. La más conocida conceptualización está representada en el

⁹ MAX, Weber.1921.Economía y Sociedad. Editorial Alianza. Pág. 47.

artículo 1 que establece los cuatro criterios básicos anteriormente enunciados, e indica:

“El Estado es una persona de derecho internacional que debe poseer las siguientes cualidades: (a) una población permanente, (b) un territorio definido; (c) gobierno, y (d) capacidad de mantener relaciones con otros Estados.”

Así tendríamos que establecer la autonomía municipal en donde las relaciones del municipio con las regiones y el Estado, en tanto que el municipio, independientemente de la forma unitaria o federativa, se encuentra dentro de otras unidades superiores. Para reconocer la autonomía, le haría falta establecer mecanismos efectivos que obliguen a las leyes, y al resto de las entidades supra municipales a respetar esta condición, de lo contrario los controles administrativos seguirían siendo mayores y la administración municipal quedaría marginada. Esto representa la afirmación de que a mayores niveles de descentralización, habrá mayores niveles de autonomía. Hay países que cuentan con instrumentos de defensa en este sentido. En México, una reforma a la Constitución en 1994 establece un derecho ejercitable por los municipios ante la Suprema Corte de Justicia y varios estados han aprobado controles de la constitucionalidad lo cual representa nuevas posibilidades y recursos de defensa municipal, Brasil mantiene un control de la Constitución estadual, por la cual los alcaldes y las cámaras municipales pueden proponer acciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Justicia del Estado. Adjunto presentamos la situación en algunos países de la región:

LA AUTONOMÍA POLÍTICA EN LOS CÓDIGOS MUNICIPALES

ARGENTINA	Promulgada según cada Estado
BOLIVIA	Ley Orgánica de Municipalidades 696 de 10 de enero de 1985 y Ley de Participación Popular 1551 de 20 de abril de 1994
BRASIL	Promulgada según cada Estado
COLOMBIA	Código de Régimen Municipal 136 de 1994.
COSTA RICA	Código Municipal 4574 de 30 de abril de 1974
CUBA	Ley de Municipios de 1989
CHILE	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695 de 31 de marzo de 1988 reformada con la Ley 19130 de marzo de 1992.
ECUADOR	Ley del Régimen Municipal 680 de 31 de enero de 1966
EL SALVADOR	Código Municipal 274 de 31 de enero de 1986
GUATEMALA	Código Municipal, Decreto 58/88 de 6 de octubre de 1988
HONDURAS	Ley de Municipalidades 134 de 29 de octubre de 1990
MEXICO	Promulgada según cada Estado
NICARAGUA	Ley de Municipios 40 de 17 de agosto de 1988
PANAMÁ	Ley sobre Régimen Municipal 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la ley 52 de 1984
PARAGUAY	Ley Orgánica Municipal 1294 de 9 de diciembre de 1987
PERU	Ley Orgánica de Municipalidades 23.853 de 28 de mayo de 1984
REPUBLICA DOMINICANA	Ley sobre Organización Municipal 3455 de 21 de diciembre de 1952
URUGUAY	Ley Orgánica Municipal 9.515 de 28 de octubre de 1935
VENEZUELA	Ley Orgánica de Régimen Municipal 4109 de 15 de junio de 1989

FUENTE: Monografías de Gobiernos Locales. Análisis de los Procesos de descentralización En América Latina. Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM.2008.

Reiteramos que actualmente, 52 municipalidades de 75 están siendo subsidiadas con fondos del presupuesto nacional, debido a que el producto de sus actividades no les genera la capacidad de autonomía suficiente para brindar los servicios públicos de manera eficiente, realizar inversiones y mantener las operaciones y personal de la infraestructura municipal. De ahí que el planteamiento del problema a considerar se desarrollo en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO III

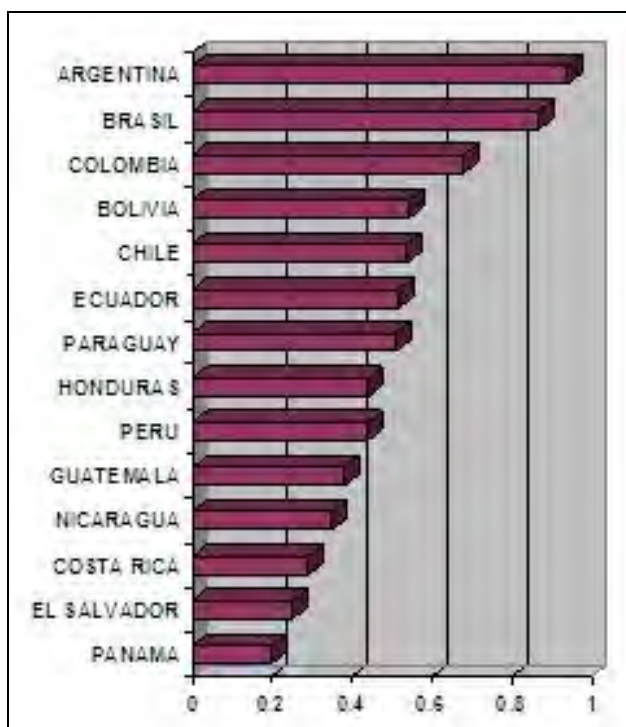
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

I. CENTRALIZACIÓN DEL PODER EN PANAMÁ

Panamá representa el país más centralista de la región, las transferencias sobre el porcentaje total de ingresos por parte del Gobierno Nacional no es mayor del 3.4%, a diferencia del resto centroamericano que asigna por ley, entre 5 a 12% de su presupuesto, y tampoco tiene asignación fija establecida por la ley, de manera que está a discrecionalidad del Gobierno Nacional, las partidas presupuestarias que contribuyan a solventar el problema municipal. Indica Vallarino, Xiomara que: “Estas transferencias financieras, en comparación con los otros estados centroamericanos y del Caribe, los municipios panameños disponen de más instrumentos de asignación aunque su cuantía es menor a la de otras naciones. Sin embargo, de similar manera al caso de Costa Rica, los municipios panameños se ven más favorecidos por obras y servicios prestados por otras instituciones del Estado en su territorio. Esto como consecuencia de una mayor fortaleza financiera del Estado, mayores índices de pobreza y mayor cuantía de recursos destinados al gasto social. Al respecto, dos factores determinantes son la descentralización del gobierno fundada en una mayor participación social y unidades territoriales más pequeñas para su ejercicio y la estabilidad política”.¹ El índice de los procesos de descentralización lo mostramos gráficamente a continuación.

¹ RÍOS de Vallarino, Xiomara. Los Municipios y la Perspectiva de descentralización en Panamá. Fundación DEMUCA, Pág. 153

ÍNDICE DE MADUREZ DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION.



Fuente: Daughters y Harper (2006) Capitulo: Fiscal and political decentralitation, en Lora, Eduardo y Cárdenas, Mauricio, La reforma de las instituciones fiscales en América Latina, BID, 2006

Dentro de este panorama, los municipios panameños encuentran serias dificultades para su accionar, debido a que los planes gubernamentales se han establecido hasta ahora de manera taxativa, por lo que se ha visto la necesidad, a lo largo de estos últimos 15 años, iniciar la modernización y descentralizar las funciones, las responsabilidades y la administración de los recursos financieros locales, como principio medular de la reforma del poder centralizado. El problema fundamental en el país es que los gobiernos municipales han perdido competencias, capacidades, representación y funciones.

Reconocer la autonomía municipal que consagra la Constitución Política requeriría de manera integral la posibilidad de que las municipalidades dispongan de los recursos necesarios para impulsar beneficios a sus comunidades, en función de elevar la calidad de vida, en asocio de diversas

instancias públicas y privadas. Para ello deben contar con un conjunto de competencias y recursos, dentro de un proceso de descentralización administrativa del Estado.

Para ello, el enfoque panameño debe ser conceptualizado. El proceso de descentralización que empieza a ganar fuerza, al igual que muchos de los que hasta el momento se han dado en la región, han sido impulsados por diferentes razones, y al igual que en otras áreas, la descentralización requerirá ser implementada a través de diversas estrategias operativas; requiriéndose en algunos aspectos, el impulso del proceso desde el propio Gobierno Central, guiado por criterios ligados, fundamentalmente, a su imprescindible reducción o achicamiento, y a otras razones relacionadas con el déficit-fiscal en el plano nacional. En otros aspectos, y en forma complementaria y creciente, el proceso debe ser internalizado e impulsado desde el propio sistema de gobiernos locales, implementándolos con el objetivo de lograr una substancial mejoría de los niveles de equidad distributiva y con una gran preocupación por profundizar y ampliar los procesos democráticos y la gobernabilidad del país.

Tomando en consideración que en muchos casos los procesos de descentralización en otros países han traído consigo serios problemas administrativos, en Panamá se debe planificar estratégica y oportunamente dicho proceso, para no duplicar los inconvenientes, pero sí potenciar las ventajas y aciertos, especialmente, con el objetivo de evitar profundizar la brecha que separa a los municipios “pobres” de los municipios “ricos” o a los municipios “urbanos” de los “rurales”, definiendo con antelación, por citar un caso, los mecanismos compensatorios al respecto.

Adicionalmente es necesario tener muy en cuenta, que en gran medida, los procesos de descentralización de la gestión social, tratan de separar la provisión directa de servicios, de la función reguladora, dejando en manos del Gobierno Central la función reguladora y en la de los gobiernos locales la gestión social;

aspecto que encuentra inconvenientes en su implementación debido a las estructuras y tradiciones organizativas y legales existentes, centradas en la ejecución directa del presupuesto (especialmente el de inversiones), programas y políticas, por parte de las instituciones nacionales en torno a las cuales existen grupos de interés que resisten muy fuertemente cualquier intento de cambio.

En este sentido, se considera que el Municipio del futuro debe ser un Municipio de Gestión Integral de Desarrollo que aglutine y optimice las ventajas y minimice las desventajas, de los antiguos municipios cobradores, ejecutores o gestores, para lo cual habría que fortalecer cinco (5) áreas prioritarias que son:

1. Recursos Humanos

Incluyendo aspectos tales como: capacitación, capacidad de gestión, iniciativa y motivación, trabajo en equipo, organización, comunicación y coordinación, política salarial, estabilidad, y carrera administrativa municipal, entre otros.

2. Integración a la comunidad.

Para lo cual se requiere coordinar esfuerzos, concienciar, divulgar las actividades del Municipio, realizar encuestas, integrar grupos cívicos, ONGS, escuelas, iglesias, patronatos, comités de trabajo y otros tipos de organizaciones comunitarias y ciudadanas viables.

3. Recursos materiales.

Mayor asignación y canalización del presupuesto nacional de inversiones con expresión local, efectividad en la recaudación de sus impuestos, establecimiento de impuestos que tengan una correlación o beneficien directamente a la Comunidad, fomento de condiciones que amplíen la base de contribuyentes, creación de empresas mixtas, integración o mancomunidad con otros Municipios en determinados proyectos o empresas intermunicipales, captación de cooperación técnica internacional y de ayuda económica,

donaciones de ONG's, fortalecimiento de las instancias de financiamiento, planificación y fomento municipal, entre otras.

4. Reforma legal

Nueva Ley Municipal flexible que se adapte a cada tipo de Municipio, Municipio rural, urbano o metropolitano y, un Código Tributario Fiscal que unifique aquellos tributos comunes a los Municipios y su procedimiento); y,

5. Descentralización efectiva y paulatina

Para lograr este Municipio ideal, sostenible y operativo, y evitar algunos de los efectos no positivos registrados en otros países se ha adelantado en el proceso de descentralización, la capacitación de los funcionarios a todos los niveles y de la ciudadanía, es un componente imprescindible del conjunto de acciones a desarrollar, siendo la capacitación uno de los principales instrumentos que den viabilidad, sostenibilidad y sustentabilidad al proceso, en conjunto con las Leyes, decretos, asignación de recursos y otras acciones y estrategias necesarias para lograr una descentralización efectiva y exitosa en plazos de tiempo razonables.

Un diagnóstico de la realidad municipal, en cuanto el tema de la capacitación, se dio en el año 2007, con un estudio realizado en los municipios de las provincias centrales de la Republica de Panamá, sobre los municipios de Alanje, Bocas del Toro, Chiriquí Grande, Changuinola, Dolega, San Félix, Guararé, Chitré, Montijo, Río de Jesús, Soná y Macaracas y del resultado de todo el análisis se demostró en términos generales lo siguiente:

- Un 80% del personal no recibe capacitaciones sobre temas municipales y cuando la reciben, el propio municipio no tiene un sistema que mida o cuantifique el beneficio resultado de la capacitación individual y grupal hacia el municipio y hacia el servicio externo que prestan.
- Los rasgos generales de la población censada presentan datos interesantes con respecto a los niveles de estratos: el 10% tiene estudios primarios, el 48% tiene bachillerato. Los niveles de educación

superior son del orden del 27.7% y un porcentaje del 13.4% en el tecnológico, que en sumatoria tenemos una población mínima de un 27.7% con título universitario.

- Los programas establecidos por el gobierno nacional con el propósito de que las personas culminen el nivel primario y el bachillerato al menos, es aceptable, de acuerdo a los resultados de las encuestas y de manera particular se reafirman en las respuestas sobre nuevo personal municipal, sobre todo después de las elecciones generales de 2004.
- La lejanía de la población al centro de trabajo, es decir, a la municipalidad es mínima, para tomar una muestra, la gran mayoría vive relativamente cerca de sus centros de trabajo. La única relación que hay con las distancias es la de mantener al antiguo personal, es decir, aquéllos que tienen más de 7 años de laborar, por razones de su experiencia, se les otorga, de hecho, cierta estabilidad.
- No se refleja en los estudios que exista un impedimento para recibir capacitación: sin embargo, a pesar de que se han realizado de manera esporádica por diversas instituciones, en general no se les ha dado seguimiento ni se ha medido el grado de impacto que haya podido tener en el personal o para la municipalidad. Se han dictado seminarios, charlas, talleres que cubren la mayoría de las necesidades de cada municipio, pero no necesariamente en seminarios prácticos, de seguimiento y evaluación de resultados entre los participantes, lo que requiere una reprogramación y replanteamiento de la estrategia de oferta. Los niveles de personal con información sobre temas administrativos, de planeación estratégica o de calidad en los servicios pueden ser el inicio o la base fundamental para poder adelantar con otros programas de mayor trascendencia en esta escala.
- En relación a las necesidades de capacitación para el tema de desempeño, si se compara con otras capacitaciones para la formación personal en general, no se ve diferencias. De la misma forma, el personal ve o solicita unas u otras, por lo que el individuo como tal, le da

mayor prioridad a mantener su trabajo que a cualquier otra necesidad. Los temas en seminarios cortos orientados a las relaciones públicas, orientados hacia la formación profesional, no son solicitados con frecuencia, a pesar de que son instituciones gubernamentales enfocadas en atención al público o al ciudadano, lo cual requiere de una nueva formación reculturizando a una nueva municipalidad en donde se valore de la misma forma las relaciones interpersonales, la convivencia, la negociación y la tolerancia, como aspectos necesarios para el cambio actitudinal de los servidores municipales.

- Se da un inconveniente con los cursos de mayor duración, cuando se dictan, debido a que hay una merma o deserción a más de la mitad de los participantes iniciales, si al grupo a quien va dirigido no relaciona el tema con su área laboral, lo que requiere del replanteamiento por parte del capacitador, no obstante, la inasistencia se atribuye más a la deficiencia de la propia gestión que por voluntad de los participantes. Este punto se relaciona también con el horario en que se imparten los talleres. Se tiene en general mayor atención en horas de la mañana.
- Los cursos a los que más atención y solicitud se dan se refieren a los de actualización en el área de cada quien, a pesar de que no es algo constante y la materia municipal es amplia y debe replantearse una nueva forma de aprendizaje - enseñanza que permita o garantice a la vez la rotación del conocimiento y su aplicación en el entorno.

Actualmente, el nivel de gestión y competencias municipales, de manera comparativa al resto de la región representa el menor grado de responsabilidades, a pesar de estar establecidas en la Ley 106 de 1973, que señalamos, como la ley de los municipios, en cuanto a la provisión de servicios e infraestructura.

Un informe de 2001 del Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (PN-0143) revela que la situación de las entidades subnacionales es la siguiente:

“(a) 2% de los gastos públicos totales son ejecutados por los municipios y las provincias;

(b) el aporte de las entidades subnacionales al Producto Interno Bruto no pasa del 1%; y

(c) más del 65% de los municipios dependen del Gobierno Nacional para su funcionamiento. Como resultado de esta situación, Panamá no está recibiendo los beneficios que la descentralización le podría brindar en materia de: (a) mejor asignación de los recursos públicos; (b) mayor esfuerzo fiscal local; (c) ampliación de la capacidad de inversión local; (d) más participación ciudadana en el desarrollo local; y (e) fortalecimiento de la gobernabilidad municipal.”²

Conforme lo establece la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, los municipios tienen a través del Consejo Municipal diversas competencias a saber:

1º 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;³

2º Estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales, que para cada ejercicio fiscal elabore el Alcalde con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica.

El programa de inversiones municipales será consultado con las Juntas Comunales respectivas;

² Perfil I. Panamá, Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización. PN-0143 **Descentralización y desarrollo municipal en Panamá. BID.**

³ Mediante Ley N.7 de 21 de diciembre de 1998 se fusionó el Ministerio de Planificación y Política Económica con el Ministerio de Hacienda y Tesoro, creándose el Ministerio de Economía y Finanzas. Gaceta Oficial N° 23,698 de 23 de diciembre de 1998.

- 3º Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes y servicios, en especial las que tiendan al desarrollo industrial, agrícola y pecuario; y fomentar la creación de empresas privadas, industriales y agrícolas.
- 4º Promover la celebración de contratos con entidades públicas o privadas, para la creación de empresas municipales o mixtas, cuya finalidad sea la explotación de bienes o servicios;
- 5º Crear Juntas, Comisiones para la atención de problemas específicos del Municipio, reglamentar sus funciones y aprobar sus presupuestos;
- 6º Crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y Leyes vigentes;
- 7º Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir lo que sea necesario para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca esta Ley;
- 8º Establecer impuestos, contribuciones, rentas, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales;
- 9º Reglamentar el uso, arrendamiento, ventas y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales;
- 10º Crear y mantener empresas y servicios de utilidad pública en especial, agua, luz, teléfono, gas, transporte, alcantarillado y drenaje; prestar éstos, ya sea directamente o en forma de concesión y, en este último caso, preferentemente mediante licitación pública o mediante acuerdos con otras entidades estatales. También podrá municipalizar los servicios públicos para prestarlos directamente;
- 11º Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales;

- 12º Autorizar y aprobar la construcción de mataderos, mercados, crematorios, cementerios públicos y reglamentar servicios. La construcción de mataderos estará sujeta a la reglamentación que dicte el Órgano Ejecutivo;
- 13º Autorizar y aprobar la construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas municipales en base a los planos reguladores,
- 14º Establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano y domiciliario de sus poblaciones y procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.
- 15º Reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, desarrollo urbano y otras;
- 16º Ejercer las acciones constitucionales y legales a que haya lugar, en nombre del Municipio y en defensa de sus derechos;
- 17º Elegir de su seno a su presidente y su vicepresidente y elegir al secretario del Consejo Municipal, al subsecretario cuando proceda, al tesorero,⁴ al ingeniero, agrimensor o Inspector de obras municipales y al abogado consultor del municipio;
- 18º Designar de sus representantes ante los organismos municipales, nacionales e internacionales, según sea el caso,
- 19º Examinar la memoria e informe anuales que deben presentar los Alcaldes y demás jefes de dependencia municipales, para adoptar las medidas más convenientes en beneficio del Distrito y los Corregimientos;

⁴ Antes del 8 de noviembre de 2004, fecha en que entró en vigencia las reformas introducidas a la Constitución Política de la República de Panamá, el artículo 239 indicaba que: “Habrá en cada Distrito un/a Tesorero/a, elegido por el Concejo, para un período que determinará la Ley y quien será el Jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de la pagaduría.” Conforme a dicho texto, el Tesorero en calidad de jefe de departamento de recaudaciones y pagos, tenía facultad de nombrar y destituir al personal subalterno, función que expresa el N.15 del Artículo 57 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, sobre el Régimen Municipal, no obstante las reformas constitucionales suprimieron dicho artículo estableciendo como función del Consejo la ratificación del Tesorero que escoge el Alcalde, correspondiendo al Consejo el nombramiento, suspensión y remoción de funcionarios públicos que laboren en el Consejo. Las reformas constitucionales suprimen a la vez la figura de los dos suplentes al Alcalde, indicando al Alcalde como Jefe de la Administración Municipal y un Vicealcalde, por un período de cinco (5) años y suprime la posibilidad de que estos fuesen nombrados por un sistema de libre nombramiento y remoción por parte del Órgano Ejecutivo. Por otro lado la Ley N.106 de 1973 en mención, los Ingenieros municipales tengan la facultad de presentar proyectos de acuerdos, no obstante indica la Ley da facultad del Concejo de “crear y suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos de conformidad con lo que dispongan la Constitución y las leyes vigentes, no obstante las reformas introducidas a la Constitución en 2004 nombramientos, suspensiones y/o remociones de personal que labore para el Consejo.

- 20º Deslindar las tierras que formen parte de los ejidos del Municipio y del Corregimiento con la cooperación de la Junta Comunal respectiva;
- 21º Dictar medidas a fin de proteger y conservar el medio ambiente
- 22º Servir de órgano de apoyo a la acción del Gobierno Nacional en el Distrito.
- 23º Todas las demás señaladas por la Constitución, las Leyes y su Reglamento.

De acuerdo a la propia ley, en resumen, los municipios pueden autorizar construcciones y servicios municipales, construir plazas, parques, paseos y vías públicas, construir mataderos, mercados y cementerios, establecer y reglamentar el servicio de aseo, proveer servicios comunales y de justicia administrativa de policía; sin embargo estas mismas competencias son compartidas por otras entidades desconcentradas del Gobierno Nacional, a través de sus dependencias a nivel local lo que reduce la fuente de financiamiento en cuanto los ingresos municipales, y no participan de manera directa en la recaudación de impuestos nacionales, ni se han dado a la fecha los mecanismos de participación en este sentido.

Descentralizar las competencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales representa una transformación de los sistemas de coordinación nacional y, consecuentemente, el reconocimiento de los gobiernos locales como el principal promotor y enlace entre las actuaciones entre la ciudadanía y el gobierno, pero existe una contradicción entre lo proclamado por las leyes y la realidad imperante; donde la potestad financiera, política y administrativa que es ejercida por el Gobierno Central debilita la capacidad de desarrollo autónomo de los municipios.

Desde el punto de vista político, sí se han venido desarrollando iniciativas encaminadas a este proceso de transferencia de poder de decisión, la titularidad de la competencia, funciones y recursos de financiamiento; no obstante, ha faltado voluntad política de ejecutarlo hasta el momento. Existe una larga trayectoria de iniciativas que se han venido desarrollando a lo largo de los

últimos 15 años, en cara a implementar el proceso de descentralización y que han culminado en la discusión y aprobación, a futuro, de una nueva ley para los municipios que actualice la ley de 1973, e introduciendo directamente en el texto, las disposiciones que garanticen una mayor participación del Municipio como gestor local, transfiriendo recursos y competencias a esta escala; pero, como señalamos, ha faltado voluntad política.

Los antecedentes de este proceso datan de 1988 donde por iniciativa gubernamental se concretizó la idea de crear un nuevo diseño político institucional.

La propuesta liderizada por una Comisión de Alto Nivel y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en aquel momento, señalaba que los gobiernos locales en Panamá tendrían como misión: “promover y liderizar el desarrollo sostenible y la prestación eficaz de servicios públicos locales, estimulando y facilitando la participación ciudadana en la gestión pública, mejorando la capacidad de vida de la población”.⁵

El Anteproyecto de reformas a los regímenes Provincial, Distrital y de Corregimientos, promovido por el PNUD, establece principios a saber:

J. ANTEPROYECTO DE 1988

1. Democrático, Representativo y Participativo:

Representaba su plena vigencia a partir de una auténtica participación e integración ciudadana en la planificación, ejecución y evaluación del proceso de desarrollo local.

⁵ PNUD. Anteproyecto de Reforma de los Regímenes Provincial, Distrital y de Corregimientos, 1988, artículo 1

2. Autónomos y Descentralizados:

En todo lo que concierna a su funcionamiento administrativo y fiscal para la generación de recursos propios y en su capacidad para administrar su patrimonio.

3. Coordinación:

Tanto con el resto de las instituciones oficiales, como con la sociedad civil respectiva, para un desarrollo integral sostenible con amplia base social.

4. Transparencia:

En el manejo de todos los asuntos públicos oficiales, los que deben ser fiscalizados, con miras a facilitar la ejecución de proyectos y la marcha del aparato administrativo.

5. Capacitación:

Se establece como el medio permanente hacia una mejor calidad de vida de los servidores públicos y de la propia comunidad, procurando establecer Gobiernos Locales eficientes, autosuficientes y fuertes.

6. Eficiencia y Eficacia:

Con el objeto de garantizar una administración local con suficiente capacidad para responder con agilidad y prontitud las exigencias y demandas de la población, de manera que se reduzcan al mínimo los tramites administrativos sobre la base de que el gobierno local es un promotor de desarrollo.

La propuesta establecida por esta Comisión no contempló las exigencias municipales en aquel momento, porque no incluía la autonomía política consagrada en la Constitución de la República hacia los municipios desde 1972 y la ley 106 de 1973,

Otro de los aspectos contemplados dentro de la iniciativa, lo representa la capacidad económica de los gobiernos locales: Para alcanzar este objetivo la propuesta señala:

“Artículo 3: Créase el fondo para el Desarrollo Local, el cual estará constituido por:

a- Un Aporte anual del Estado, consistente en la transferencia del 100 % de lo recaudado del impuesto de bienes inmuebles y del impuesto a consumo de bebidas.

b- Aportes y donaciones

c- Otras transferencias que posteriormente le asigne el Estado.

d- Bonos u otros ingresos que por cualquier concepto reciba.

Este fondo será utilizado para la ejecución de los planes de inversión de los Gobiernos Locales. Se podrá utilizar hasta un 25% para gastos de funcionamiento.”

A pesar de que la creación del fondo es en cierta medida necesaria, la debilidad radica en el hecho de no separar el Régimen Municipal del de los Corregimientos.⁶

a. Actores que intervienen en el problema

Existen actores que directamente intervienen en el proceso a saber:

- El Gobierno central y las Gobernaciones.
- Los Municipios

⁶ La Provincia (o su representación en otros países como el Departamento), no pertenece al Gobierno local como se plantea en el anteproyecto inicial. El mismo está incluyendo a los tres niveles, lo que permite que se mantenga dentro de la estructura local, el centralismo a través de la Provincia, subordinada al Gobernador. La base legal de la Provincia la Constituye la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983, Título VII, Capítulo 3; El Régimen Provincial, artículo 249 (Gaceta Oficial 19.826 de 6 de junio de 1983); la Ley 2 de 1987, que desarrolla el artículo 249 de la Constitución Política y se señalan las funciones de los Gobernadores de las provincias de la República (Gaceta Oficial 20.820 de 11 de junio de 1987); el Decreto Ley 18 de 21 de noviembre de 1989, por el cual se modifica la Ley 2 de 1987, se instituye el Recurso Extraordinario de la Revisión Administrativa y se adoptan otras disposiciones (Gaceta Oficial 21.424 de noviembre de 1989).

- Los Representantes de Corregimiento, a través del Consejo Municipal
- Las Juntas Comunales y Locales (en que actúan diversos comités)
- La comunidad.
- El sector privado.
- Las Organizaciones no Gubernamentales.
- Ayudas externas de entidades nacionales e internacionales

a.1. El Gobierno Central y los gobernadores

La división político administrativa del Estado panameño divide el poder escalado en Provincias, Municipios, Corregimientos y barrios. En cada uno de ellos actúan autoridades, siendo la máxima autoridad el Presidente de la República por parte del Órgano Ejecutivo, (en conjunto a los Ministros de Estado, nombrados por el Presidente, y las diversas instituciones dependientes del Órgano Ejecutivo) y en la escala, los Gobernadores, nombrados en cada provincia (9 provincias y 5 Comarcas⁷ dentro de las Provincias) que representan al Gobierno Nacional.

Indica la Constitución Política vigente de 1972 en el artículo 252 lo siguiente:

“Artículo 252. En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será representante de éste en su circunscripción. Cada Gobernador tendrá un suplente designado también por el Órgano Ejecutivo.

La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores.”

La figura del Gobernador, cuya lealtad fundamental se dirige hacia el órgano del cual emana su nombramiento y remoción, reafirma en gran medida la centralización del

⁷ El término de Comarcas fue atribuido a demarcaciones Indígenas establecidas desde la década de los años 1970. Cada Comarca se rige por estatutos distintos, pero su máxima autoridad lo representan los Congresos Generales, a pesar de que el Gobierno panameño ha puesto a similitud de las provincias, la figura de un Gobernador Comarcal, el mismo no es del todo reconocido en cuanto a autoridad por los pobladores, y si lo es, este debe ajustarse a lo que a su efecto han establecido los Congresos Generales y las disposiciones de las Comarcas.

poder por cuanto debilita la capacidad de desarrollo autónomo de los municipios, lo que repercute en la no satisfacción efectiva de las necesidades e intereses de la población.

a.2. Los Municipios:

La Provincia la componen los Distritos, en ellos actúa el Alcalde o Alcaldesa Municipal. Indica el artículo 43 de la ley 106 de 1973.

“Habrá en cada Distrito un Alcalde Jefe de la Administración Municipal, y dos Suplentes elegidos por votación popular directa, por un período de cinco años.

La ley podrá, sin embargo, disponer que en todos los distritos en uno o unos de ellos, los Alcaldes y sus Suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo”⁸

Las reformas introducidas a la Constitución Política, de 1972, en el año 2004, eliminan la posibilidad de nombrar a los alcaldes por parte del Órgano Ejecutivo.

Con relación a los municipios, las cuestiones propiamente municipales generalmente no son objeto de debate en las campañas electorales, por estar subordinado lo local lógicamente a la situación nacional, es decir, a un espacio distinto, debido a que el Gobernador o Gobernadora es jerárquicamente superior a los Alcaldes o Alcaldesas, escogidos por votación popular directa, y no por nombramiento del Órgano Ejecutivo.

⁸ Las reformas a la Constitución Política de Panamá, del 8 de noviembre de 2004, publicadas en la Gaceta Oficial 25176 de 15 de octubre de 2004, reforman esta disposición suprimiendo la posibilidad de nombrar Alcaldes o Alcaldesas por el procedimiento de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, y establece únicamente la figura de un Vicealcalde, lo cual no era reconocido como tal sino como suplente en la ley 106 de 1973.

a.3. Los Representantes de Corregimiento y el Consejo Municipal

El distrito lo conforman los corregimientos, indica la Constitución Política de Panamá, en el artículo 225 lo siguiente:

“ARTICULO 225. Cada Corregimiento elegirá un Representante y su suplente por votación popular directa, por un período de cinco años. Los Representantes de Corregimiento podrán ser reelegidos indefinidamente.”

Dentro del distrito, en la municipalidad existe una corporación denominada Consejo Municipal, según lo establece la Constitución Política, y expresa:

“ARTICULO 237. En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimiento que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Si en algún Distrito existieren menos de cinco corregimientos, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional que establezca la Ley, los Concejales para que, en tal caso, el número de integrantes del Consejo Municipal sea de cinco. El Concejo designará un Presidente y un Vicepresidente de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias.”

Los Representantes y los Corregidores tienen su base de actuación dentro de los Corregimientos, unos representan la gestión administrativa y otros la justicia

administrativa de policía, por lo que se nos hace indispensable presentar las ventajas y desventajas que tiene este sistema en cuanto la división política administrativa del Estado.

b. Los Corregimientos

El corregimiento es la división política básica del Estado panameño, en el que funciona una Junta Comunal que, de acuerdo al artículo 251 de la Constitución, estará compuesta por el representante de corregimiento y cuatro ciudadanos residentes en el mismo.

El corregimiento es la unidad menor de policía de gobierno local y sede del corregidor. Su misión es mantener el orden público en el ámbito del corregimiento, apoyando las labores cívicas y políticas que emprende el Alcalde del Distrito.

b.1. Ventajas del Corregimiento

Como parte de sus funciones (que consideran ventajas) sobresalen:

Cuidar por la integridad de los bienes de carácter público que se encuentren localizados en el corregimiento; escoltar a los reos; recibir las denuncias por los hechos punibles que le sean presentados y dar aviso de inmediato al funcionario de investigación correspondiente; velar por la conservación y explotación de los recursos naturales del corregimiento; llevar un registro de las resoluciones y expedientes tramitados y realizar audiencias públicas.

En cada corregimiento, existe una Junta Comunal que impulsará la organización y la acción de la comunidad, con el fin de promover su desarrollo social, económico, político y cultural, y velar por la solución de sus problemas.

Las Juntas comunales son organizaciones que representan a los habitantes del corregimiento, tienen personalidad jurídica conferida por el Alcalde mediante resolución y cuentan con recursos propios, producto de sus actividades económicas y de las partidas presupuestarias fijas que les asigna el Gobierno Central, provincial y municipal.

Sus funciones se encuentran reguladas en la ley 105 de 1973 reformada por la ley 53 de 12 de diciembre de 1984.

Las funciones de las Juntas Comunales son las siguientes: determinar las necesidades de sus respectivos corregimientos y procurarles solución; coadyuvar la capacitación de los residentes de los corregimientos, preferentemente en grupos de trabajo, para la ejecución de los proyectos locales; participar activamente en la comunidad; colaborar con el Ministerio de Educación en el desarrollo de sus planes y programas de alfabetización y educación de adultos; servir de conciliadores en conflictos vecinales o resolver los mismos de acuerdo con lo que establezca la ley y gestionar y contratar los créditos necesarios para ejecutar sus programas.

Por su parte, el Representante de Corregimiento tiene el deber de organizar las Juntas locales cuyas acciones responden a los intereses comunitarios, es decir, a los caseríos, regidurías, barriadas y vecindarios. Están llamadas a participar con las Juntas Comunales en el estudio de los problemas de la respectiva localidad y realizar obras públicas necesarias para dar las soluciones pertinentes.

Sus funciones son detectar los problemas de la comunidad y motivar a los moradores ante sus necesidades, aspiraciones y recursos, para que contribuyan a su propio desarrollo, servir de apoyo a los proyectos de la Junta Comunal, el municipio y el gobierno nacional, organizar actividades que permitan recaudar fondos para contribuir a la solución de los problemas vecinales.

Las Juntas locales tienen una directiva cuyos miembros son elegidos por nómina común entre personas mayores de 16 años de la comunidad y cada junta local nombra a un vocero que los representa ante la Junta Comunal del Corregimiento.

b.2. Desventajas del Corregimiento

La creación de nuevos corregimientos eleva la carga de subvención estatal.

- De los 75 municipios actuales, 52 son subsidiados y, por ende, los corregimientos que lo componen.
- Los cargos públicos son pagados por el Estado, como lo es el caso tanto del Representante como del Corregidor, lo que aumenta más el gasto estatal, no así cuando se trata de autoridades tradicionales en las comarcas indígenas.
- En el caso de las comarcas indígenas, la creación de corregimientos fracciona la competencia de las autoridades tradicionales y responderán a la autoridad representada por el representante de corregimiento y el corregidor. Lo que a su vez desvirtúa el sentido de la propiedad colectiva de las tierras y fragmenta el concepto de unidad.
- Se tendrá el inconveniente de que responderán sus autoridades a los períodos de gobierno.

Las Juntas Comunales y Locales:

En adición a la Ley 106 de 1973, se creó la Ley N° 105 de 1973, reformada por la Ley N° 53 de 12 de diciembre de 1984 que organiza las Juntas Comunales y Locales Gaceta Oficial N° 20,210)

La ley indica lo siguiente:

“ARTICULO 1. En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que impulsará la organización y la

acción de la Comunidad para promover su desarrollo social, económico, político y cultural y para velar por la solución de sus problemas.

...

ARTICULO 7. Los Representantes de Corregimientos, además de las funciones que les señalen la Constitución y la Ley, tendrán las siguientes atribuciones:

- 1. Presidir la Junta Comunal y llevar su representación legal.**
- 2. Designar a los cinco (5) miembros de la Junta Comunal de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 248 de la Constitución Política.**
- 3. Ordenar los gastos aprobados por la Junta Comunal.**
- 4. Preparar el proyecto de presupuesto y presentarlo a la Junta Comunal para su discusión y aprobación**
- 5. Recomendar al personal que labore con la Junta Comunal y las otras instalaciones del Corregimiento cuando éste sea remunerado por el Municipio respectivo.**
- 6. Nombrar o contratar el personal necesario cuando sus emolumentos sean pagados por la Junta Comunal**
- 7. Participar en el Consejo Provincial⁹ con voz y voto.**

⁹ El Consejo Provincial está establecido en la Constitución Política de Panamá, en el artículo 254, el cual está 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, de acuerdo a la ley, únicamente derecho a voz. Cada Concejo Provincial elegirá su Presidente y su Junta Directiva, dentro de los respectivos Representantes de Corregimientos y dictará su reglamento interno. El Gobernador de la provincia y los Alcaldes de Distritos asistirán con derecho a voz a las reuniones del Consejo Provincial. Como organismo de Coordinación del Consejo Provincial se encuentra la Junta Técnica, que representa una entidad de asesoría y apoyo permanente del mismo. Los miembros de la Junta Técnica son el Gobernador de la Provincia, quien la preside y coordina, y todos los funcionarios jefes de las agencias estatales de la provincia. Sus funciones son las siguientes: realizar trabajos técnicos básicos para la programación del desarrollo económico y social a nivel provincial, municipal y comunal; realizar evaluaciones preliminares de los proyectos, solicitudes y problemas planteados en las reuniones del Consejo Provincial.

- 8. Representar a la Junta Comunal ante las autoridades Nacionales y Municipales.**
- 9. Determinar las necesidades del Corregimiento para su evaluación y solución.**
- 10. Supervisar los fondos asignados**
- 11. Ejecutar las resoluciones aprobadas por la Junta Comunal y;**
- 12. Los otros que le asigne el Reglamento Interno del Consejo Municipal y de la Junta Comunal.”**

La Junta Comunal y las Juntas Locales cumplen determinadas funciones, dentro de la base organizativa del Municipio, que podemos resumir de la siguiente manera:

Junta Comunal

Función:

Impulsar la organización y la acción de la comunidad para promover su desarrollo social, económico, político, cultural y velar por la solución de sus problemas.

Competencias, entre las principales podemos reagruparlas así:

- Determinar las necesidades de sus respectivos corregimientos y procurarle soluciones.
- Ayudar a la capacitación de los residentes de los corregimientos, preferentemente en grupos de trabajo; para la ejecución de los proyectos locales.
- Participar activamente en los programas y trabajos relacionados con el desarrollo de la comunidad.
- Servir de conciliadores en conflictos vecinales o resolver los mismos de acuerdo a lo que establezca la ley.
- Ejecutar programas comunales.

- Obtener los servicios, asesorías, equipamientos y demás medios que necesiten para el desarrollo de sus actividades.
- Participar en la formación, organización promoción de cooperativas de producción, asentamientos campesinos, artesanales, de viviendas, consumos y otras organizaciones de producción.
- Promover la moralidad pública y ofrecer actividades preventivas de la delincuencia.
- Preparar con los organismos correspondientes el plan de desarrollo del corregimiento.
- Dictar su reglamento interno, el cual será remitido a la alcaldía respectiva para su registro.

Las Juntas Comunales adquieren su personería jurídica una vez presenten al Alcalde, el Acta Constitutiva de la directiva de la Junta Comunal, quien los posesionará y lo hará inscribir en el libro o registro conjuntamente con el Reglamento Interno. Esta inscripción deberá actualizarse cada doce (12) meses, término en que prescribe el período de los miembros no fijos de la Junta Comunal. Pese a ello son muy pocas las Juntas Comunales que periódicamente realizan estos trámites de reinscripción, retrasando la agilización de los procesos para la adquisición de las partidas presupuestarias establecidas para el desarrollo de la comunidad.

Una situación muy particular ha venido a restarle eficacia al papel de las Juntas Comunales y es el constante enfrentamiento entre el Representante y el Corregidor. Esto obedece a una errónea interpretación del papel que deben desempeñar como miembros de los partidos políticos por los que fueron elegidos; es decir, el Representante de Corregimiento que fue elegido mediante postulación de un partido político distinto al del Alcalde, quien es el que nombra al Corregidor, y que ve en éste a un adversario político, por lo que prefiere excluirlo de la planeación y del debate de las sesiones de la Junta Comunal.

Pese a las señaladas críticas que hemos formulado, hay que reconocer que las Juntas Comunales contribuyen a asentar la concertación, la convergencia de los problemas comunes y la solución de los mismos. Esta concepción va íntimamente ligada a la propuesta de desarrollo local.

Juntas Locales

Tendrán una directiva cuyos miembros serán elegidos mediante nóminas por la comunidad.

Podrán pertenecer a ellas las personas mayores de 16 años de edad, residentes en la comunidad.

Funciones:

- Detectar los problemas de la comunidad y motivar a los moradores ante sus necesidades, aspiraciones y recursos para que contribuyan a su propio desarrollo.
- Servir de apoyo, a los programas y proyectos de la junta comunal.
- Organizar actividades que permitan recaudar fondos para participar económicamente en la solución de los problemas. Las Juntas Locales no están reconocidas en la Constitución, aunque sí en la Ley orgánica (Ley N° 105 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley N° 53 de 12 de diciembre de 1984) y sus acciones responden a los intereses comunitarios, representando a las comunidades, barrios o regidurías del Corregimiento. Esta instancia está llamada a coadyuvar con las Juntas Comunales en el estudio de los problemas de la respectiva localidad y realizar las obras públicas necesarias para solucionarlos.

Esta organización debe nombrar a un vocero ante la Junta Comunal.

La Comunidad:

La comunidad también tiene representación dentro de la Junta Comunal, el artículo 10 de la Ley N° 105 en mención, indica que la misma está integrada por el

Representante de Corregimiento, quien la preside, el Corregidor¹⁰, y cinco ciudadanos residentes del corregimiento escogidos por el Representante de Corregimiento.¹¹

Sector Privado:

La ley 106 de 1973 y la Constitución Política (artículo 247) hacen referencia al sector privado, únicamente sobre la facultad que tienen los Municipios (Consejo) de crear empresas municipales o mixtas (con el sector privado) para la explotación de bienes y servicios. Indica la ley 106 de 1973, que las empresas mixtas se crean en especial las que tiendan al desarrollo industrial, agrícola y pecuario, fomento de la creación de empresas privadas, industriales o agrícolas.¹²

La construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas varía de un municipio a otro, dependiendo de su ubicación como rural o urbano, más se puede mencionar las competencias en un plano general.

En resumen, en cuanto a los servicios a los que tiene competencia el municipio por disposición del artículo 136 de la ley 106 de 1973 modificada por Ley 52 de 1984, son:

- Servicios de Utilidad Pública (art. 137) a cargo de un departamento o una empresa municipal, mediante Acuerdo municipal adoptado por la mayoría absoluta del Consejo Municipal, para lo cual requerirá que la entidad nombre una comisión especial (integrada por concejales, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas y personal

¹⁰ Los Alcaldes, conforme a la Ley 106 de 1973, ejercen también la función de Jefe de Policía en sus respectivos distritos, y tienen la facultad de nombrar Corregidores para esta función en los corregimientos. Los Alcaldes tienen así doble función, cuando actúan como agentes de Gobierno, en desempeño de actividades ajenas a la autonomía municipal, quedan subordinados al Gobernador o Gobernadora de la Provincia y a los demás órganos superiores de la jerarquía administrativa.

¹¹ Las modificaciones de la Constitución Política en el año 2004 determinan en el artículo 251 que la Junta Comunal será presidida por el Representante de Corregimiento y cuatro ciudadanos residentes del corregimiento escogidos en la forma que determine la Ley.

¹² No existen en la actualidad empresas mixtas por falta de experiencias, capacidad y seguimiento de las mismas por la parte municipal y más cuando se dan cambios de administración establecidos en cinco (5) años, lo cual dificulta su creación, lo que se ha dado es la modalidad de concesión de los servicios públicos municipales.

experto en la materia) para que presente un informe que debe ser publicado previamente.

- Concesionar el servicio público municipal, mediante Acuerdos adoptados por la mayoría absoluta del Consejo Municipal, pero siempre que el objeto a conceder sea un servicio público municipal, su implementación por el propio municipio le resultaría imposible o muy oneroso y que se perciba un interés, pago, rendimiento, derechos y participación sobre las actividades del concesionario.

El municipio está facultado para el cobro de tasas y derechos por la prestación de los servicios, sin que ellos sean declarados como servicios públicos ni de utilidad pública. Existe en la ley cierta indefinición o vacío jurídico en cuanto los servicios de utilidad pública que podrían ser objeto de competencia municipal, por lo que se requerirá atender a las leyes especiales que estén establecidas para cada uno de ellos, en materias de agua, luz, telefonía, gas, transporte, alcantarillados o drenajes entre otros

Existen servicios, que si bien son municipales, pueden ser prestados por empresas privadas bajo ciertos parámetros u obligaciones que se dan a conocer:

- Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al cliente o frente a terceros.
- Abstenerse de prácticas monopolistas o restrictivas de la competencia, cuando exista la posibilidad de competencia.
- Facilitar mediante la facturación, que los clientes de menores ingresos tengan acceso a los subsidios que otorgan las autoridades.
- Divulgar la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público.
- Cumplir con su función ecológica y, el tanto su actividad los afecte, proteger la diversidad e integridad del ambiente, así como conservar las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con

la necesidad de aumentar la cobertura y hacer costeables los servicios a la comunidad.

- Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidad que prestan
- Servicios públicos, o que sean grandes clientes de ellos, a las líneas y subestaciones empleadas para la organización y prestación de los servicios
- Inscribirse en el registro que mantiene la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos y notificar a éste el inicio de sus actividades.
- Responder cívicamente por los daños y perjuicios ocasionados a los clientes.
- Prestar los servicios con carácter obligatorio y en condiciones que aseguren su continuidad, regularidad, igualdad y generalidad, de manera que se garantice la eficiente provisión de los clientes, la seguridad pública y la preservación del ambiente y los recursos naturales.
- Administrar y mantener las instalaciones y bienes afectos a la prestación de los servicios.
- Acordar, con prestadores de otros servicios públicos, instituciones o particulares, el uso común de postes y del suelo, cuando sea necesario para la construcción y exportación de la infraestructura para la prestación de los servicios.
- Publicar la información necesaria, con la finalidad de que los clientes puedan tener conocimiento general de las condiciones de prestación, régimen tarifario y el servicio en general.

Villalba , Francisca indica que: “ La noción de servicio público en Panamá se flexibilizó con las privatizaciones que se llevaron a cabo durante la década de los años noventa. La Ley del Proceso de Privatizaciones de Empresas, Bienes y Servicios Estatales de 14 de julio de 1992, liberalizó y privatizó algunos sectores que hasta ese momento eran propiedad del sector público, o habrían sido prestados exclusivamente por él. Los servicios públicos prestados directamente

por el Estado, como la telefonía, las telecomunicaciones y el suministro de energía eléctrica, sufrieron un proceso de privatización, mientras que la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable sigue en manos del Estado y es prestado directamente, a través de una entidad autónoma denominada Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.

La Ley 6 /1997 determina, amparada por el artículo 284 de la Constitución panameña, que las actividades privatizadas seguirán formando parte del servicio público, e impone a las empresas prestadoras determinados requisitos de calidad, control de tarifas y otras regulaciones sobre elementos importantes del sector. El Ente Regulador de los Servicios Públicos, creado por Ley 26/1996, se le otorga el poder de regular y controlar la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio y televisión, así como la transmisión y distribución de gas natural, sin perjuicio de que una ley especial incluya dentro de la categoría de servicios públicos su regulación y control otros servicios.”¹³

Las Organizaciones No Gubernamentales:

En la medida que la comunidad está organizada, se incluyen dentro de las organizaciones de base, la posibilidad de participar (como grupo) dentro de las opciones que la ley constitucional le otorga a la ciudadanía. Analicemos las formas de Participación en la Constitución Política.

K. Protección Constitucional de la Participación ciudadana para participar en las funciones publicas. (Descentralización)

La Constitución Panameña vigente consagra en varios artículos el derecho de los ciudadanos para participar en las funciones públicas.

¹³ MONOGRAFÍAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES. Análisis de los Procesos de Descentralización en América Latina: Balance y perspectivas. Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) ,Págs.115 a 116

La Carta Magna establece en su articulado primero, que la nación Panameña está organizado en Estado independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo

El artículo 2 de la misma excerta legal reconoce que el poder público sólo emana del pueblo.

Señala en el artículo 233 que, le corresponde a los municipios prestar servicios públicos, construir obras, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la **participación ciudadana.**

En ese orden de ideas, son mecanismos de participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función pública, el voto, el plebiscito, referéndum, iniciativa, consulta popular. El artículo 239 contempla que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los concejos.

La idea de participación ciudadana en los organismos administrativos del estado favorece estar conectados con la realidad, social, política, económica permite el consenso.

La participación ciudadana vista así, debe convertirse en una técnica de eficiencia administrativa concertada o participada.

Planteado lo anterior, nuestra normativa constitucional indica en el artículo 233 una descentralización por colaboración o participación autorizada por la legislación. La descentralización así concebida supone una valiosa aportación a la realización del Estado social de Derecho, posibilitando la efectiva articulación democrática de los ciudadanos en los diversos polos de decisión de poder.

Finalmente, no puede existir una descentralización sin una participación. La crisis de la participación de los ciudadanos es la falta de procesos de descentralización política y administrativa.

La descentralización encuentra un soporte en la necesidad del acercamiento del poder al ciudadano lo cual legitima la actuación administrativa.

Por su parte, la Ley 106 de 1973 indica tres procedimientos que son facultad de los electores de un distrito a saber:

1. **Referéndum**: acto por el cual un Acuerdo municipal puede ser sometido al voto afirmativo o negativo de los electores.
2. **Iniciativa**: Es un procedimiento por el cual un grupo de electores de un municipio (esto incluiría a las ONG'S) redacta y suscribe un proyecto de acuerdo y lo presenta al Consejo Municipal, ya sea para que este por si mismo lo convierta en acuerdo o lo someta a referéndum popular.
3. **Plebiscito**: Es el acto por el cual los electores de un municipio, a través de votación especial, se pronuncian afirmativa o negativamente con respecto a cuestiones específicas del gobierno municipal.

Existe un problema en cuanto a estos mecanismos legales o formales de participación. En la mayoría de las municipalidades, no se conocen ni se desarrollan las formas participativas que les permitan a la población intervenir democráticamente en el desenvolvimiento de la vida municipal.

De esta realidad, la comunidad es poco participativa, al menos en las formas tradicionales de participación:

La grafica nos muestra la realidad:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN PANAMÁ

MECANISMOS	POR LEY	REAL
Cabildo Abierto	NO	NO
Referéndum	SI	NO
Consulta Popular	SI	NO
Comisiones mixtas	SI	NO
Consejos de Desarrollo	NO	NO
Audiencias Públicas	SI	SI
Plebiscitos	SI	NO

Fuente: Panay, Jorge, Junio 1999

Es posible utilizar mecanismos, se proponen algunos de ellos:

4. Otros mecanismos:

a. Cabildo Abierto: donde toda la comunidad participa, en amplios espacios abiertos, proponiendo problemas, audiencias verbales donde las personas pueden expresar sus opiniones, pero no necesariamente se llegará a un acuerdo. Es convocados por el propio Consejo Municipal, haciendo de esta manera más amplia la posibilidad de inclusión de los residentes del corregimiento y distrito, si las condiciones o los proyectos lo permiten y contar con más elementos de juicio para decidir sobre proyectos importantes de incidencia en el lugar antes de tomar una decisión final.

b. La Revocación de mandato: por medio del cual los electores de un distrito o corregimiento tienen la posibilidad de remover al Alcalde o el Representante escogido por votación popular directa, si no se ajusta a las exigencias del cargo como servidor público conforme la Ley. El artículo 50 A de la Ley 106 de 1973 permite que los electores de un distrito revoquen el mandato de un

Alcalde de conformidad con las leyes (ley 19 de 1980). Básicamente por condena judicial o por impedir la gestión del Consejo.

- c. **Los Consejos de Desarrollo Municipal:** no están establecidos actualmente en la ley, pero representan la posibilidad de coordinar la labor de los diversos departamentos municipales, las Juntas Comunales y Locales y entidades públicas. Se crearían comisiones de trabajo y materias entre las comisiones atendiendo las principales necesidades, favoreciendo el desarrollo local, la organización y el proceso gradual de descentralización integrando representaciones de organizaciones comunitarias.

De los mecanismos legales utilizados y los que podrían ser rescatables, como el caso del Cabildo Abierto, aunque la historia panameña contiene abundantes manifestaciones de formas de participación¹⁴ tenemos que señalar que podemos encontrar grandes desventajas que pasamos a establecer en cuanto al participación ciudadana versus los mecanismos legales que tiene para hacerla efectiva. En definitiva, consideramos que sí existen mecanismos de participación establecidos en la ley, no obstante, requieren de más divulgación e iniciativas que propicien otras formas de hacerlo.

L. Problemas de la Participación Ciudadana, frente a los mecanismos Establecidos por la Ley.

El mecanismo del referéndum, el plebiscito y la iniciativa legal no son utilizados en la práctica municipal por los electores, difícilmente un acuerdo municipal de una entidad establecida como lo es el Consejo Municipal sometería a decisión

¹⁴ Ya desde la época del Siglo XVIII las organizaciones comunitarias tenían relevancia significativa, al actual frente a la corona española. Los Municipios de la Villa de los Santos, Las Tablas y Santiago proclamaron la independencia de Panamá de España; mientras que el municipio capitalino declaró el 3 de noviembre de 1903 la separación de Panamá de Colombia.

de los electores, una afirmación o una negación un acuerdo establecido en referéndum, por ser ésta la entidad deliberativa del distrito por tres razones: una económica, otra por falta de infraestructuras para ello y otra por razones de temporalidad para abarcar la consulta ciudadana general.

La Iniciativa, por parte del electorado en crear un acuerdo para darlo al Consejo Municipal para su aprobación directa, o que lo sometiera a consulta de si o no por plebiscito, es inconsecuente, en la medida que el electorado o un grupo representativo del mismo fuera a “legislar” sobre asuntos que no representan el interés de la mayoría o que son asuntos internos del municipio respectivo que no conocen los proponentes.

El Plebiscito, como mecanismo local, para que la ciudadanía mediante voto especial afirme o niegue un determinado tema que atañe a su municipio, en la práctica nunca se ha dado, debido en gran parte porque los asuntos municipales siempre han sido tema institucional, no de la población en general, en la medida que no toda la comunidad ha mostrado interés en conocer internamente los problemas de su municipio y existen restricciones de ley en este sentido.

Estos inconvenientes legales crean vacíos, en cuanto el concepto que venimos esbozando, de tal manera que la participación y la consulta pública, además de la información, está insuficientemente definida en la legislación municipal del país y, consecuentemente, interpretada de forma confusa y conflictiva.

El concepto, nuevo o innovador que se plantea, entonces, tiene que dar prioridad a la CONSULTA y PARTICIPACIÓN PÚBLICA, entendiéndose que éstas dos, en cualquier proceso, debe iniciarse primero o lo más pronto posible, antes de tomar decisiones institucionales. Si se diera la capacidad de supervisar por parte de la propia ciudadanía organizada toda situación que haya de incidir en su localidad y se tenga la alternativa REAL por parte de la misma en la toma de decisiones, representaría una reforma administrativa sumamente importante

para esbozar un nuevo concepto. Racional, porque permitiría el escrutinio independiente y contrastado, además, de una verificación de las propias bases analíticas y políticas para las decisiones gubernamentales, y democráticas, puesto que se facilitaría el acceso más amplio a un conocimiento previo de las actuaciones ejercidas por su gobierno local, provincial y nacional. Tanto las propuestas, planes o proyectos, así como la elaboración de alternativas deben estar sujetas al control y escrutinio público, además del control que ejercen las instituciones, porque permite la evaluación y contraste de alternativas, en la medida que los juicios de valor y percepciones por parte de la comunidad son distintos muchas veces del que puede tener institucionalmente su municipalidad o autoridades locales, por lo que para este concepto, la participación ciudadana en la ley debe ajustarse no permitiendo que las decisiones o el procedimiento a someter las decisiones pase, por el solo escrutinio de las autoridades locales o la institucionalidad, por muy democráticas que éstas pudiesen ser, por lo que la nueva participación o concepto debe permitir la inspección externa independiente, por lo que se viene desarrollando un concepto que modernamente se le denomina CONTRALORÍA SOCIAL.

En México (Estado de Jalisco) se ha dado la figura del Comité de Participación Social, con características de ser una comisión de carácter permanente que prepara las documentaciones que deberá debatir el Ayuntamiento. Indica el artículo 2 del Reglamento con fundamento al artículo 77 de la Constitución Política del Estado de Jalisco (115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos):

Artículo 2. - *Los Comités de Participación Social son órganos ciudadanos permanentes mediante los cuales pueden participar en Organización Territorial, Asesoría y Capacitación Social y Vinculación Social, en los proyectos y ejecución de programas sociales de la*

administración municipal para el desarrollo humano de las comunidades, para lograr el fortalecimiento e infraestructura municipal, dentro del marco de la planeación democrática y consulta popular

Hasta ahora, en materia legal, ha sido insuficiente en consecuencia el tema de la participación. Indica (y menciona únicamente), el artículo 239 de la Constitución Política: “los ciudadanos tienen derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos”.

La normativa reduce la misma a la información y no a la consulta al ser una atribución que no les corresponde, sino a los consejos municipales, lo cual es contrario al concepto esbozado, o sus características que, además de darle un importante protagonismo, explícitamente requiere información y consulta, y no deja al Estado determinar la manera como el público deba ser consultado.

Las consecuencias o implicaciones de la realidad social será imposible mientras no se atiende o se reviera la condición legal aquí establecida y no se considera la participación efectiva de las comunidades, siendo insuficiente la participación de instituciones cuya composición política tienen plazo o vigencia máxima de cinco años. Consecuentemente se va a requerir de un control externo, imparcial dentro de la normativa legal.¹⁵

La participación ciudadana, o el nuevo concepto es una exigencia inaplazable, urgente, tanto para la Administración local, supeditada a los conceptos tradicionales establecidos en la ley (plebiscito, iniciativa y referéndum), como para la comunidad que en última instancia es el destinatario del aplazamiento de proyectos, y programas de interés social.

¹⁵ En este sentido sí es rescatable, establecer una organización de base legítima de la sociedad, ya sea por medio de la propuesta de un Consejo de Desarrollo Municipal o una entidad que agrupe a las asociaciones, instituciones, Comités diversos y la sociedad civil que dirija o fiscalice el proceso.

El Estado lo componen diversos grupos, en los que se dan procesos muy dispares entre la realidad de unos y la de otros, las condiciones, económicas, ambientales, culturales, sociales, históricas son dispares en cuanto a la actuación a su vez del comportamiento de la Administración, los sectores políticos y los agentes sociales. La necesidad de diseñar un nuevo cambio en esta dirección en cuanto la participación ciudadana y las técnicas de la investigación social que asistan y democratizen el proceso de toma de decisiones deberá considerar las diferencias comunitarias y en esta función resulta obligada desde la propia Administración favoreciendo e incentivando más los procesos de transparencia, la información y la participación.

La Cumbre de Río de Janeiro de 1992, estableció por medio de la conformación de lo que se denominó Agenda Local 21, como deber de los Estados, crearlas dentro de las características propias de cada región y estableció otras formulas de participación que son:

- **CONGRESO CÍVICO**
- **NÚCLEO DE INTERVENCIÓN PARTICIPATIVA**

Las particularidades de estos nuevos sistemas, radican en lo siguiente:

Congreso Cívico:

- Comisión Permanente: Prepara la documentación que deberá debatir el Consejo y el Consejo y el Congreso.
- El Consejo: Órgano consultivo que opina y hace propuestas sobre documentos que deberá debatir el Congreso Cívico.
- Congreso Cívico: debate y aprueba la situación que conformarán el Plan Estratégico.

El funcionamiento de este sistema plantea alternativas indicativas (o ejes estratégicos /objetivos) con subalternativas (las estrategias/acciones)

Son dos las opciones:

- Presentar las alternativas en grupos o ante el pleno para que se de un debate estructurado y priorizado dándose posteriormente las votaciones.
- Exponer las alternativas: Hacer encuesta individual y presentación de resultados acumulados.

Posteriormente, se daría a conocer la difusión de las alternativas adoptadas.

El sistema de Núcleo de Intervención Participativa (NIP) presenta las siguientes características:

- Proceso de selección de 25 ciudadanos escogidos de forma aleatoria (de un grupo pre- formado y que ha debatido a tiempo completo un tema que exige una respuesta pública, donde emitirán un dictamen, no vinculante para la institución pública que lo ha encargado)
- El proceso de selección de participantes tendrá titulares y suplentes
- El tiempo de debates será de 3 a 5 días.
- La jornada es a tiempo completo por lo que debe facilitarse los traslados, dietas, asistencia de guarderías que permitan de ser necesario la asistencia de madres.
- Darle publicidad al evento de forma que puedan participar todas las entidades interesadas en los temas.

La Información debe contener:

- Argumentos a favor y en contra
- Opinión experta y/o técnica
- Maquetas, Videos y todos los medios necesarios para su comprensión.
- Establecer debates (en grupos de 5 personas)
- Cuestionarios
- Informe descriptivo no vinculante.

Todas estas formas aportarían innovación en el proceso como interactúa la sociedad ante las entidades públicas, no obstante el eje fundamental de la participación para hacerla legítima y valedera radica en la posibilidad real del ejercicio o influencia de la ciudadanía en las decisiones adoptadas por sus autoridades, tomando en cuenta que una cosa representa influir y otra decidir.

El marco de referencia de la legislación municipal se encuentra en diversas normas legales, que exponemos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO IV

Base Legal del Municipio de Panamá

M. Régimen Municipal Panameño

1. Base Legal

El municipalismo en Panamá se concreta en las siguientes leyes:

- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, modificada por los Actos Reformatorios de 1978, por el acto Constitucional de 1983, y por los Actos Legislativos de 1993 y 1994.
- Ley 106 del 8 de octubre de 1973 sobre Régimen Municipal, modificada por la ley 52 del 12 de diciembre de 1984, modificada por el Decreto 19 del 21 de noviembre de 1989.
- Ley 55 del 10 de junio de 1973, sobre la Regulación de la administración, Fiscalización y cobro de tributos Municipales.
- Ley 105 del 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 53 del 12 de diciembre de 1984, modificada por el Decreto Ley 19 del 21 de noviembre de 1989 que organiza las juntas comunales y les señala funciones.
- Ley 51 del 12 de diciembre de 1984, modificada por el Decreto Ley 20 del 21 de noviembre de 1989, sobre Consejos Provinciales.
- Ley 2 del 2 de junio de 1987, modificada por el Decreto Ley 18 del 21 de noviembre de 1989, sobre Gobiernos Provinciales.
- Ley 19 del 3 de agosto de 1992, por la cuál se derogan los Decretos de Guerra emitidos por el Gobierno Provincial que funciono desde 1 de septiembre hasta el 20 de diciembre de 1989 y se toman otras medidas (artículos 2,11,12,17,18,22,y 23).
- Fallo del 26 de abril de 1993, en contra del artículo 72 ordinal 11 de la ley 106 del 8 de octubre de 1973, y acuerdo municipal #73 de octubre de 1990, que desarrolla el ordinal 11 del artículo 72 de la ley antes mencionada.
- Ley 3 del 17 de mayo de 1994, por la cuál se aprueba el Código de la Familia del 1 de agosto de 1994, modificada por la ley 12 del 25 de julio de 1994.

El marco teórico conceptual de lo que representa el Municipio se orienta a convertirlo en promotor de desarrollo y no solamente un ente que presta servicios a la población.

Para ello, el Gobierno de Panamá adelanta acciones que impulsen la modernización de los Gobiernos Municipales (GMs), y que promuevan la adopción e implantación de una Política Nacional de Desarrollo Local y Descentralización (PNDLD). Este enfoque de intervención a dos niveles ha sido recogido en el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (1 522/OC-PN).

En este sentido, tenemos que se puede definir municipio como la entidad administrativa del Distrito y constituye la más completa unidad de Gobierno Local en Centroamérica. Panamá no escapa a esa realidad representándose con poderes y características propias”, las cuales se detallan así:

Separación de Poderes: La administración municipal está compartida entre el cuerpo deliberante, denominado “Consejo Municipal”, constituido por los Representantes de Corregimientos y el funcionario ejecutivo denominado “Alcalde”, quienes funcionan separadamente, pero en forma coordinada.

Representación Popular Partidista: La representación de la comunidad está basada en el Corregimiento que funge como distrito electoral en torno al cual se elige el Representante o Concejal, mientras el Alcalde, también electo popularmente es elegido a nivel del Distrito para un periodo de cinco años, ambos, pudiendo ser reelectos indefinidamente.

Flexibilidad para la Organización Administrativa: Las exigencias constitucionales y legales son limitadas a la formación del Consejo Municipal y algunos funcionarios: Alcaldes, Tesoreros, Auditores, dejándose al Municipio las facultades para organizar su administración en la forma que considere adecuada

a la realidad local, evitándose así la simetría artificial entre municipios de características y condiciones distintas.

Patrimonio y Poder Tributario Propios: Los municipios panameños poseen bienes patrimoniales propios, con facultades para adquirirlos por cualquier título, así como poder tributario otorgado por la Constitución Política que les permite gravar con tributos todas las actividades industriales, comerciales que se realicen dentro de su jurisdicción, asimismo pueden gravar con tasas la presentación de sus servicios públicos de cualquier naturaleza. Además de su poder impositivo, los municipios tienen facultad para obtener préstamos, constituir empresas propias o mixtas para la presentación de servicios.

Capacidad de Ejecución: El municipio está facultado legalmente para constituir su propio cuerpo de empleados para la ejecución de obras públicas y la presentación de servicios. Además, como unidad de gobierno, mediante el cumplimiento de requisitos legales puede celebrar contratos para la ejecución de sus competencias. La capacidad de insumos o demandas por el sistema municipal se hace directamente, a través del Consejo.

Es claro que otros funcionarios y agentes del Municipio pueden actuar como captadores de necesidades, pero el proceso predominante es función del Consejo Municipal. La implicación es obvia gracias al tipo de representación comunal existente. En verdad, puede ocurrir una superdimensión de los problemas rurales en detrimento de los problemas de las áreas urbanas como resultado de la representación, pero la condición predominante rural de los municipios panameños, hace que ese riesgo sea solamente teórico.

Existen servicios locales de interés público, a cargo del órgano Ejecutivo y otras, las menores, a cargo de las municipalidades, como lo son Los comités de salud de apoyo a la labor del Ministerio de Salud, servicios de educación, las Juntas Municipales de Educación, con la función de cooperar con las autoridades del ramo para el impulso de la cultura y de la educación y para velar por la inversión

de los fondos municipales (20% de su presupuesto) que se destinan a la educación. Estas Juntas Municipales están conformadas por representantes de:

- ✚ Ministerio de Educación;
- ✚ Clubes de Padres de Familia; y,
- ✚ Maestros del distrito)

Además, en cada centro escolar del primer y segundo nivel de enseñanza funciona un organismo, consultivo y de participación ad honorem, denominado Comunidad Educativa Escolar, que está integrado por:

- ✚ El Director del centro escolar;
- ✚ El Presidente o la Presidenta de la Asociación de Padres de Familia;
- ✚ Un representante de los educadores y las educadoras del centro escolar;
- ✚ Un representante de los estudiantes de los dos últimos años;
- ✚ Un representante de las organizaciones cívicas del área donde está ubicado el centro escolar.

La Comunidad Educativa Escolar tiene las atribuciones y funciones siguientes:

- ✚ Elaborar y apoyar el desarrollo del Proyecto Educativo de Centro, participando en su efectiva ejecución y evaluación;
- ✚ Servir de órgano de comunicación con la Comunidad Educativa Regional;
- ✚ Contribuir con los procesos de participación y proyección comunitaria en materia educativa;
- ✚ Servir de instancia de consulta y asesoría de la Dirección del centro educativo;
- ✚ Velar por la calidad de la educación, con el fin de garantizar la eficiencia y eficacia del proceso educativo y que se cumplan los fines de la educación panameña;

- ✚ Elaborar un programa de estímulos para la superación profesional de educadores y educandos del centro educativo, así como colaborar en su efectiva implementación y evaluación;
- ✚ Elaborar el presupuesto del centro escolar y darle seguimiento a su ejecución;
- ✚ Velar por la armónica colaboración de los diferentes estamentos del centro escolar.

De esta manera, no se asignan atribuciones y funciones a las municipalidades respecto de los servicios educativos.

En ningún caso, los servicios de educación primaria, secundaria o universitaria son asumidos por las municipalidades; habiéndose podido identificar sólo 12 centros de atención parvularia (que equivale al 0.6% del total de centros de educación pre-escolar de Panamá), para el cuidado de menores de seis años de edad, en donde –en algunos casos- se imparte el servicio de educación pre-escolar.

Permanencia de Algunas Actividades Tradicionales: Las funciones de autoridades policivas son aún mantenidas por los Alcaldes, aunque desde el punto de vista ortodoxo, ello no se atribuye al gobierno local como función directa, pero en todo caso garantiza la fuerza necesaria para hacer cumplir los Acuerdos Decretos y Resoluciones municipales, sin problemas.

Señala Rolando Lee, que. “La administración municipal de Panamá se encuentra actualmente en un periodo de transición de un sistema desfasado hacia a otro más avanzado. Las tendencias centralizadoras están cediendo ante la descentralización como forma de afianzamiento de la autonomía y la democracia local.

La decisión de elegir libremente a los Alcaldes y miembros de los Consejos Municipales, constituye un paso gradual hacia la descentralización en beneficio del gobierno local como entidad más cercana al ciudadano”¹

De acuerdo a lo planteado y el seguimiento dado hasta ahora, en el contexto panameño, planteamos nuestro plan y nuestras hipótesis de trabajo:

2. Hipótesis Sobre El Tema Central De La Descentralización En Panamá

1º La estructura actual de la Ley Municipal no contempla elementos que faciliten un proceso de descentralización igualitaria a todos los municipios del país por no contemplar las características o particularidades distintivas de cada distrito.

La redistribución de recursos, dirigida a asegurar la equidad sin reducir las potencialidades de la descentralización en materia de eficiencia y participación se da en: Transferir a los municipios recursos renovables, excepto los que se reserve para la nación y de infraestructura a su ámbito, además de transferencia de impuestos principalmente el de inmuebles y capacitación en las recaudaciones de los impuestos nacionales generados en el ámbito local.

En Los países centroamericanos los sistemas de transferencias, usan diversos criterios como formula de distribución de una masa de fondos para una transferencia determinada, por lo general un porcentaje de los presupuestos de ingresos nacionales que se distribuye entre los municipios de acuerdo a la cantidades de población, montos iguales por municipio, ingresos ordinarios o propios, per-capita. Panamá aun no tiene criterio asignado en este sentido.

De igual modo, casi todos los sistemas de transferencias prevén la utilización de los fondos para finalidades específicas.

2º El subsidio que reciben 52 de 75 municipios del país no le permiten implementar el proceso de descentralización de manera eficiente.

¹ LEE GIL, Rolando. **Marco Normativo Municipal de Centroamérica**. Instituto de Enseñanza Superior en Gestión y Desarrollo Local (INESDEL) Panamá, 2008. Pág.11.

3º Las principales causas de la falta de implementación de la descentralización en Panamá están determinadas por intereses políticos a nivel superior.

a. Estructura

Si analizamos la situación en base a las afirmaciones a priori, que lanzamos en nuestro plan de trabajo vemos que la ley municipal data del año 1973, a un año de haberse aprobado un nuevo estatuto constitucional en Panamá que reorganizó el Régimen Municipal. A partir de ese momento es que el Municipio panameño contó con los instrumentos legales que fortalecen su carácter de institución autónoma a rango constitucional, no obstante hemos demostrado anteriormente en el presente estudio que la autonomía municipal es deficiente por cuanto que los municipios no han sido objeto real del proceso de descentralización, los servicios que presta son fiscalizados y, en gran medida, controlados por otras instituciones gubernamentales a nivel de Gobierno Central, los Ministerios y las dependencias autónomas y semi autónomas del Estado panameño.

No están definidos de manera clara los servicios que presta un municipio ni se hace tampoco clasificación alguna de los municipios, distinguiendo entre metropolitano, urbanos, semi-urbanos, rurales o semi rurales. Esta distinción sería clave para determinar los servicios, clasificar al municipio y, por ende, su grado de autonomía.

La Constitución Política de Panamá establece la autonomía de los gobiernos locales, y los municipios tienen asignadas constitucionalmente, la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social; sin embargo, la Contraloría General mantiene una importante injerencia en los asuntos financieros municipales, al punto que para que los cheques emitidos por las municipalidades sean válidos, deben ser refrendados por el representante de esta Institución. Para fiscalizar y controlar el uso de los fondos y bienes municipales, la Contraloría designa a un auditor municipal, en cada distrito.

Además de ello, el régimen tributario en Panamá establece que:

“Las facultades tributarias pertenecen al Gobierno Nacional y a los municipios. La legislatura tributaria nacional es establecida por la ley de la Asamblea Legislativa. La misma es iniciada por Órgano Ejecutivo y discutida, modificada, aprobada o derogada por la Asamblea Legislativa, la firma del Presidente de la República es necesaria para que una ley sea considerada como tal.”⁵

- Tanto la Contraloría General de la República, como el Ministerio de Economía y Finanzas, fiscalizan a los municipios limitando, en cierta medida, su autonomía. Analicemos la situación.

Ministerio de Economía y Finanzas:

“Es el órgano rector de la política económica” ¹⁰

Este ministerio diseña y ejecuta las directrices generales y tareas específicas de Hacienda y Tesorería Nacional. Tiene la responsabilidad de programación de las inversiones públicas y la estrategia social, tiene la responsabilidad de elaborar, ejecutar y controlar el Presupuesto General del Estado, por ello las normas dictadas en este campo para los municipios son de obligatorio cumplimiento, además, el MEF presta asistencia directa a los municipios al momento de formular sus presupuestos.

Actualmente se encuentra vigente, inclusive para los municipios, las Normas de Contabilidad Gubernamental que establece una contabilización por partida doble e integrada con las cuentas presupuestarias, permitiendo el control presupuestario y el análisis de la situación patrimonial de los entes del sector público.

- **Contraloría General de la República:**

“Tienen amplias competencias ligadas a la fiscalización de la administración pública.”

⁵ Corporate Taxation in Latin América, Régimen Tributario en Panamá. 1987 primera edición. Pág. 3

¹⁰ Ministerio de Economía y Finanzas, Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá, 1999 Pág.113

La Contraloría regula y controla el movimiento de los fondos y bienes públicos; establece los métodos y sistemas de contabilidad para todo el sector público, procurando la integración de resultados del conjunto del Estado, incluyendo a los Municipios y permitiendo la generación de cuentas nacionales, esto es fundamental para cualquier sistema de monitoreo y evaluación de la gestión municipal.

Esta Entidad, a través de la Dirección de Fiscalización, realiza el control previo jurídico y económico de todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos. Por medio de la Dirección de Auditoría General, se realiza el control posterior, contando con la Unidad Administrativa especializada en Gobiernos Locales.

Para la administración financiera municipal rigen las siguientes normas.

- Las Normas Generales de Administración Presupuestaria, Ley No. 51 del 11 de Diciembre de 2007, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para vigencia fiscal del 2008, que regulan el accionar de los municipios, aún cuando por la autonomía, cada Consejo Municipal es responsable de aprobar su respectivo presupuesto. Estas normas definen diferentes aspectos, entre los cuales cabe mencionar: Administración de los fondos públicos, procedimientos cuando los ingresos recaudados son menor a lo presupuestado, cambios en la estructura de puestos, escala salarial, límite para la remuneración y acciones de personal, entre otras normas.

Ley No. 22 del 27 de Junio de 2006, por la cual se regula la Contratación Pública en general, al no existir una Ley específica al proceso de contratación, salvo para compras y obras hasta B/ 5,000.00, realizado por los Municipios, es regida por esta ley en forma supletoria. En ella se dictan normas para la ejecución de obras públicas, adquisición o arrendamiento de bienes, prestación de servicios, operación o administración de bienes y gestión de funciones administrativas.

- La ley 32 de 1984 de la Contraloría General de la República, en su artículo 74 establece que:

“Toda orden de pago que se emita con el cargo al Tesoro Nacional o contra cualquier otro tesoro público deberá ser sometida al refrendo de la

Contraloría general, sin cuyo requisito no podrá ser pagado. A tal efecto, la contraloría verificará:

- Que ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia;
- Que está debidamente imputada al presupuesto;
- Que la partida presupuestaria respectiva tiene saldo disponible para cubrir la erogación;
- Que ha sido emitida para pagar bienes recibidos o servicios efectivamente prestados, salvo las excepciones establecidas en la ley ;
- Que el beneficiario de la orden es titular efectivo del crédito.”¹¹

Como podemos observar, son amplias las funciones de las instituciones del sector público que influyen en la administración financiera municipal en cuanto a las facultades que les otorga la legislación y las normas vigentes al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República.

Si analizamos la Práctica de la Administración Financiera Municipal tenemos que:

A pesar de las regulaciones y normas generales que existen en el área administrativa financiera para el sector público, en los municipios del país, éstos no cuentan con procedimientos administrativos financieros definidos y específicos para su propia realidad, que permitan una operación clara y transparente. No es similar un ministerio aplicando la Ley de Contrataciones del Sector Público, que un municipio en donde las limitaciones de personal obligan a definir procedimientos ejecutados a veces por una sola persona, cuando las normas de control interno indican la necesidad de la segregación de funciones.

Esta debilidad normativa local origina inseguridad y desconocimiento para los funcionarios que toman parte de los procesos, provocándose situaciones como las siguientes:

¹¹ Contraloría General de la República, IBIDEM Pág.29

- Funcionarios municipales no cumplen con todos los requisitos y al solicitar refrendo al funcionario encargado del control previo de la Contraloría General, éste lo rechaza, con justa razón con el consiguiente atraso del proceso.
- Existen casos en los cuales los funcionarios encargados de control previo no transmiten de forma oportuna las causas del no refrendo, causando situaciones en las cuales son señalados de coadministrar el presupuesto y sobrepasar sus funciones.

Estas situaciones dividen opiniones al respecto, mientras algunos consideran el control previo como excesivo, para otros, es considerado como un mecanismo que permite condiciones de transparencia de la gestión municipal, que les evitará problemas en el futuro.

Además de lo anterior, podemos mencionar otras debilidades de las municipalidades como son las siguientes:

- En los municipios, no existe un sistema de administración tributaria que normalice los procedimientos para una eficaz administración de los impuestos y tasas que deben recaudar los municipios.
- 55 de los 75 municipios del país son subsidiados por el Gobierno Central y la estructura del gasto, con excepción de los municipios que son cabecera de provincia y el municipio de San Miguelito, Chorrera, Arraiján y Puerto Armuelles, el gasto de funcionamiento ocupa el 100%,
- En General, en los municipios no se cuenta con sistemas informáticos que apoyen la gestión. Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas ha desarrollado el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIASPA) bajo las normas establecidas, el que está siendo implementado en todos los ministerios. Este Sistema Integrado contiene procedimientos e instrumentos informáticos que apoyan la gestión de compras, presupuesto, tesorería, contabilidad y control fiscal. El MEF brinda el mantenimiento y soporte técnico del sistema a todos los entes del sector público que lo han implementado. Actualmente, el SIASPA no está en ningún municipio panameño.

Es necesario la definición de procedimientos administrativos financieros específicos para cada municipalidad, que regulen los aspectos más importantes: administración tributaria, control del efectivo, caja y bancos, egresos, el sistema de planificación institucional y formulación y control presupuestario, específicos para su propia realidad, que permitan una operación clara y transparente en el marco jurídico vigente. Esta labor debe coordinarse, con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República y, pilotear junto con ellos, procedimientos más ágiles en las adquisiciones. Esta situación corrobora nuestra posición en cuanto que los municipios no juegan un papel protagónico de gobierno local en su gran mayoría. Se requiere otros instrumentos y sobre todo, aquéllos que permitan promover la labor del municipio por parte del Estado.

En este sentido indica el economista Rodrigo Mejía que: “en cuanto a los municipios se encuentran carencias en cuanto la cantidad y calidad de los recursos humanos, como materiales, para una adecuada administración tributaria. Esto ocasiona por un lado la baja productividad y el uso de métodos manuales de control, lo que hace que siempre se requieran un mayor número de personas. Por otro lado, también es necesario establecer criterios de selección de personal, la cual está basada fundamentalmente por espacios políticos.

También encontramos que la administración no realiza campañas de difusión, tampoco cuenta con una línea telefónica que brinde información puntual al contribuyente para averiguar sobre sus obligaciones con la municipalidad, como tampoco existe posibilidad de realizar pagos, a través de la red bancaria.”²

b. El Subsidio Municipal

A partir de las últimas reformas constitucionales, existe un específico mandato de descentralizar el Estado y, en consecuencia, fortalecer los gobiernos

² **MEJÍA, RODRIGO. FINANZAS MUNICIPALES Y GESTIÓN FINANCIERA EN PANAMÁ.** Instituto de Enseñanza Superior el Gestión y Desarrollo Local (INESDEL) , Panamá 2008. Pág. 21.

locales. Sin embargo, la norma constitucional no ha sido desarrollada y el prometido traspaso de competencias del Gobierno central a los municipios no se ha producido.

Por lo pronto, el Gobierno Nacional, ha impulsado un proceso de participación comunitaria en las diferentes regiones del país, conocido como Consejos Consultivos Comunitarios³ que, hasta ahora, no ha provocado un proceso de fortalecimiento local sostenible. En opinión de Felipe Cano, ex director de la dirección de Gobiernos Locales, instancia gubernamental dependiente del Ministerio de Gobiernos Locales, indica que: “ La descentralización empieza en el Estado instancia del Ministerio de Gobierno y Justicia.”

La idea es transferir competencias y recursos del Gobierno central a los municipios, para que éstos asuman una cantidad de actividades que hoy no pueden realizar.

En Panamá hay 75 municipios y 52 son subsidiados, lo que significa que el sistema de subsidios colapsó. Este proceso impulsado directamente por el Gobierno Nacional y no por el local, tiene a su vez diversos componentes que inciden en los corregimientos, lo cual se ha denominado Red de Oportunidades⁴ y ejecutado principalmente por instituciones nacionales como el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

³ Los Consejos Consultivos Comunitarios representan un Programa ejecutado directamente por el Ejecutivo (Gobierno Central) como parte de la agenda de gobierno, que se materializa con el contacto directo del Gobierno Nacional hacia las comunidades, sin intermediarios pero procurando la no exclusión de ningún grupo. Su objetivo es el de conocer de primera mano las necesidades y problemas de las mismas comunidades y buscar las posibles soluciones con la opinión de todos. Estos Consejos Consultivos, se han dado ya en distintas regiones como la Comarca Emberá- Wounaan , la Provincia de Coclé, La Provincia de Veraguas y la Comarca Gnobé Buglé.

⁴ Como eje o política de Estado, independientemente de las articulaciones e iniciativa local, surgió como eje transversal, desde el año 2006 el Programa **RED DE OPORTUNIDADES** integrando parte del Ministerio de Desarrollo Social con el propósito de llevar una “VISION” de desarrollo económico y de empleo a las comunidades y ha tenido aceptación en los corregimientos, con programas de ayuda o asistencia económica condicionada a la promoción y beneficio a las familias y comunidades por lo que se ha denominado corresponsabilidades.

El programa busca atender de manera directa, temporal e integral las necesidades de las familias que se encuentran en pobreza extrema, dando un seguimiento de manera que se verifique su efectividad y los beneficiados puedan conocer sus derechos y acceder de mejor forma a los servicios sociales.

Además de los alcaldes, como ejecutores de los planes de desarrollo local, los representantes de corregimiento y los corregidores tienen también un papel fundamental en el proceso descentralizador. Por ello, su preparación y modernización es parte de la tarea pendiente e impostergable.

Por otro lado, el órgano colegiado del gobierno local – el consejo municipal - deberá transformarse en un ente deliberativo eficiente, que establezca las normas de funcionamiento de los municipios.

Las transferencias monetarias que otorga en programa desde abril de 2006, es de B/ 35.00 mensuales y los pagos son bimensuales por B/ 70.00 este año, posterior a este monto, el gobierno nacional incremento B/15.00 por mes, lo que representa un total de B/ 50.00 por mes o B/ 100.00 bimensuales.

La cobertura actual es de 88%, comprendiendo un total en el país de 621 Corregimientos, favoreciendo más a las familias de corregimientos de corte rural en proporción de 8 de cada 10 corregimientos, y la forma de pago, para las familias se esta realizando a través de giros postales y otros mecanismos en los Correos Y Telégrafos (COTEL) con un 54% de familias que deben recorrer las distancias de 2 horas para su cobro, el resto, 31% recorre 2 a 4 horas, el 10% 4 a 6 horas y sólo un porcentaje mínimo de 5% recorre mas de 6 horas.

La verificación y seguimiento por parte del Programa se da a través de un control por una cartilla de corresponsabilidades (la plantilla) Actualmente las transferencias a las familias dentro de los corregimientos se están destinando a:

- Compra de alimentos,
- Compra de medicamentos,
- Compra de ropa y zapatos,
- Compras asociadas a las actividades del trabajo,
- Mejoras a las viviendas

El seguimiento de los programas atiende principalmente 3 sectores:

- La salud
- La educación
- El acompañamiento familiar a la educación de los hijos.

Corresponsabilidades en La salud

En cuanto el tema de la salud, las corresponsabilidades del Programa, atienden principalmente 3 rangos de edad. Niños menores de 1 año, requieren por parte de la madre 6 controles médicos al año, y un reporte cada 2 meses; los niños que comprenden el rango de 2 a 4 años, se requiere 2 controles médicos al año y 1 reporte cada 6 meses, y las mujeres embarazadas o puérperas requieren dar seguimiento a 6 controles mensuales (3) en su centro y 1 control en el puerperio.

Corresponsabilidades en la Educación

Existe una obligación de matricular a los menores entre 4 a 17 años en los centros más cercanos por parte de los padres o acudientes y su asistencia no debe ser menor al 85% de clases, lo cual es independiente del seguimiento y rendimiento escolar.

Hasta agosto de 2008, la verificación por parte del Programa, en cumplimiento por los padres y acudientes ha sido de un 90%

Corresponsabilidades en Acompañamiento familiar

La verificación de las corresponsabilidades de que los padres o acudientes asistan y den seguimiento a la asistencia y rendimiento de sus acudidos se ha dado, únicamente en los hogares con menores de que comprenden la edad (4 a 17 años), logrando resultados de un 90%, a finales del año 2007 era solo del 67%, no obstante las variaciones se dan por períodos de vacaciones.

Un estudio previo sobre la posibilidad de establecer la carrera administrativa a nivel municipal, realizado en el 2007 por parte de la Fundación Para el Desarrollo Municipal indica que el 70% del personal municipal encuestado para ese efecto, pertenece a la actual administración del período 2004- 2009, pero el antiguo personal que se mantiene, justifican su posición basado en el criterio experiencia y apoyado en el subsidio que reciben por parte del Gobierno Nacional, ya previamente destinado a cubrir este aspecto. Igualmente, no se realizan proyectos de inversión sólo se mantiene al personal y las infraestructuras.

En cuanto a las inversiones en obras y servicios éstas llegaron a significar apenas el uno por ciento (1%) de los ingresos municipales.”⁵

Tal situación coloca a los municipios en el círculo vicioso de no prestar servicios por no tener ingreso y el no tener ingresos por no prestar servicios.

Esto corrobora la segunda hipótesis que planteábamos en cuanto que solamente existe un porcentaje mínimo (15%) de municipio auto sostenibles producto de sus ingresos, lo que contrario sensu, más del (50%) fracaso.

La Municipalidad para gravar cualquier tipo de actividad que constituya un hecho imponible, se basa en él capítulo V artículos 84 al 97 de la Ley 106 de Régimen Municipal, que establece un procedimiento muy simple, lo ideal sería que dicho procedimiento, estuviese con los parámetros de una Ley General Tributara como la utilizada por el Estado panameño, ya que al no existir dicha Ley, se producen distorsiones y errores en la imposición y consecuentemente, perjuicios para el desarrollo económico de los municipios. Existen elementos de juicio no considerados por los regímenes impositivos de cada una de las municipalidades en Panamá, los gravámenes establecidos existen únicamente sobre cosas y personas sin ninguna base económica o financiera para el cálculo y cobro de los tributos municipales, existiendo solo mínimos y máximos de cobros que se efectúan basándose en los criterios que establezca el Tesorero Municipal, lo que no permite una política municipal coherente con las competencias y funciones asignadas por la ley. Por otro lado la cobranza tampoco esta basada

⁵ MEJIA, Rodrigo .Finanzas Municipales y Gestión Financiera en Panamá. INESDEL Pág. 9

en criterios objetivos, la ley indica que los tributos no pagados en tres meses pueden ser cobrados por el procedimiento de jurisdicción coactiva por parte del municipio, no obstante no existe norma que regule este procedimiento ni criterio que califique que cobranza debe seguir este paso y cuales no se les aplica. Todo ello incide directamente en un verdadero proceso que promueva la descentralización con eficiencia.

En Principio hay tres tipos de servicios que deben ser prestados descentralizadamente: aquellos cuya demanda muestra grandes diferencias en las distintas localidades; aquellos en los que no existen grandes diferencias entre las distintas jurisdicciones; y aquellos cuyos beneficios sobrepasan el costo adicional de la administración local.

Sin embargo, para que la transferencia de la responsabilidad administrativa por aquellas funciones típico de los gobiernos locales sea exitosa, los organismos estatales inferiores responsable de funciones descentralizas no solo tienen que tener la facultad para tomar decisiones del gasto, sino que también disponer de los ingresos necesarios para implementar las decisiones de gasto. Por consiguiente, la adecuada asignación de ingresos a los gobiernos locales depende de las responsabilidades de gastos asignadas a los mismos.

Indica el economista Osvaldo Ruiz que :” “Cualquier proceso de descentralización que solo se enfoque en lo administrativo y lo económico, obviando la parte política; está condenado al fracaso Y es que todo proceso de descentralización en Panamá debe enfocarse en dar paso a una interacción directa entre los miembros de las comunidades y sus Representante de Corregimiento, a través de Juntas Locales y Juntas Comunales realmente democráticas; a fin de poder activar entonces una relación más efectiva con el Alcalde del Municipio. Otros aspectos de gran debilidad a la hora de hablar de descentralización en Panamá son:

- La ruralidad municipal e ingresos insuficientes. Algunos municipios –la mayoría- no tienen capacidad de autosostenimiento y requieren del

subsidio del Estado para cubrir sus operaciones y proyectos. Los municipios subsidiados dificultan la descentralización.

- La partidocracia excesiva. Existe una seria visión cortoplacista en la administración del Estado, con la carente existencia de estrategias que vayan más allá de los planes de gobierno, cosa que se agudiza aún más dentro de la administración de los municipios. Este tipo de metodología va en contra de la ejecución de cualquier estrategia de descentralización.
- La administración de justicia municipal, de mano del Alcalde y de los Corregidores es en extremo deficiente, lo que contribuye al acrecentamiento de la desconfianza ciudadana en sus autoridades.
- La visión del Alcalde debe pasar a la de un mero funcionario administrativo de la comuna, a la de un funcionario con visión de desarrollo municipal. Muchas de las opciones que otorga el sistema actual para fomentar el desarrollo municipal, son subutilizadas por los Alcaldes y este efecto permea a las comunidades y los Representantes de Corregimiento.⁶

Sobre la tercera de las hipótesis planteadas en el presente estudio, se indica que las principales causas de la falta de implementación de la descentralización en Panamá están determinadas por intereses políticos a nivel superior. Esto está comprobado.

Se ha demostrado a lo largo del análisis, que el país mantiene una cultura centralista arraigada desde tiempos de la colonia,

Existen por otro lado causas puntuales, por el procedimiento establecido y no por la ley, como los son:

c. La Ingovernabilidad Institucional:

⁶ RUÍZ, Osvaldo. Universidad de Panamá. Conferencia. **EXPRESIONES DESARROLLÓ LA CONFERENCIA "LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL" 2006.**

- a) La falta de gobernabilidad se ve como una falta clara de la definición de las competencias municipales con los órganos de gobierno. Se interponen intereses de grupos gobernantes o del partido que representan.
- b) La mixtura de competencias Consejo-administrador y ejecutor vs Alcaldes (controlador y deliberativo en cuanto presupuestos) dificultan internamente la gobernabilidad.
- c) El sistema local, basado en la separación de poderes, muchas veces el Concejo ejerce predominio sobre los Alcaldes o Alcaldesa y bifurca la función ejecutiva entre ambos y permite incluso que subalternos administrativos como es el caso de Tesoreros(as) co-ejerzan la administración municipal con el Alcalde o Alcaldesa y, en algunos casos, el Concejo faculta a otros.
- d) No permite al Alcalde, ejercer un liderazgo claro en la administración
- e) Toda decisión entre órganos del poder municipal requiere de la negociación, muchas veces obstaculizada por posiciones políticas partidistas (que están a escala supra municipal) o intereses particulares.

3. Análisis de las Encuestas a Servidores Públicos Municipales.

La presente investigación tomó en cuenta la opinión de 33 Servidores Públicos Municipales para proyectar tendencias en cuanto al tema de la importancia y avances del proceso de descentralización, de las Provincias Centrales de Panamá, en la fecha de 8 noviembre de 2008:

Las preguntas se elaboraron basados en un tema específico, sobre el proceso de descentralización, sus avances en cuanto a ventajas y desventajas bajo el formato siguiente:

1Tema: la Descentralización

- Título de la discusión: La descentralización en Panamá, ventajas, desventajas.
- Descripción de la discusión: la descentralización es conveniente o no actualmente en los municipios panameños.
- Opiniones de la encuesta:

- título de la encuesta: similar al punto dos.
- Contenido de las preguntas de la encuesta, indicando el concepto y basado en los contenidos de la ley actual si se considera o no que la ley de 1973 actual de los municipios favorece o no un proceso de modernización municipal.
- Se establece una opción para otras opiniones particulares.

Las funciones o cargos de los encuestados son:

1. Tesorero Municipal- Municipio de las Minas.
2. Corregidor del Distrito de Chépo (cabecera)
3. Asistente Técnico del Programa de Desarrollo Municipal (PRODEC)
4. Contador (Municipio de Ocú)
5. Tesorera (Municipio de Santa María)
6. Asesora Técnica (Municipio de San Miguelito)
7. Consejal , Representante (Junta Comunal de Cativa)
8. Director de Planificación (Municipio de Arraiján)
9. Panificador. Área Donoso- Provincia de Colón
10. Abogada Consultora (Municipio de Arraiján)
11. Comisión de educación (Corregimiento de Cativá-Provincia de Colón)
12. Tesorera Municipal de Pesé
13. Asistente Administrativa (Dirección Nacional de Gobiernos Locales)
14. Supervisor de Ambiente Municipal (Municipio de Changuinola)
15. Jefe de Recursos Humanos (Municipio de Santiago)
16. Alcaldesa (Municipio de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro)
17. Secretaria (Consejo Provincial de Chiriquí)
18. Secretaria (Consejo Provincial de Chiriquí)
19. Planificadora (Programa de Obras Comunitarias. Ministerio de Economía y Finanzas)
20. Coordinador del Programas de Obras Comunitarias- Región Central.
21. Secretario del Consejo (Municipio de San Lorenzo).
22. Soporte Técnico (Asociación de municipios de la Comarca Ngobe-Bugle.)

23. Secretaria General/ encargada de la modernización municipal)
24. Planificador de Corregimiento de (Municipio Santa Fé)
25. Alcalde del Municipio de Dolega.
26. Asesora Legal (Municipio de los Santos)
27. Asistente administrativo (Ministerio de Economía y Finanzas)
28. Planificador (Ministerio de Economía y Finanzas)
29. Asesor Técnico (Municipio de Tolé- Chiriquí)
30. Secretaria Contable (municipio de Santiago)
31. Asistente de Planificación (Ministerio de Economía y Finanzas)
32. Planificador (Ministerio de Economía y Finanzas)
33. Secretaria (Municipio de Mariato)

Los resultados demuestran lo siguiente:

- No se refleja en las encuestas que exista un impedimento para recibir capacitación, no obstante, a pesar de que se han realizado de manera esporádica por diversas instituciones, en general no se les ha dado seguimiento ni se ha medido el grado de impacto que haya podido tener en el personal o para la municipalidad. Se han dictado seminarios, charlas, talleres que cubren la mayoría de las necesidades de cada municipio, pero no necesariamente en seminarios prácticos, de seguimiento y evaluación de resultados entre los participantes, lo que requiere una reprogramación y replanteamiento de la estrategia de oferta. Los niveles de personal con información sobre temas administrativos, de planeación estratégica o de calidad en los servicios pueden ser el inicio o la base fundamental para poder adelantar con otros programas de mayor trascendencia en esta escala.
- En relación con las necesidades de capacitación para el tema de desempeño, si se compara con otras capacitaciones para la formación personal en general, no se ve diferencias. De la misma forma, el personal ve o solicita unas u otras, por lo que el individuo como tal, le da mayor

prioridad a mantener su trabajo que cualquier otra necesidad. Los temas en seminarios cortos orientados a las relaciones públicas, que se orientan más a la formación profesional, no son solicitados con frecuencia, a pesar de que son instituciones gubernamentales enfocadas hacia el público o al ciudadano y se requiere de una nueva formación reculturizando a una nueva municipalidad en donde se valore de la misma forma la relaciones interpersonales, la convivencia, la negociación y la tolerancia, como aspectos necesarios para el cambio actitudinal de los servidores municipales.

- Los municipios actualmente subsidiados y estructuralmente débiles pueden desarrollar una adecuación óptima de sus programas de incentivo y motivación sobre la base propuesta de fortalecimiento municipal a través de la unificación de sistemas y procedimientos municipales pero a corto plazo. Requieren a futuro una estructura fuerte y estable a fin de darle continuidad a todos los planes, independientemente de cambios de administración.
- El 90% indica que los municipios requieren ya del proceso de descentralización, no obstante el 80% considera que los municipios aun no están preparados para asumir las competencias sin un proceso previo de capacitación.
- Al no tener, la mayoría de los municipios del país, una estrategia organizacional y la implementación previa de un sistema de división y coordinación del trabajo por un Manual de Cargos y Funciones Municipales, así como las políticas generales y los cursos y los medios de acción y responsables definidos para alcanzar este objetivo. Las tareas o iniciativas municipales responden, inevitablemente, a formalismos resultantes de prácticas históricas y/o a la necesidad de dar respuestas a situaciones inmediatas o de imprevisto.

CAPÍTULO IV

Base Legal del Municipio de Panamá

M. Régimen Municipal Panameño

1. Base Legal

El municipalismo en Panamá se concreta en las siguientes leyes:

- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, modificada por los Actos Reformatorios de 1978, por el acto Constitucional de 1983, y por los Actos Legislativos de 1993 y 1994.
- Ley 106 del 8 de octubre de 1973 sobre Régimen Municipal, modificada por la ley 52 del 12 de diciembre de 1984, modificada por el Decreto 19 del 21 de noviembre de 1989.
- Ley 55 del 10 de junio de 1973, sobre la Regulación de la administración, Fiscalización y cobro de tributos Municipales.
- Ley 105 del 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 53 del 12 de diciembre de 1984, modificada por el Decreto Ley 19 del 21 de noviembre de 1989 que organiza las juntas comunales y les señala funciones.
- Ley 51 del 12 de diciembre de 1984, modificada por el Decreto Ley 20 del 21 de noviembre de 1989, sobre Consejos Provinciales.
- Ley 2 del 2 de junio de 1987, modificada por el Decreto Ley 18 del 21 de noviembre de 1989, sobre Gobiernos Provinciales.
- Ley 19 del 3 de agosto de 1992, por la cuál se derogan los Decretos de Guerra emitidos por el Gobierno Provincial que funciono desde 1 de septiembre hasta el 20 de diciembre de 1989 y se toman otras medidas (artículos 2,11,12,17,18,22,y 23).
- Fallo del 26 de abril de 1993, en contra del artículo 72 ordinal 11 de la ley 106 del 8 de octubre de 1973, y acuerdo municipal #73 de octubre se 1990, que desarrolla el ordinal 11 del artículo 72 de la ley antes mencionada.
- Ley 3 del 17 de mayo de 1994, por la cuál se aprueba el Código de la Familia del 1 de agosto de 1994, modificada por la ley 12 del 25 de julio de 1994.

El marco teórico conceptual de lo que representa el Municipio se orienta a convertirlo en promotor de desarrollo y no solamente un ente que presta servicios a la población.

Para ello, el Gobierno de Panamá adelanta acciones que impulsen la modernización de los Gobiernos Municipales (GMs), y que promuevan la adopción e implantación de una Política Nacional de Desarrollo Local y Descentralización (PNDLD). Este enfoque de intervención a dos niveles ha sido recogido en el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (1 522/OC-PN).

En este sentido, tenemos que se puede definir municipio como la entidad administrativa del Distrito y constituye la más completa unidad de Gobierno Local en Centroamérica. Panamá no escapa a esa realidad representándose con poderes y características propias”, las cuales se detallan así:

Separación de Poderes: La administración municipal está compartida entre el cuerpo deliberante, denominado “Consejo Municipal”, constituido por los Representantes de Corregimientos y el funcionario ejecutivo denominado “Alcalde”, quienes funcionan separadamente, pero en forma coordinada.

Representación Popular Partidista: La representación de la comunidad está basada en el Corregimiento que funge como distrito electoral en torno al cual se elige el Representante o Concejal, mientras el Alcalde, también electo popularmente es elegido a nivel del Distrito para un periodo de cinco años, ambos, pudiendo ser reelectos indefinidamente.

Flexibilidad para la Organización Administrativa: Las exigencias constitucionales y legales son limitadas a la formación del Consejo Municipal y algunos funcionarios: Alcaldes, Tesoreros, Auditores, dejándose al Municipio las facultades para organizar su administración en la forma que considere adecuada

a la realidad local, evitándose así la simetría artificial entre municipios de características y condiciones distintas.

Patrimonio y Poder Tributario Propios: Los municipios panameños poseen bienes patrimoniales propios, con facultades para adquirirlos por cualquier título, así como poder tributario otorgado por la Constitución Política que les permite gravar con tributos todas las actividades industriales, comerciales que se realicen dentro de su jurisdicción, asimismo pueden gravar con tasas la presentación de sus servicios públicos de cualquier naturaleza. Además de su poder impositivo, los municipios tienen facultad para obtener préstamos, constituir empresas propias o mixtas para la presentación de servicios.

Capacidad de Ejecución: El municipio está facultado legalmente para constituir su propio cuerpo de empleados para la ejecución de obras públicas y la presentación de servicios. Además, como unidad de gobierno, mediante el cumplimiento de requisitos legales puede celebrar contratos para la ejecución de sus competencias. La capacidad de insumos o demandas por el sistema municipal se hace directamente, a través del Consejo.

Es claro que otros funcionarios y agentes del Municipio pueden actuar como captadores de necesidades, pero el proceso predominante es función del Consejo Municipal. La implicación es obvia gracias al tipo de representación comunal existente. En verdad, puede ocurrir una superdimensión de los problemas rurales en detrimento de los problemas de las áreas urbanas como resultado de la representación, pero la condición predominante rural de los municipios panameños, hace que ese riesgo sea solamente teórico.

Existen servicios locales de interés público, a cargo del órgano Ejecutivo y otras, las menores, a cargo de las municipalidades, como lo son Los comités de salud de apoyo a la labor del Ministerio de Salud, servicios de educación, las Juntas Municipales de Educación, con la función de cooperar con las autoridades del ramo para el impulso de la cultura y de la educación y para velar por la inversión

de los fondos municipales (20% de su presupuesto) que se destinan a la educación. Estas Juntas Municipales están conformadas por representantes de:

- ✚ Ministerio de Educación;
- ✚ Clubes de Padres de Familia; y,
- ✚ Maestros del distrito)

Además, en cada centro escolar del primer y segundo nivel de enseñanza funciona un organismo, consultivo y de participación ad honorem, denominado Comunidad Educativa Escolar, que está integrado por:

- ✚ El Director del centro escolar;
- ✚ El Presidente o la Presidenta de la Asociación de Padres de Familia;
- ✚ Un representante de los educadores y las educadoras del centro escolar;
- ✚ Un representante de los estudiantes de los dos últimos años;
- ✚ Un representante de las organizaciones cívicas del área donde está ubicado el centro escolar.

La Comunidad Educativa Escolar tiene las atribuciones y funciones siguientes:

- ✚ Elaborar y apoyar el desarrollo del Proyecto Educativo de Centro, participando en su efectiva ejecución y evaluación;
- ✚ Servir de órgano de comunicación con la Comunidad Educativa Regional;
- ✚ Contribuir con los procesos de participación y proyección comunitaria en materia educativa;
- ✚ Servir de instancia de consulta y asesoría de la Dirección del centro educativo;
- ✚ Velar por la calidad de la educación, con el fin de garantizar la eficiencia y eficacia del proceso educativo y que se cumplan los fines de la educación panameña;

- ✚ Elaborar un programa de estímulos para la superación profesional de educadores y educandos del centro educativo, así como colaborar en su efectiva implementación y evaluación;
- ✚ Elaborar el presupuesto del centro escolar y darle seguimiento a su ejecución;
- ✚ Velar por la armónica colaboración de los diferentes estamentos del centro escolar.

De esta manera, no se asignan atribuciones y funciones a las municipalidades respecto de los servicios educativos.

En ningún caso, los servicios de educación primaria, secundaria o universitaria son asumidos por las municipalidades; habiéndose podido identificar sólo 12 centros de atención parvularia (que equivale al 0.6% del total de centros de educación pre-escolar de Panamá), para el cuidado de menores de seis años de edad, en donde –en algunos casos- se imparte el servicio de educación pre-escolar.

Permanencia de Algunas Actividades Tradicionales: Las funciones de autoridades policivas son aún mantenidas por los Alcaldes, aunque desde el punto de vista ortodoxo, ello no se atribuye al gobierno local como función directa, pero en todo caso garantiza la fuerza necesaria para hacer cumplir los Acuerdos Decretos y Resoluciones municipales, sin problemas.

Señala Rolando Lee, que. “La administración municipal de Panamá se encuentra actualmente en un periodo de transición de un sistema desfasado hacia a otro más avanzado. Las tendencias centralizadoras están cediendo ante la descentralización como forma de afianzamiento de la autonomía y la democracia local.

La decisión de elegir libremente a los Alcaldes y miembros de los Consejos Municipales, constituye un paso gradual hacia la descentralización en beneficio del gobierno local como entidad más cercana al ciudadano”¹

De acuerdo a lo planteado y el seguimiento dado hasta ahora, en el contexto panameño, planteamos nuestro plan y nuestras hipótesis de trabajo:

2. Hipótesis Sobre El Tema Central De La Descentralización En Panamá

1º La estructura actual de la Ley Municipal no contempla elementos que faciliten un proceso de descentralización igualitaria a todos los municipios del país por no contemplar las características o particularidades distintivas de cada distrito.

La redistribución de recursos, dirigida a asegurar la equidad sin reducir las potencialidades de la descentralización en materia de eficiencia y participación se da en: Transferir a los municipios recursos renovables, excepto los que se reserve para la nación y de infraestructura a su ámbito, además de transferencia de impuestos principalmente el de inmuebles y capacitación en las recaudaciones de los impuestos nacionales generados en el ámbito local.

En Los países centroamericanos los sistemas de transferencias, usan diversos criterios como formula de distribución de una masa de fondos para una transferencia determinada, por lo general un porcentaje de los presupuestos de ingresos nacionales que se distribuye entre los municipios de acuerdo a la cantidades de población, montos iguales por municipio, ingresos ordinarios o propios, per-capita. Panamá aun no tiene criterio asignado en este sentido.

De igual modo, casi todos los sistemas de transferencias prevén la utilización de los fondos para finalidades específicas.

2º El subsidio que reciben 52 de 75 municipios del país no le permiten implementar el proceso de descentralización de manera eficiente.

¹ LEE GIL, Rolando. **Marco Normativo Municipal de Centroamérica**. Instituto de Enseñanza Superior en Gestión y Desarrollo Local (INESDEL) Panamá, 2008. Pág.11.

3º Las principales causas de la falta de implementación de la descentralización en Panamá están determinadas por intereses políticos a nivel superior.

a. Estructura

Si analizamos la situación en base a las afirmaciones a priori, que lanzamos en nuestro plan de trabajo vemos que la ley municipal data del año 1973, a un año de haberse aprobado un nuevo estatuto constitucional en Panamá que reorganizó el Régimen Municipal. A partir de ese momento es que el Municipio panameño contó con los instrumentos legales que fortalecen su carácter de institución autónoma a rango constitucional, no obstante hemos demostrado anteriormente en el presente estudio que la autonomía municipal es deficiente por cuanto que los municipios no han sido objeto real del proceso de descentralización, los servicios que presta son fiscalizados y, en gran medida, controlados por otras instituciones gubernamentales a nivel de Gobierno Central, los Ministerios y las dependencias autónomas y semi autónomas del Estado panameño.

No están definidos de manera clara los servicios que presta un municipio ni se hace tampoco clasificación alguna de los municipios, distinguiendo entre metropolitano, urbanos, semi-urbanos, rurales o semi rurales. Esta distinción sería clave para determinar los servicios, clasificar al municipio y, por ende, su grado de autonomía.

La Constitución Política de Panamá establece la autonomía de los gobiernos locales, y los municipios tienen asignadas constitucionalmente, la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social; sin embargo, la Contraloría General mantiene una importante injerencia en los asuntos financieros municipales, al punto que para que los cheques emitidos por las municipalidades sean válidos, deben ser refrendados por el representante de esta Institución. Para fiscalizar y controlar el uso de los fondos y bienes municipales, la Contraloría designa a un auditor municipal, en cada distrito.

Además de ello, el régimen tributario en Panamá establece que:

“Las facultades tributarias pertenecen al Gobierno Nacional y a los municipios. La legislatura tributaria nacional es establecida por la ley de la Asamblea Legislativa. La misma es iniciada por Órgano Ejecutivo y discutida, modificada, aprobada o derogada por la Asamblea Legislativa, la firma del Presidente de la República es necesaria para que una ley sea considerada como tal.”⁵

- Tanto la Contraloría General de la República, como el Ministerio de Economía y Finanzas, fiscalizan a los municipios limitando, en cierta medida, su autonomía. Analicemos la situación.

Ministerio de Economía y Finanzas:

“Es el órgano rector de la política económica” ¹⁰

Este ministerio diseña y ejecuta las directrices generales y tareas específicas de Hacienda y Tesorería Nacional. Tiene la responsabilidad de programación de las inversiones públicas y la estrategia social, tiene la responsabilidad de elaborar, ejecutar y controlar el Presupuesto General del Estado, por ello las normas dictadas en este campo para los municipios son de obligatorio cumplimiento, además, el MEF presta asistencia directa a los municipios al momento de formular sus presupuestos.

Actualmente se encuentra vigente, inclusive para los municipios, las Normas de Contabilidad Gubernamental que establece una contabilización por partida doble e integrada con las cuentas presupuestarias, permitiendo el control presupuestario y el análisis de la situación patrimonial de los entes del sector público.

- **Contraloría General de la República:**

“Tienen amplias competencias ligadas a la fiscalización de la administración pública.”

⁵ Corporate Taxation in Latin América, Régimen Tributario en Panamá. 1987 primera edición. Pág. 3

¹⁰ Ministerio de Economía y Finanzas, Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá, 1999 Pág.113

La Contraloría regula y controla el movimiento de los fondos y bienes públicos; establece los métodos y sistemas de contabilidad para todo el sector público, procurando la integración de resultados del conjunto del Estado, incluyendo a los Municipios y permitiendo la generación de cuentas nacionales, esto es fundamental para cualquier sistema de monitoreo y evaluación de la gestión municipal.

Esta Entidad, a través de la Dirección de Fiscalización, realiza el control previo jurídico y económico de todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos. Por medio de la Dirección de Auditoría General, se realiza el control posterior, contando con la Unidad Administrativa especializada en Gobiernos Locales.

Para la administración financiera municipal rigen las siguientes normas.

- Las Normas Generales de Administración Presupuestaria, Ley No. 51 del 11 de Diciembre de 2007, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para vigencia fiscal del 2008, que regulan el accionar de los municipios, aún cuando por la autonomía, cada Consejo Municipal es responsable de aprobar su respectivo presupuesto. Estas normas definen diferentes aspectos, entre los cuales cabe mencionar: Administración de los fondos públicos, procedimientos cuando los ingresos recaudados son menor a lo presupuestado, cambios en la estructura de puestos, escala salarial, límite para la remuneración y acciones de personal, entre otras normas.

Ley No. 22 del 27 de Junio de 2006, por la cual se regula la Contratación Pública en general, al no existir una Ley específica al proceso de contratación, salvo para compras y obras hasta B/ 5,000.00, realizado por los Municipios, es regida por esta ley en forma supletoria. En ella se dictan normas para la ejecución de obras públicas, adquisición o arrendamiento de bienes, prestación de servicios, operación o administración de bienes y gestión de funciones administrativas.

- La ley 32 de 1984 de la Contraloría General de la República, en su artículo 74 establece que:

“Toda orden de pago que se emita con el cargo al Tesoro Nacional o contra cualquier otro tesoro público deberá ser sometida al refrendo de la

Contraloría general, sin cuyo requisito no podrá ser pagado. A tal efecto, la contraloría verificará:

- Que ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia;
- Que está debidamente imputada al presupuesto;
- Que la partida presupuestaria respectiva tiene saldo disponible para cubrir la erogación;
- Que ha sido emitida para pagar bienes recibidos o servicios efectivamente prestados, salvo las excepciones establecidas en la ley ;
- Que el beneficiario de la orden es titular efectivo del crédito.”¹¹

Como podemos observar, son amplias las funciones de las instituciones del sector público que influyen en la administración financiera municipal en cuanto a las facultades que les otorga la legislación y las normas vigentes al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República.

Si analizamos la Práctica de la Administración Financiera Municipal tenemos que:

A pesar de las regulaciones y normas generales que existen en el área administrativa financiera para el sector público, en los municipios del país, éstos no cuentan con procedimientos administrativos financieros definidos y específicos para su propia realidad, que permitan una operación clara y transparente. No es similar un ministerio aplicando la Ley de Contrataciones del Sector Público, que un municipio en donde las limitaciones de personal obligan a definir procedimientos ejecutados a veces por una sola persona, cuando las normas de control interno indican la necesidad de la segregación de funciones.

Esta debilidad normativa local origina inseguridad y desconocimiento para los funcionarios que toman parte de los procesos, provocándose situaciones como las siguientes:

¹¹ Contraloría General de la República, IBIDEM Pág.29

- Funcionarios municipales no cumplen con todos los requisitos y al solicitar refrendo al funcionario encargado del control previo de la Contraloría General, éste lo rechaza, con justa razón con el consiguiente atraso del proceso.
- Existen casos en los cuales los funcionarios encargados de control previo no transmiten de forma oportuna las causas del no refrendo, causando situaciones en las cuales son señalados de coadministrar el presupuesto y sobrepasar sus funciones.

Estas situaciones dividen opiniones al respecto, mientras algunos consideran el control previo como excesivo, para otros, es considerado como un mecanismo que permite condiciones de transparencia de la gestión municipal, que les evitará problemas en el futuro.

Además de lo anterior, podemos mencionar otras debilidades de las municipalidades como son las siguientes:

- En los municipios, no existe un sistema de administración tributaria que normalice los procedimientos para una eficaz administración de los impuestos y tasas que deben recaudar los municipios.
- 55 de los 75 municipios del país son subsidiados por el Gobierno Central y la estructura del gasto, con excepción de los municipios que son cabecera de provincia y el municipio de San Miguelito, Chorrera, Arraiján y Puerto Armuelles, el gasto de funcionamiento ocupa el 100%,
- En General, en los municipios no se cuenta con sistemas informáticos que apoyen la gestión. Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas ha desarrollado el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIASPA) bajo las normas establecidas, el que está siendo implementado en todos los ministerios. Este Sistema Integrado contiene procedimientos e instrumentos informáticos que apoyan la gestión de compras, presupuesto, tesorería, contabilidad y control fiscal. El MEF brinda el mantenimiento y soporte técnico del sistema a todos los entes del sector público que lo han implementado. Actualmente, el SIASPA no está en ningún municipio panameño.

Es necesario la definición de procedimientos administrativos financieros específicos para cada municipalidad, que regulen los aspectos más importantes: administración tributaria, control del efectivo, caja y bancos, egresos, el sistema de planificación institucional y formulación y control presupuestario, específicos para su propia realidad, que permitan una operación clara y transparente en el marco jurídico vigente. Esta labor debe coordinarse, con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República y, pilotear junto con ellos, procedimientos más ágiles en las adquisiciones. Esta situación corrobora nuestra posición en cuanto que los municipios no juegan un papel protagónico de gobierno local en su gran mayoría. Se requiere otros instrumentos y sobre todo, aquéllos que permitan promover la labor del municipio por parte del Estado.

En este sentido indica el economista Rodrigo Mejía que: “en cuanto a los municipios se encuentran carencias en cuanto la cantidad y calidad de los recursos humanos, como materiales, para una adecuada administración tributaria. Esto ocasiona por un lado la baja productividad y el uso de métodos manuales de control, lo que hace que siempre se requieran un mayor número de personas. Por otro lado, también es necesario establecer criterios de selección de personal, la cual está basada fundamentalmente por espacios políticos.

También encontramos que la administración no realiza campañas de difusión, tampoco cuenta con una línea telefónica que brinde información puntual al contribuyente para averiguar sobre sus obligaciones con la municipalidad, como tampoco existe posibilidad de realizar pagos, a través de la red bancaria.”²

b. El Subsidio Municipal

A partir de las últimas reformas constitucionales, existe un específico mandato de descentralizar el Estado y, en consecuencia, fortalecer los gobiernos

² **MEJÍA, RODRIGO. FINANZAS MUNICIPALES Y GESTIÓN FINANCIERA EN PANAMÁ.** Instituto de Enseñanza Superior el Gestión y Desarrollo Local (INESDEL) , Panamá 2008. Pág. 21.

locales. Sin embargo, la norma constitucional no ha sido desarrollada y el prometido traspaso de competencias del Gobierno central a los municipios no se ha producido.

Por lo pronto, el Gobierno Nacional, ha impulsado un proceso de participación comunitaria en las diferentes regiones del país, conocido como Consejos Consultivos Comunitarios³ que, hasta ahora, no ha provocado un proceso de fortalecimiento local sostenible. En opinión de Felipe Cano, ex director de la dirección de Gobiernos Locales, instancia gubernamental dependiente del Ministerio de Gobiernos Locales, indica que: “ La descentralización empieza en el Estado instancia del Ministerio de Gobierno y Justicia.”

La idea es transferir competencias y recursos del Gobierno central a los municipios, para que éstos asuman una cantidad de actividades que hoy no pueden realizar.

En Panamá hay 75 municipios y 52 son subsidiados, lo que significa que el sistema de subsidios colapsó. Este proceso impulsado directamente por el Gobierno Nacional y no por el local, tiene a su vez diversos componentes que inciden en los corregimientos, lo cual se ha denominado Red de Oportunidades⁴ y ejecutado principalmente por instituciones nacionales como el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

³ Los Consejos Consultivos Comunitarios representan un Programa ejecutado directamente por el Ejecutivo (Gobierno Central) como parte de la agenda de gobierno, que se materializa con el contacto directo del Gobierno Nacional hacia las comunidades, sin intermediarios pero procurando la no exclusión de ningún grupo. Su objetivo es el de conocer de primera mano las necesidades y problemas de las mismas comunidades y buscar las posibles soluciones con la opinión de todos. Estos Consejos Consultivos, se han dado ya en distintas regiones como la Comarca Emberá- Wounaan , la Provincia de Coclé, La Provincia de Veraguas y la Comarca Gnohe Bugle.

⁴ Como eje o política de Estado, independientemente de las articulaciones e iniciativa local, surgió como eje transversal, desde el año 2006 el Programa **RED DE OPORTUNIDADES** integrando parte del Ministerio de Desarrollo Social con el propósito de llevar una “VISION” de desarrollo económico y de empleo a las comunidades y ha tenido aceptación en los corregimientos, con programas de ayuda o asistencia económica condicionada a la promoción y beneficio a las familias y comunidades por lo que se ha denominado corresponsabilidades.

El programa busca atender de manera directa, temporal e integral las necesidades de as familias que se encuentran en pobreza extrema, dando un seguimiento de manera que se verifique su efectividad y los beneficiados puedan conocer sus derechos y acceder de mejor forma a los servicios sociales.

Además de los alcaldes, como ejecutores de los planes de desarrollo local, los representantes de corregimiento y los corregidores tienen también un papel fundamental en el proceso descentralizador. Por ello, su preparación y modernización es parte de la tarea pendiente e impostergable.

Por otro lado, el órgano colegiado del gobierno local – el consejo municipal - deberá transformarse en un ente deliberativo eficiente, que establezca las normas de funcionamiento de los municipios.

Las transferencias monetarias que otorga en programa desde abril de 2006, es de B/ 35.00 mensuales y los pagos son bimensuales por B/ 70.00 este año, posterior a este monto, el gobierno nacional incremento B/15.00 por mes, lo que representa un total de B/ 50.00 por mes o B/ 100.00 bimensuales.

La cobertura actual es de 88%, comprendiendo un total en el país de 621 Corregimientos, favoreciendo más a las familias de corregimientos de corte rural en proporción de 8 de cada 10 corregimientos, y la forma de pago, para las familias se esta realizando a través de giros postales y otros mecanismos en los Correos Y Telégrafos (COTEL) con un 54% de familias que deben recorrer las distancias de 2 horas para su cobro, el resto, 31% recorre 2 a 4 horas, el 10% 4 a 6 horas y sólo un porcentaje mínimo de 5% recorre mas de 6 horas.

La verificación y seguimiento por parte del Programa se da a través de un control por una cartilla de corresponsabilidades (la plantilla) Actualmente las transferencias a las familias dentro de los corregimientos se están destinando a:

- Compra de alimentos,
- Compra de medicamentos,
- Compra de ropa y zapatos,
- Compras asociadas a las actividades del trabajo,
- Mejoras a las viviendas

El seguimiento de los programas atiende principalmente 3 sectores:

- La salud
- La educación
- El acompañamiento familiar a la educación de los hijos.

Corresponsabilidades en La salud

En cuanto el tema de la salud, las corresponsabilidades del Programa, atienden principalmente 3 rangos de edad. Niños menores de 1 año, requieren por parte de la madre 6 controles médicos al año, y un reporte cada 2 meses; los niños que comprenden el rango de 2 a 4 años, se requiere 2 controles médicos al año y 1 reporte cada 6 meses, y las mujeres embarazadas o puérperas requieren dar seguimiento a 6 controles mensuales (3) en su centro y 1 control en el puerperio.

Corresponsabilidades en la Educación

Existe una obligación de matricular a los menores entre 4 a 17 años en los centros más cercanos por parte de los padres o acudientes y su asistencia no debe ser menor al 85% de clases, lo cual es independiente del seguimiento y rendimiento escolar.

Hasta agosto de 2008, la verificación por parte del Programa, en cumplimiento por los padres y acudientes ha sido de un 90%

Corresponsabilidades en Acompañamiento familiar

La verificación de las corresponsabilidades de que los padres o acudientes asistan y den seguimiento a la asistencia y rendimiento de sus acudidos se ha dado, únicamente en los hogares con menores de que comprenden la edad (4 a 17 años), logrando resultados de un 90%, a finales del año 2007 era solo del 67%, no obstante las variaciones se dan por períodos de vacaciones.

Un estudio previo sobre la posibilidad de establecer la carrera administrativa a nivel municipal, realizado en el 2007 por parte de la Fundación Para el Desarrollo Municipal indica que el 70% del personal municipal encuestado para ese efecto, pertenece a la actual administración del período 2004- 2009, pero el antiguo personal que se mantiene, justifican su posición basado en el criterio experiencia y apoyado en el subsidio que reciben por parte del Gobierno Nacional, ya previamente destinado a cubrir este aspecto. Igualmente, no se realizan proyectos de inversión sólo se mantiene al personal y las infraestructuras.

En cuanto a las inversiones en obras y servicios éstas llegaron a significar apenas el uno por ciento (1%) de los ingresos municipales.”⁵

Tal situación coloca a los municipios en el círculo vicioso de no prestar servicios por no tener ingreso y el no tener ingresos por no prestar servicios.

Esto corrobora la segunda hipótesis que planteábamos en cuanto que solamente existe un porcentaje mínimo (15%) de municipio auto sostenibles producto de sus ingresos, lo que contrario sensu, más del (50%) fracaso.

La Municipalidad para gravar cualquier tipo de actividad que constituya un hecho imponible, se basa en él capítulo V artículos 84 al 97 de la Ley 106 de Régimen Municipal, que establece un procedimiento muy simple, lo ideal sería que dicho procedimiento, estuviese con los parámetros de una Ley General Tributara como la utilizada por el Estado panameño, ya que al no existir dicha Ley, se producen distorsiones y errores en la imposición y consecuentemente, perjuicios para el desarrollo económico de los municipios. Existen elementos de juicio no considerados por los regímenes impositivos de cada una de las municipalidades en Panamá, los gravámenes establecidos existen únicamente sobre cosas y personas sin ninguna base económica o financiera para el cálculo y cobro de los tributos municipales, existiendo solo mínimos y máximos de cobros que se efectúan basándose en los criterios que establezca el Tesorero Municipal, lo que no permite una política municipal coherente con las competencias y funciones asignadas por la ley. Por otro lado la cobranza tampoco esta basada

⁵ MEJIA, Rodrigo .Finanzas Municipales y Gestión Financiera en Panamá. INESDEL Pág. 9

en criterios objetivos, la ley indica que los tributos no pagados en tres meses pueden ser cobrados por el procedimiento de jurisdicción coactiva por parte del municipio, no obstante no existe norma que regule este procedimiento ni criterio que califique que cobranza debe seguir este paso y cuales no se les aplica. Todo ello incide directamente en un verdadero proceso que promueva la descentralización con eficiencia.

En Principio hay tres tipos de servicios que deben ser prestados descentralizadamente: aquellos cuya demanda muestra grandes diferencias en las distintas localidades; aquellos en los que no existen grandes diferencias entre las distintas jurisdicciones; y aquellos cuyos beneficios sobrepasan el costo adicional de la administración local.

Sin embargo, para que la transferencia de la responsabilidad administrativa por aquellas funciones típico de los gobiernos locales sea exitosa, los organismos estatales inferiores responsable de funciones descentralizas no solo tienen que tener la facultad para tomar decisiones del gasto, sino que también disponer de los ingresos necesarios para implementar las decisiones de gasto. Por consiguiente, la adecuada asignación de ingresos a los gobiernos locales depende de las responsabilidades de gastos asignadas a los mismos.

Indica el economista Osvaldo Ruiz que :” “Cualquier proceso de descentralización que solo se enfoque en lo administrativo y lo económico, obviando la parte política; está condenado al fracaso Y es que todo proceso de descentralización en Panamá debe enfocarse en dar paso a una interacción directa entre los miembros de las comunidades y sus Representante de Corregimiento, a través de Juntas Locales y Juntas Comunales realmente democráticas; a fin de poder activar entonces una relación más efectiva con el Alcalde del Municipio. Otros aspectos de gran debilidad a la hora de hablar de descentralización en Panamá son:

- La ruralidad municipal e ingresos insuficientes. Algunos municipios –la mayoría- no tienen capacidad de autosostenimiento y requieren del

subsidio del Estado para cubrir sus operaciones y proyectos. Los municipios subsidiados dificultan la descentralización.

- La partidocracia excesiva. Existe una seria visión cortoplacista en la administración del Estado, con la carente existencia de estrategias que vayan más allá de los planes de gobierno, cosa que se agudiza aún más dentro de la administración de los municipios. Este tipo de metodología va en contra de la ejecución de cualquier estrategia de descentralización.
- La administración de justicia municipal, de mano del Alcalde y de los Corregidores es en extremo deficiente, lo que contribuye al acrecentamiento de la desconfianza ciudadana en sus autoridades.
- La visión del Alcalde debe pasar a la de un mero funcionario administrativo de la comuna, a la de un funcionario con visión de desarrollo municipal. Muchas de las opciones que otorga el sistema actual para fomentar el desarrollo municipal, son subutilizadas por los Alcaldes y este efecto permea a las comunidades y los Representantes de Corregimiento.⁶

Sobre la tercera de las hipótesis planteadas en el presente estudio, se indica que las principales causas de la falta de implementación de la descentralización en Panamá están determinadas por intereses políticos a nivel superior. Esto está comprobado.

Se ha demostrado a lo largo del análisis, que el país mantiene una cultura centralista arraigada desde tiempos de la colonia,

Existen por otro lado causas puntuales, por el procedimiento establecido y no por la ley, como los son:

c. La Ingovernabilidad Institucional:

⁶ RUÍZ, Osvaldo. Universidad de Panamá. Conferencia. **EXPRESIONES DESARROLLÓ LA CONFERENCIA "LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL" 2006.**

- a) La falta de gobernabilidad se ve como una falta clara de la definición de las competencias municipales con los órganos de gobierno. Se interponen intereses de grupos gobernantes o del partido que representan.
- b) La mixtura de competencias Consejo-administrador y ejecutor vs Alcaldes (controlador y deliberativo en cuanto presupuestos) dificultan internamente la gobernabilidad.
- c) El sistema local, basado en la separación de poderes, muchas veces el Concejo ejerce predominio sobre los Alcaldes o Alcaldesa y bifurca la función ejecutiva entre ambos y permite incluso que subalternos administrativos como es el caso de Tesoreros(as) co-ejerzan la administración municipal con el Alcalde o Alcaldesa y, en algunos casos, el Concejo faculta a otros.
- d) No permite al Alcalde, ejercer un liderazgo claro en la administración
- e) Toda decisión entre órganos del poder municipal requiere de la negociación, muchas veces obstaculizada por posiciones políticas partidistas (que están a escala supra municipal) o intereses particulares.

3. Análisis de las Encuestas a Servidores Públicos Municipales.

La presente investigación tomó en cuenta la opinión de 33 Servidores Públicos Municipales para proyectar tendencias en cuanto al tema de la importancia y avances del proceso de descentralización, de las Provincias Centrales de Panamá, en la fecha de 8 noviembre de 2008:

Las preguntas se elaboraron basados en un tema específico, sobre el proceso de descentralización, sus avances en cuanto a ventajas y desventajas bajo el formato siguiente:

1Tema: la Descentralización

- o Título de la discusión: La descentralización en Panamá, ventajas, desventajas.
- o Descripción de la discusión: la descentralización es conveniente o no actualmente en los municipios panameños.
- o Opiniones de la encuesta:

- título de la encuesta: similar al punto dos.
- Contenido de las preguntas de la encuesta, indicando el concepto y basado en los contenidos de la ley actual si se considera o no que la ley de 1973 actual de los municipios favorece o no un proceso de modernización municipal.
- Se establece una opción para otras opiniones particulares.

Las funciones o cargos de los encuestados son:

1. Tesorero Municipal- Municipio de las Minas.
2. Corregidor del Distrito de Chépo (cabecera)
3. Asistente Técnico del Programa de Desarrollo Municipal (PRODEC)
4. Contador (Municipio de Ocú)
5. Tesorera (Municipio de Santa María)
6. Asesora Técnica (Municipio de San Miguelito)
7. Consejal , Representante (Junta Comunal de Cativa)
8. Director de Planificación (Municipio de Arraiján)
9. Panificador. Área Donoso- Provincia de Colón
10. Abogada Consultora (Municipio de Arraiján)
11. Comisión de educación (Corregimiento de Cativá-Provincia de Colón)
12. Tesorera Municipal de Pesé
13. Asistente Administrativa (Dirección Nacional de Gobiernos Locales)
14. Supervisor de Ambiente Municipal (Municipio de Changuinola)
15. Jefe de Recursos Humanos (Municipio de Santiago)
16. Alcaldesa (Municipio de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro)
17. Secretaria (Consejo Provincial de Chiriquí)
18. Secretaria (Consejo Provincial de Chiriquí)
19. Planificadora (Programa de Obras Comunitarias. Ministerio de Economía y Finanzas)
20. Coordinador del Programas de Obras Comunitarias- Región Central.
21. Secretario del Consejo (Municipio de San Lorenzo).
22. Soporte Técnico (Asociación de municipios de la Comarca Ngobe-Bugle.)

23. Secretaria General/ encargada de la modernización municipal)
24. Planificador de Corregimiento de (Municipio Santa Fé)
25. Alcalde del Municipio de Dolega.
26. Asesora Legal (Municipio de los Santos)
27. Asistente administrativo (Ministerio de Economía y Finanzas)
28. Planificador (Ministerio de Economía y Finanzas)
29. Asesor Técnico (Municipio de Tolé- Chiriquí)
30. Secretaria Contable (municipio de Santiago)
31. Asistente de Planificación (Ministerio de Economía y Finanzas)
32. Planificador (Ministerio de Economía y Finanzas)
33. Secretaria (Municipio de Mariato)

Los resultados demuestran lo siguiente:

- No se refleja en las encuestas que exista un impedimento para recibir capacitación, no obstante, a pesar de que se han realizado de manera esporádica por diversas instituciones, en general no se les ha dado seguimiento ni se ha medido el grado de impacto que haya podido tener en el personal o para la municipalidad. Se han dictado seminarios, charlas, talleres que cubren la mayoría de las necesidades de cada municipio, pero no necesariamente en seminarios prácticos, de seguimiento y evaluación de resultados entre los participantes, lo que requiere una reprogramación y replanteamiento de la estrategia de oferta. Los niveles de personal con información sobre temas administrativos, de planeación estratégica o de calidad en los servicios pueden ser el inicio o la base fundamental para poder adelantar con otros programas de mayor trascendencia en esta escala.
- En relación con las necesidades de capacitación para el tema de desempeño, si se compara con otras capacitaciones para la formación personal en general, no se ve diferencias. De la misma forma, el personal ve o solicita unas u otras, por lo que el individuo como tal, le da mayor

prioridad a mantener su trabajo que cualquier otra necesidad. Los temas en seminarios cortos orientados a las relaciones públicas, que se orientan más a la formación profesional, no son solicitados con frecuencia, a pesar de que son instituciones gubernamentales enfocadas hacia el público o al ciudadano y se requiere de una nueva formación reculturizando a una nueva municipalidad en donde se valore de la misma forma la relaciones interpersonales, la convivencia, la negociación y la tolerancia, como aspectos necesarios para el cambio actitudinal de los servidores municipales.

- Los municipios actualmente subsidiados y estructuralmente débiles pueden desarrollar una adecuación óptima de sus programas de incentivo y motivación sobre la base propuesta de fortalecimiento municipal a través de la unificación de sistemas y procedimientos municipales pero a corto plazo. Requieren a futuro una estructura fuerte y estable a fin de darle continuidad a todos los planes, independientemente de cambios de administración.
- El 90% indica que los municipios requieren ya del proceso de descentralización, no obstante el 80% considera que los municipios aun no están preparados para asumir las competencias sin un proceso previo de capacitación.
- Al no tener, la mayoría de los municipios del país, una estrategia organizacional y la implementación previa de un sistema de división y coordinación del trabajo por un Manual de Cargos y Funciones Municipales, así como las políticas generales y los cursos y los medios de acción y responsables definidos para alcanzar este objetivo. Las tareas o iniciativas municipales responden, inevitablemente, a formalismos resultantes de prácticas históricas y/o a la necesidad de dar respuestas a situaciones inmediatas o de imprevisto.

CONCLUSIONES

Hacerse cargo de la integralidad (iniciativas de desarrollo local y descentralización). En ese marco, la estrategia de fondo es la de la construcción de capital social desde el territorio como forma de hacer efectivas y sostenibles las líneas que se proponen llevar adelante los actores. Para ello es necesario un cambio de lógica en la política nacional de una lógica predominante centralista, sectorial y vertical, a una lógica emergente territorial, horizontal y de redes.

El empleo debe constituir un eje en las estrategias de desarrollo para el país. El mismo no es solamente dependiente del crecimiento económico, sino que deben existir políticas y acciones que lo vinculen fuertemente a la calidad de vida y a la apropiación por parte de los ciudadanos y los territorios de los frutos de ese crecimiento.

En tanto lo anterior no se haya dado, consideramos que deben implementarse las siguientes políticas o líneas de acción:

a. Respecto del proceso de descentralización

1. Política de Estado

La descentralización debe ser considerada una política de Estado, en ese sentido se requiere procurar el consenso de los diversos actores tanto públicos como privados. Para ello, además, de contar con una decidida voluntad política, es recomendable generar un espacio institucionalizado de concertación en el tema.

Las diversas experiencias que se ha tenido a lo largo de la historia muestran que el mejor camino para lograrlo es una instancia independiente o ad hoc (preferentemente dependiente de la Presidencia de la República), con un órgano de dirección que incluya a representantes de los Ministerios, las Gobernaciones,

las Municipalidades, los medios de comunicación, las organizaciones empresariales, políticas y sociales.

Esta instancia deberá abocarse fundamentalmente a:

- La elaboración de la política nacional de descentralización;
- La elaboración de propuestas normativas para ser sometidas a la Asamblea de Diputados;
- El diseño de un sistema de certificación o acreditación para el traslado de atribuciones y funciones;
- El monitoreo de la ejecución de la política de descentralización; y,
- Dar cuenta pública de los avances del proceso.

2. Asignación de competencias

Todo proceso de descentralización requiere de la planificación, lo cual demanda que los diversos actores den cuenta de:

- Identificación de atribuciones del gobierno central;
- Asignación de estas atribuciones y funciones¹, sean exclusivas o compartidas entre:
 - Gobierno Central
 - Gobierno Provincial
 - Gobierno Municipal
- Programación en el tiempo de la asignación de atribuciones y funciones;
- Indicadores objetivos que deban cumplir los gobiernos subnacionales para asumir las nuevas atribuciones y funciones
- Plan anual de la descentralización

b. Marcos normativos

La experiencia en el país ha demostrado que para llevar a cabo, exitosamente, el proceso de descentralización ha de encontrarse con un marco normativo que:

¹ Para la definición de competencias debe aplicarse el principio de subsidiariedad de modo que posibilite que la asignación de funciones y atribuciones priorice a la entidad pública o nivel de gobierno más cercano a la población.

- Formalice la política de descentralización
- Modifique las leyes orgánicas de los sectores, gobierno provincial y municipales; y,
- Establezca el procedimiento para resolver posibles controversias sobre asignación de competencias.

c. Recursos suficientes

Los gobiernos subnacionales requieren contar con los recursos suficientes para la atención de las nuevas funciones y atribuciones, atendiendo, principalmente, a la obtención de recursos propios por la transferencia de impuestos nacionales a los subnacionales como lo son los impuestos de inmuebles, mejoras públicas, gravámenes y cargos de urbanización y, a la vez, los gobiernos locales deben regular eficientemente los arbitrios (tasas) por los servicios de aseo, parques y jardines u otros.

El Gobierno Nacional y los locales deben coordinar esfuerzos para mejorar los actuales sistemas impositivos y de cobranza y hacer un análisis costo/beneficio del actual sistema impositivo y alternativas de solución.

Por el lado de las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, se requieren criterios objetivos de distribución por ley, y en todo caso supeditar la asignación a condiciones específicas destinadas en un porcentaje alto a financiar gastos de inversión, minimizando la posibilidad de financiar gastos corrientes.

Para ampliar la base financiera , en principio se requiere:

- Expansión de los ingresos locales mediante la introducción de impuestos locales, la reforma de los métodos de valoración impositiva y el incremento de la eficiencia en la recaudación tributaria local, aunque este último es, por lo general, un instrumento de difícil aplicación.
- Recuperación total o parcial de costos de los servicios mediante cargos al usuario.

- Transferencia intergubernamental del gobierno central a los gobiernos locales para usos generales o específico en forma de subsidios y aporte directos.
- Financiamiento común de la provisión y producción de servicios e infraestructura en la que grupos de usuarios contribuyen con mano de obra y otros recursos a fondos básicos aportados por el gobierno central, como una forma de responsabilidad compartida para tipos específicos de proyectos.

La estructura territorial panameña y las características de los procesos de asignación que se dan en el ámbito municipal, ya institucionalizada, y el nivel de ingreso alcanzado por Panamá constituyen asociadas ventajas únicas en la región para realizar una reforma de la gestión pública, que permita un incremento tanto de la eficiencia en la asignación como de la eficiencia productiva de los recursos públicos, lo que relevante sobre todo, en el marco de estrategias gubernamentales de combate a la pobreza.

La descentralización como nueva modalidad contractual entre el Estado y la sociedad civil, requiere una voluntad política férrea para la toma de decisiones y el impulso del proceso, pero también de un alto grado de consenso político, de soporte administrativo de recursos financieros, humanos y físicos

La descentralización del Estado para éste nuevo siglo de gobierno es importante y necesaria, para lograr un desarrollo más armonioso, equitativo, sostenido y eficaz, el fortalecimiento institucional de los municipios, es un tema que deberá abordar integralmente ya con el objetivo principal es dar soluciones a los problemas básicos de las comunidades.

Se debe tomar en cuenta finalmente que, aún siendo las experiencias regionales valiosas, la descentralización en Panamá tiene que ser necesariamente un proceso, que se desarrolle a partir de recursos institucionales propios, en los que en Panamá se ha afirmado, es rico. Sobre esta base, aprovechando la experiencia regional y con la decisión y liderazgo de nuestro gobierno, el proceso podría constituirse rápidamente en un caso muy exitoso de adecuación

del estado para lograr un crecimiento económico sustentable con equidad y participación.

Los programas de reforma del Estado y descentralización que con distinto grado de avance y profundidad se están desarrollando en la mayoría de países del Istmo, han puesto en evidencia la necesidad de redefinir los sistemas de financiamiento municipal. El nuevo papel que se asigna a los gobiernos locales en el proceso de desarrollo y democratización requiere de un nuevo ordenamiento tributario local, así como el establecimiento de un régimen de transferencias estructurado adecuadamente.

d. Capacidad institucional

Los gobiernos subnacionales deben contar con la capacidad institucional suficiente para desempeñar sus funciones de manera eficiente. Para ello se requiere:

- Un plan integral de desarrollo de esa capacidad.
- Una reforma y modernización de los sistemas de administración y gestión (con especial énfasis en: sistemas de gestión de recursos humanos; procedimientos financieros y presupuestarios, reforzamiento de los mecanismos de control y evaluación);
- Un sistema de certificación de las capacidades, transparencia de la gestión y rendición de cuentas.

Diversos instrumentos y formas de intervención aparecen como relevantes para el accionar a nivel del mercado de trabajo local y regional. Algunos de ellos son:

- La política de empleo como política social local, en un contexto de interacción entre políticas de fomento económico y otras propiamente sociales.
- El estudio del mercado de trabajo local como forma de dinamizar la búsqueda de alternativas viables. Creación de Observatorios Locales de Mercado de Trabajo.

- Pactos Territoriales por el Empleo, incorporando la lógica de acción horizontal-territorial.
- Los Nuevos formas de Empleo. Instrumentos de generación de empleo no necesariamente desde las empresas.
- El apoyo a los sistemas locales de empresas, potenciando la articulación y la amplificación de las oportunidades regionales.
- Formación y capacitación profesional, como forma de incrementar las fortalezas de los territorios.
- Atender especialmente las situaciones de pérdida de calidad de empleo. Esta dimensión se ha constituido en uno de las principales, si no el principal, problema de empleo en el país, con fuertes implicaciones en materia de integración social y situaciones de exclusión.
- Descentralización efectiva (recursos y potestades) de las políticas de empleo.

Asimismo, el rol de la cooperación internacional en este campo tiene fuertes desafíos y, sobre todo, la necesidad de hacerse cargo de sus fracasos y carencias, pero también de la potencialidad que tiene en términos de constituirse en un apoyo para procesos duraderos, de verdadera construcción social.

Hay ventajas y desventajas en la implementación, más lo importante es que la ciudadanía asuma su papel protagónico y tenga poder de decisión para saber qué temas pueden afectarle o beneficiarle. En este sentido, resumimos aquí las posibles ventajas y desventajas del proceso de descentralización, conforme a los lineamientos del país.

Ventajas frecuentemente enunciadas de la descentralización

- Una descentralización exitosa puede mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público, conduciendo a un fortalecimiento del Estado.
- Cada gobierno subnacional puede ajustar mejor sus políticas a la combinación de bienes y servicios que desea la población local.

- Impulsa una mayor eficiencia de las políticas públicas al permitir un mejoramiento en la capacidad de los gobiernos locales y regionales para identificar problemas y establecer prioridades, de manera rápida y acorde a las situaciones locales.
- La descentralización puede mejorar la calidad de la información y de las estructuras organizativas del estado, logrando, de esta manera, un aumento en la eficiencia del gasto público.
- Los procesos de descentralización promueven un manejo responsable de los funcionarios locales sobre las áreas que gestionan
- Facilita el desarrollo económico de un país, sin necesidad de aumentar la participación del sector público en la actividad económica.
- Entre los beneficios políticos de la descentralización se encuentran el otorgar una mayor estabilidad a las estructuras políticas en las nuevas democracias, facilitando la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales, junto a un mayor control de los ciudadanos sobre éstos.
- Los procesos de descentralización, en muchos casos han generado las condiciones para el desarrollo subnacional y un incremento de los servicios ofrecidos por el gobierno local, con mayor participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias.
- En el ámbito macroeconómico, uno de los posibles beneficios de la descentralización es que logre mejorar el rendimiento del sector público haciendo participar más estrechamente al contribuyente en las decisiones de gasto.

Riesgos frecuentemente advertidos sobre la descentralización

- Posible reducción de los servicios públicos, por menor capacidad de gestión, por decisiones políticas erróneas o por la excesiva influencia de grupos de interés locales.

-
- Entre los riesgos macroeconómicos de la descentralización están los efectos que puede producir el endeudamiento de los entes subnacionales.
 - Otro riesgo frecuentemente advertido de la descentralización es la aparición de una intensa competencia fiscal para atraer inversiones entre distintas regiones o localidades, ya que puede provocar una carrera hacia niveles impositivos cada vez más bajos, lo cual conlleva la pérdida colectiva de los recursos fiscales necesarios.
 - La descentralización, a menudo, ensancha la brecha entre las decisiones sobre gasto y recaudación. Lo anterior es posible en caso de que los gobiernos subnacionales reciban transferencias desde el gobierno central como fuente principal de financiamiento, tal como sucede en gran parte de América Latina. Tales gobiernos subnacionales podrían excederse en sus gastos si esperan obtener más recursos del fondo común de recursos nacionales, ya sea mediante transferencias discrecionales adicionales o rescate.

RECOMENDACIONES

Algunas de las reformas a la Ley Municipal, en cuanto organización y funcionamiento vía parlamentaria, son:

- a) Instalación de una comisión de asuntos municipales en el Órgano Legislativo (en Instalación Mixta con los Municipios y con representatividad significativa de la sociedad civil organizada, en donde todos tengan capacidad de voz y voto ponderado). La Comisión promovería, igualmente, la incorporación de mayores elementos para la participación ciudadana, con el fin de aumentar la autoestima y la autogestión de la población, avaladas por diversas organizaciones no gubernamentales.
- b) Aunado a este esfuerzo, se hace necesario adoptar una serie de mecanismos y condiciones que ayuden al Programa de Desarrollo Municipal que implementa el Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas basándose en el manejo del bienestar ciudadano, tales como:
 - Implementar políticas de calidad de vida de modo que contrasten con las fallas de mercado existentes como lo son:
 - a) Aplicación de impuestos que compensen las externalidades negativas.
 - b) Descentralizar la gestión y desarrollar políticas de desarrollo, a nivel local.
 - c) Desarrollar planes y programas, a nivel de los municipios.
 - Desarrollar incentivos para mejorar la incorporación de la tecnología adecuada a la producción.
 - Realizar programas dirigidos a la juventud y a la mujer para estimular la responsabilidad ciudadana.
 - c) Discusión por los municipios y asociaciones municipales de un Manual de tributación Municipal

- d) Dentro de los Consejos Municipales, la aprobación de un cuerpo normativo a nivel municipal, sobre los presupuestos municipales, ordenanzas fiscales o instrumentos de planeamiento
- e) Establecer los mecanismos necesarios para impulsar la Carrera Administrativa Municipal.
- f) Establecer los mecanismos y fórmulas precisas en base a estudios de cada área para potenciliar los recursos internos y autofinanciar al municipio.
- g) Establecer una coordinación de respeto y co-responsabilidad en el manejo administrativo municipal con el gobierno central, a fin de procurar el esquema ideal para llevar a cabo el proceso de descentralización.
- h) Unificar criterios y establecer alianzas, mancomunidades y asociaciones intermunicipales que fortalezcan una misma región.
- i) Organizar todo tipo de charlas, conversatorios, eventos sociales, ferias para la divulgación de los planes municipales a la comunidad, pero con su participación.
- j) Establecer nuevas formas de participación ciudadana, sobre la base de la contraloría social, teniendo mayor protagonismo la sociedad.
- k) Implementar políticas de calidad de vida que contrasten las fallas actuales como.
 - a. Aplicación de impuestos que compensen las externalidades negativas.
 - b. Descentralizar la gestión y desarrollar políticas de desarrollo a nivel local.
 - c. Dirigir y distribuir el ingreso a nivel de las comunidades basado en las necesidades sociales propias de cada comunidad
 - d. Desarrollar planes y programas a nivel de los municipios
 - e. Desarrollar incentivos para mejorar la incorporación de la tecnología.

Dada la situación actual del proceso descentralizador, de lograrse un consenso técnico y político en la nueva propuesta de ley municipal, sería recomendable que antes de reformar o crear un impuesto local se definiera cuales son las características del nuevo gobierno local a establecerse y basado en ello visualizar a la vez el grado de estructura del gasto municipal, con el objetivo de visualizar de manera clara sus principios rectores.

Desde la perspectiva de las finanzas municipales, la modernización de los Sistemas Tributarios municipales a su vez, debería seguir los mismos lineamientos, que los seguidos por las reformas en el ámbito Central como lo son:

- Eliminación de los tributos de menos significación económica.
- La asignación a los municipios de los impuestos de base móvil.
- La concentración de la tributación de la recaudación en un grupo reducido de tributos para facilitar su administración.

EPÍLOGO

A inicios del año 2009, el Estado panameño, ha concluido un proceso de investigación, estudios y consultas, a través del Ministerio de Economía y Finanzas por parte del Órgano Ejecutivo y ha entregado a la Asamblea Nacional la propuesta de Ley a ser implementada y aprobada por esta entidad sobre la Ley de Descentralización donde la actual Dirección Nacional de Gobiernos Locales, dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá pasará a formar parte de una nueva entidad denominada La Autoridad Nacional de Descentralización. La nueva propuesta indica (artículo 21) que la nueva entidad será rectora en el proceso, indicando:

“La Autoridad Nacional de Descentralización tiene autonomía técnica, administrativa y económica en el ejercicio de sus funciones, que son las siguientes:

1. Formular las propuestas de políticas nacionales de descentralización, así como las estrategias y programas de dicha política, cuya ejecución deberá ser aprobada por el Consejo de Gabinete.
2. Presentar informe a la Asamblea Nacional, mínimo dos veces al año.
3. Acreditar la capacidad administrativa del Municipio para autorizar los traslados de competencias.
4. Proponer, a consideración del Órgano Ejecutivo, iniciativas de normas legales sobre descentralización.
5. Coordinar, con los diferentes Ministerios y Entidades del Gobierno Central, los planes de descentralización y verificar que sean ejecutados de conformidad con lo planificado.
6. Impulsar, supervisar y evaluar el proceso de descentralización.
7. Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar el traslado de competencias y la transferencia de recursos a los Gobiernos Locales, de acuerdo con la presente Ley.

8. Desarrollar acciones de capacitación y fortalecimiento institucional para la modernización de la administración pública, con el propósito de alcanzar los objetivos de la descentralización.
9. Coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada.
10. Desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización.
11. Promover la integración regional, provincial y municipal para alcanzar los objetivos de la descentralización.
12. Convocar a los representantes de la sociedad civil a una activa participación en el proceso descentralizador.”

En cuanto a la aplicación de la ley hacia los municipios, se implementará de forma gradual, por esta nueva entidad, y tomando criterios objetivos sobre el tema de las finanzas municipales y presupuesto. La nueva propuesta contempla una responsabilidad fiscal y se fijan límites financieros en los artículos comprendidos entre el 27 al 29 que señalan:

“Artículo 27. Con el fin de coadyuvar a un manejo prudente de las Finanzas Públicas Locales, en cumplimiento del principio de Responsabilidad Fiscal, se fijan los siguientes límites financieros y disposiciones para la gestión financiera gubernamental:

1. El incremento porcentual anual del Gasto Total de los Gobiernos Locales no podrá superar el incremento porcentual anual previsto para el Gobierno Central.
2. Durante sus últimos seis (6) meses de mandato, el Gobierno Local no podrá comprometer más que el cincuenta por ciento (50%) de su Presupuesto Anual de Operación, descontando la ejecución de los Proyectos de Inversión que siguen calendarios técnicamente predefinidos.

Artículo 28. En el caso en que se suspenda la aplicación de los límites financieros que establece la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, no será de

aplicación lo dispuesto en el artículo precedente en tanto dure el periodo de dispensa; el proceso de traslado de competencia, responsabilidades y transferencia de recursos, se revisará en función de la programación financiera que el Órgano Ejecutivo presente a la Asamblea Nacional para el retorno a los límites financieros antes referidos.

Artículo 29. Anualmente, antes del 30 de marzo, los Gobiernos Municipales, a través del Alcalde, remitirán, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República, un informe de cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Capítulo. En caso de incumplimiento del presente artículo, el Ministerio de Economía y Finanzas tomará y comunicará las medidas correspondientes.”¹

¹ Proyecto de Ley del Órgano Ejecutivo de Panamá, presentado a inicios de 2009 que Descentraliza la Administración Pública. Ha establecido nuevos principios rectores a saber:

1. *Complementariedad.* Acciones administrativas, fiscales y de política pública entre el Gobierno Nacional y los diferentes niveles territoriales, que permiten llevar a cabo acciones solidarias y coordinadas para promover el desarrollo sostenible del territorio en forma eficaz y eficiente.
2. *Coordinación.* Integración, trabajo conjunto, enlaces y acciones coherentes entre las instituciones oficiales y los Gobiernos Locales, así como con los entes representativos de la sociedad civil, para lograr objetivos comunes de forma que el aporte de todos provea y fundamente un desarrollo integral y sostenible con amplia base social.
3. *Cooperación.* Gestión mancomunada de las competencias que corresponden al Estado en su conjunto la cual requiere de la colaboración y actuación armónica entre el nivel nacional, provincial y municipal con sus corregimientos.
4. *Corresponsabilidad.* Responsabilidad compartida entre los niveles de Gobierno, la comunidad organizada, el sector privado y demás actores de la vida local, para la solución de los problemas a cada nivel territorial.
5. *Transparencia.* Proceso comunicacional que permite poner a disposición de la ciudadanía, información fidedigna, completa, comprensible y comparable, mediante un mecanismo fácil y oportuno, el desempeño de la gestión pública en los niveles de Gobiernos Locales, procurando promover la cultura de rendición de cuentas y de una buena gestión pública, a través del conjunto de normas, criterios y prácticas.
6. *Racionalidad Económica.* Los servicios públicos locales y las acciones de promoción económica desde el Estado, deben regirse por la capacidad fiscal de los Gobiernos Locales.
7. *Consenso.* Acuerdo dentro del marco de la ley entre el Órgano Ejecutivo y el Gobierno Local, para cualquier tipo de actuación en el territorio.
8. *Respeto a las culturas tradicionales de los grupos étnicos.* Fortalecimiento de la diversidad de las comunidades étnicas, respetando y promoviendo su identidad, cultura, conocimientos, derechos colectivos e individuales, así como el respeto a los métodos y formas tradicionales de elección de sus autoridades.

BIBLIOGRAFÍA

Obras:

- **ALLENDE** Landa, José. **MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD.** Unión Iberoamericana de Municipalistas. UIM. Granada España.2000.273 páginas.
- **ALCHOURRON,** Carlos E., Eugenio Bulygin. **INTRODUCCIÓN A LA METODOLOGÍA DE LAS CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES** - Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- **ANTEPROYECTO DE LEY “Por la cual se aprueba el Régimen Orgánico de las Provincias y Municipios”.** Presentado por la Asamblea Legislativa .3 oct.2000, Panamá.
- **ANTEPROYECTO DE LEY “Que modifica la Legislación de los Regímenes Provinciales, Municipales y de Corregimiento.”** Órgano Ejecutivo. Panamá. 2002.
- **ANTEPROYECTO DE LEY N.60/03 que unifica las normas legales que regulan los gobiernos locales y provinciales .**Asamblea Legislativa.
- **ARBITRAJE, CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN.** Decreto Ley N. 5 de 8 de julio de 1999.Panamá.
- **AYALA** Corao, Carlos M. **COMENTARIOS CONSTITUCIONALES.** Caracas: Jurídica Venezolana, 1996. 200 páginas.
- **BELAUNDE** F., F. Fernández Segado, R. Hernández Valle (coordinadores); W. Antillón Montealegre [et al.]. Bidart Campos, Germán,

- et al. **DOCTRINA CONSTITUCIONAL**. Trujillo: Instituto de Divulgación y Estudios Jurídicos Constitucionales, 1992. 323 páginas.
- **BLANCAS** Bustamante, Carlos, et al. **CONSTITUCIÓN, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: estudio comparado en 20 constituciones hispanoamericanas**. Lima: Asociación Laboral Para el de Desarrollo, 1993. 379 páginas.
 - **BLANCO** Valdés, Roberto. **EL VALOR DE LA CONSTITUCIÓN**. Madrid: Alianza Editorial, 1994. 236 páginas.
 - **BLUME** Fortini, Ernesto. **EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD**. Ersa, 1996. 345 páginas.
 - **CARVAJAL**, Eduardo Palma. **EL NUEVO MUNICIPIO LATINOAMERICANO: DESCENTRALIZACION Y DEMOCRACIA**. CEPAL- ILPES. 1993.78 páginas.
 - **CORPORATE TAXATION IN LATIN AMERICA**.-Regimén Tributario en Panamá. 1987 110 páginas.
 - **CARRIÓN**, Fernando 1996 **LA DESCENTRALIZACIÓN UN PROCESO DE CONFIANZA NACIONAL**.I Revista Nueva Sociedad 142- marzo, abril. 90 páginas.
 - **CEPAL –GTZ DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL**. Serie Política Fiscal 44 Santiago. Chile 1993. 345 páginas
 - **CLAVERO**, Bartolomé. **DERECHO INDÍGENA Y CULTURA CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA**. 1. ed. México, DF : Siglo Veintiuno Editores, 1994. 280 páginas.

- **CÓDIGO MUNICIPAL.** DIARIO OFICIAL No. 23 TOMO, 290 San Salvador, 5 Feb. 1986.
- **CONSTITUCIÓN DE LA DIARIO OFICIAL** No. 281, REPÚBLICA, TOMO 163 San Salvador 10 Feb 1983.
- **CONSTITUCIÓN NACIONAL 1972**, G.O. 25,176.130 páginas.
- **CÓRDOVA** Macías, Ricardo; et. al. (2001). **CULTURA POLÍTICA, GOBIERNO LOCAL y DESCENTRALIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA.** E1 Salvador; Fundaunga-FLACSO. 5 Tomos.
- **CUNNINGHAM, William** y otros, **INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN**, Grupo editorial Iberoamericana, México 1991. 345 páginas.
- **DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.** Inédito, 2001.
- **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA** Real Academia Española, 19ª. edición, Madrid, 1970.
- **DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA.**
REVISTA ELECTRÓNICA EXPRESIONES “La descentralización del estado y el Desarrollo Municipal” 342 páginas.
- **FAGA, Gabino.** **DERECHO ADMINISTRATIVO** 13va. Edición. México Editorial Porrúa 1969, 275 páginas

- **FERNÁNDEZ R, Lungo M., Costa Rica: LA ESTRUCTURA DE LOS CAPITALISTAS CENTROAMERICANOS.** Editorial EDUCA. 1988.
- **FINOT IVAN. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA. DOS ASPECTOS DE UN MISMO PROCESO.** CEPAL-ILPES. 1993.
- **FUNDACIÓN DEMUCA. HABILIDADES DIRECTIVAS PARA GERENTES**
- *Fundación DEMUCA. LOS MUNICIPIOS Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA.* 1999 . Costa Rica..458 páginas.
- **FUNDASAL CARTA URBANA,** 1992-1993, San Salvador, El Salvador, 1ª. Edición 1994. 156 páginas.
- **GALLAGHER, Charles A. Y otros MÉTODOS CUANTITATIVOS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN ADMINISTRACIÓN.** McGraw-Hill, México, 1991.
- **HERNÁNDEZ DEL AGUILA, Rafael LA CRISIS ECOLÓGICA,** editorial Laia, Barcelona, España, 1985.
- **HERVADA Javier: " INTRODUCCIÓN AL DERECHO NATURAL",** EUNSA, 1990, 235 páginas.
- **HEVIA, Ricardo, PERSPECTIVAS DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACION EN CHILE.** Corporación de promoción Universitario. Santiago, Chile, 1982.

- **INATOY, Enrique. LAS COMARCAS INDÍGENAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO PANAMEÑO.** En www.panamaprofundo.org
- **LEY 32** de 8 de Octubre de 1984. Contraloría General de la República de Panamá.
- **LORA, Eduardo y CARDENAS Mauricio. LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES FISCALES EN AMÉRICA LATINA. BID. 2006** 367 páginas.
- **JEAN** Jackes Rousseau. **EL CONTRATO SOCIAL.** Agilar Editores. 1979 234 páginas
- **LA CUMBRE DE LA TIERRA. HACIA UN MODELO DE ACCIÓN LOCAL PARA EL SIGLO XXI.** Impreso en Poligráfica S.A. Panamá. 2001, 345 páginas.
- **LECTURAS COMPLEMENTARIAS.** Fundación DEMUCA. **GOBERNABILIDAD, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PROCESOS DE CAMBIO EN A ESFERA LOCAL.** 1998.
- **LEENDERS, Michael R, y otro, ADMINISTRACIÓN DE COMPRAS Y MATERIALES,** 2ª. Edición, Compañía Editorial, S. A. De C. V. México, 1992.
- **LEE, Rolando. Marco Normativo Municipal en Centroamérica. Instituto de Enseñanza Superior en Gestión y Desarrollo Local (INESDEL) Panamá,** 55 páginas.

- **LEY N. 105** de 8 de octubre de 1973 Reformada por la Ley N.53 de diciembre de 1984. **“Por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República y se organizan las Juntas Comunales y señalan funciones.”**
- **LEY N. 106** de 8 de octubre de 1973; **“Régimen Municipal”** , reformada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984.
- **LEY N.2** de 2 de Junio de 1987. Gaceta Oficial N. 20,816 de 1987.**“Funciones de los Gobernadores”**.
- **LEYES DE LOS GOBIERNOS LOCALES. 2DA. EDICIÓN CONADEL 1990.**
- **Libro III. Código Administrativo.** Edición de la Procuraduría de la Nación.2001
- **LOS CONSEJOS PROVINCIALES.** Gaceta Oficial. N. 20.212 de 27 de Dic.1984
- **Los Sistemas constitucionales iberoamericanos.** Madrid: Editorial Dykinson, 1992.
- **VILLANUEVA Luis F. Aguilar DOCUMENTOS SPBRE PROBLEMAS PÚBLICOS** y Agenda de Gobierno. 2000
- **MEJIA, Rodrigo. FINANZAS MUNICIPALES Y GESTIÓN FINANCIERA EN PANAMÁ.** Instituto de Enseñanza Superior en Gestión y Desarrollo Local (INESDEL) 2008. 80 páginas.

- **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. CONCEPTOS BÁSICOS DE FINANZAS Y PRESUPUESTO MUNICIPAL.** 1999, 110 páginas.
- **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.** 1999. 177 páginas.
- **MONTOYA Pinillo, Alfonso. (2000). LA VERDADERA HISTORIA DE SAN MIGUELITO, LA COMUNIDAD QUE SE GANÓ UN DISTRITO, la Comunidad que se Ganó un Distrito (Ensayo Histórico)** Panamá: Editorial Universitaria. 290 páginas.
- **PALACIOS Aparicio, Luis. DERECHO ADMINISTRATIVO.** Universidad de Panamá. 1996. **Código Administrativo de Panamá.** 305 páginas.
- **PANAY, Batista Jorge. TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS Y DESCENTRALIZACIÓN COMO VEHÍCULO PARA EL DESARROLLO LOCAL (INESDEL) 2008.** 90 páginas.
- **PERFIL 1. PANAMÁ. PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN PN-0143,** 131 páginas.
- **PINILLA- VERGARA. LEGISLACIÓN MUNICIPAL COMENTADA.** B&B Impresores 1999. 207 páginas.
- **PNUD. ANTEPROYECTO DE REFORMAS DE LOS REGÍMENES PROVINCIAL, DISTRITAL Y DE CORREGIMIENTOS.** 1988. 168 páginas.
- **PEDRO FUENTES. APUNTES DE DERECHO CONSTITUCIONAL.** 1997. 302 páginas

- **PEREZ MIGUEL**, Luis, *EDUCACIÓN Y SOCIEDAD EN EL SALVADOR*, UNESCO
- **POPULAR**. INDEC, México, 1992. 156 páginas.
- **PORTERFIELD**, Hohn **LA SALUD DE LA COMUNIDAD**, Sus necesidades y recursos Editorial bibliográfica, Argentina 1988.
- **PÚBLICOS** 11. 1998. 287 páginas
- **QUINTERO** Cesar. **PRINCIPIOS DE CIENCIA POLÍTICA**. Universidad de Panamá. 1980. 423 páginas.
- **RÍOS DE VALLARINO**, Xiomara. (1999). «**Los municipios y la perspectiva de descentralización en Panamá**». En: *Los municipios y la descentralización del Estado en Centroamérica y República Dominicana*. San José: Fundación DEMUCA. 300 páginas.
- **RUFÍAN**, Dolores M. **DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRATIZACIÓN Y REFORMAS INSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVOS EN AMÉRICA LATINA**. Ilpes-Cepal. 1992. 70 páginas.
- **RUSCA** CARLOS Máquina **INTRODUCCIÓN A LOS METODOS ALTERNOS**. 1990, 150 Páginas.
-
- **SAMPIERI**, Roberto Hernández, Carlos Fernández Collado, Pilar Baptista Lucio **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN** Segunda Edición. 1980. 368 PPPáginas.

-
- **SECTOR DE SOBREVIVENCIA EN REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACIÓN.** Volumen XX, No. 80, Dic. México, D.F. 1986.
 - **UIM.** Unión Iberoamericana de Municipalistas. **MONOGRAFÍAS DE GOBIERNOS LOCALES.** Análisis de los procesos de Descentralización en América Latina. 2008. 418 páginas.
 - **UNDURRAGA,** Isabel y María A. Cotliarenco, **GESTIÓN DE UN PROYECTO.** De la Institución hacia la comunidad. Evaluación del proceso de Transferencia. UNESCO OREALC/ Santiago, Chile, 1986.
 - **VARGAS,** Laura y Graciela, **TÉCNICAS PARTICIPATIVAS PARA LA EDUCACIÓN.** 183 páginas.
 - **VILLAR, BORDA,** Luis. **LA DEMOCRACIA MUNICIPAL,** Universidad Externado de Colombia 250 páginas.

ANEXOS

Componentes del Marco Normativo de Descentralización en la Ley de Concertación Nacional 2008-2025.

ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE LA PATRIA NUEVA EN EL ÁREA DEL:
DESARROLLO MUNICIPAL - DESCENTRALIZACIÓN
2004 - 2009

LABOR QUE DESARROLLA
EL GOBIERNO DE LA PATRIA NUEVA
EN EL ÁREA DE DESARROLLO LOCAL


El Tema de Desarrollo Local fue incluido en el Programa de Gobierno de la Alianza de la Patria Nueva.

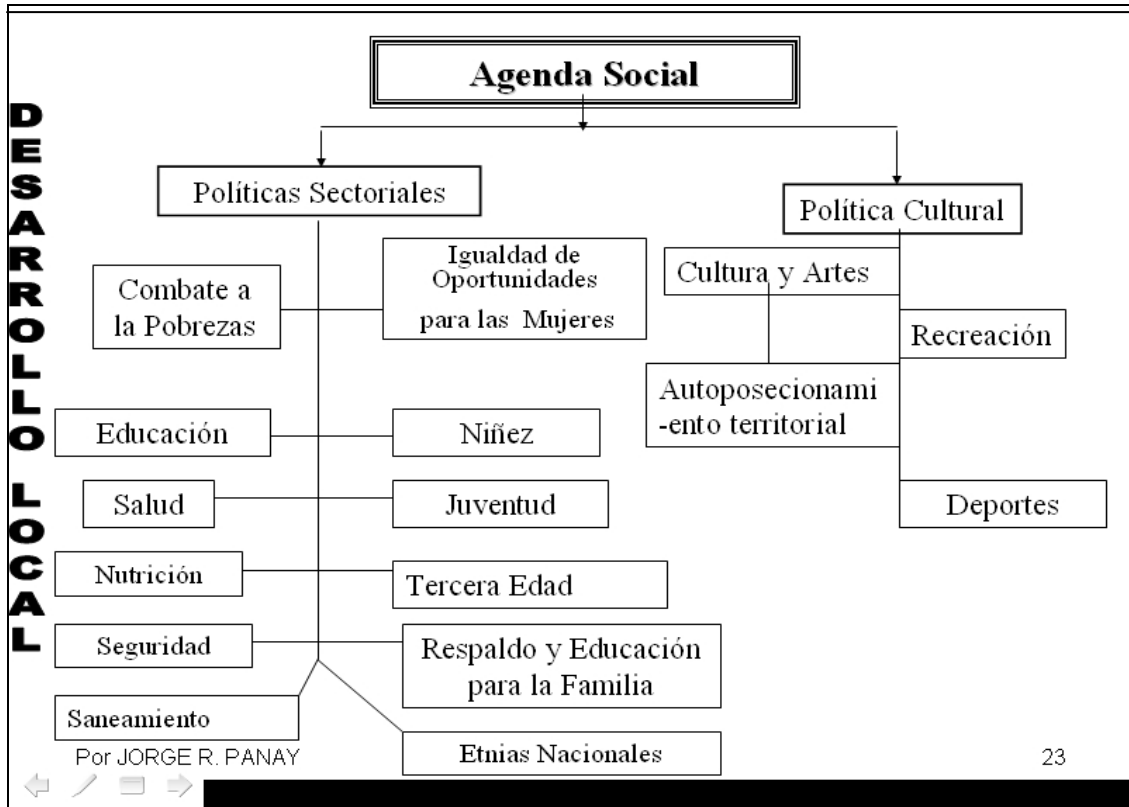
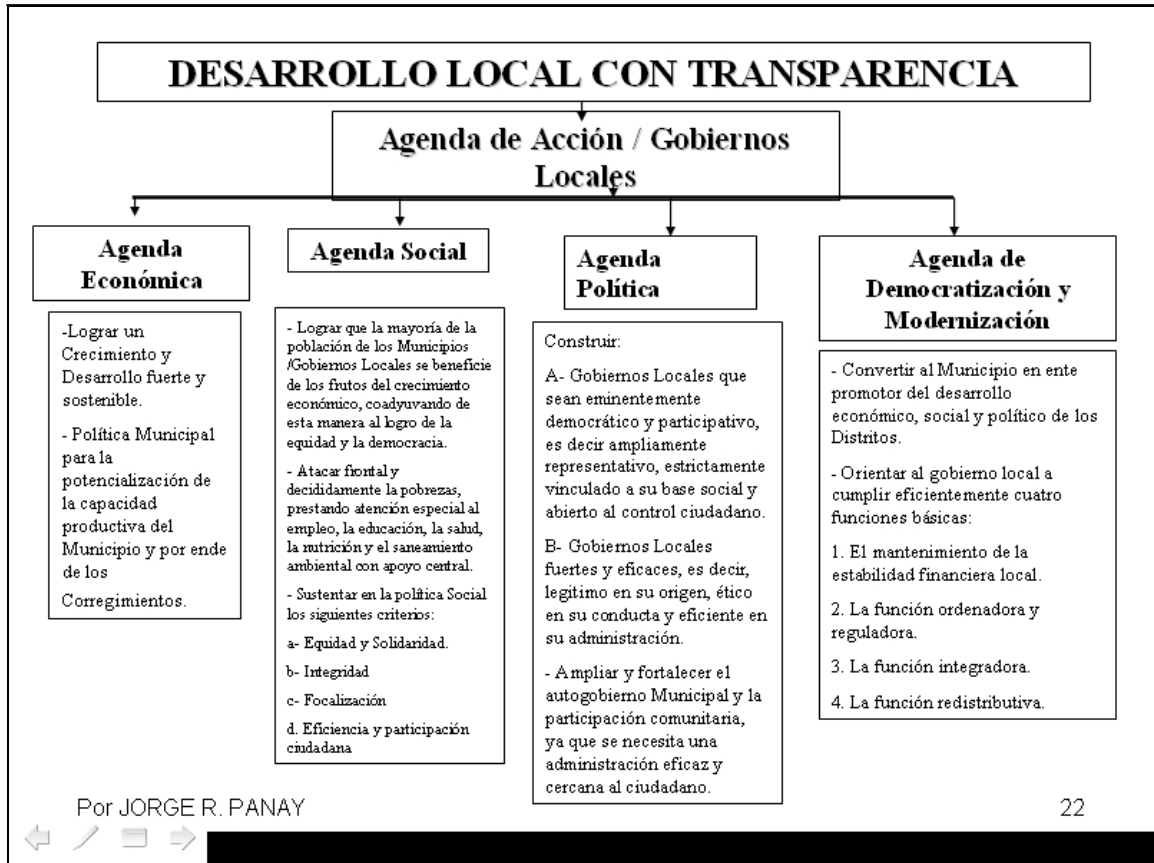
Se da Relevancia política al tema dentro de la Gestión Pública.

Se impulsó un cambio Constitucional favorable hacia el fortalecimiento, modernización y la descentralización municipal.

1. Se fortalece las instituciones vinculadas al desarrollo local.
2. Se impulsa un proceso intenso de consulta ciudadana.
3. Se da relevancia política al tema dentro de la gestión pública
 - Consejos Consultivos.
 - Consejos de Rendición de Cuentas.
 - Asambleas Distritales.
4. Se implementa el PDMA en el MEF.
5. Se crea PRODEC.
6. Se reestructura y se amplia PROINLO a los Municipios (Se lleva a las Provincias).
7. Se firma el Acuerdo Marco : Ruta de Descentralización.
8. Se crea PRODEM.
9. El Sr. Presidente anuncia que el año 2008 presentara las leyes de Descentralización y las reformas al régimen local (Provincias, Distritos, Corregimientos).

Por JORGE R. PANAY









LA RUTA CRÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN (AGENDA NACIONAL 2005-2008) PANAMÁ.

Propuesta Metodológica de Actividades necesarias para desarrollar el proceso de descentralización.

Esta Ruta Crítica es una proyección de actividades, algunas interrelacionadas entre sí, y otras que pueden realizarse simultáneamente, y que nos deben llevar a agilizar el proceso de descentralización comprendido entre 2005-2008. Es importante señalar que esta Ruta Crítica cumple con el concepto de Gradualidad que se ha planteado el Gobierno nacional para este proceso.

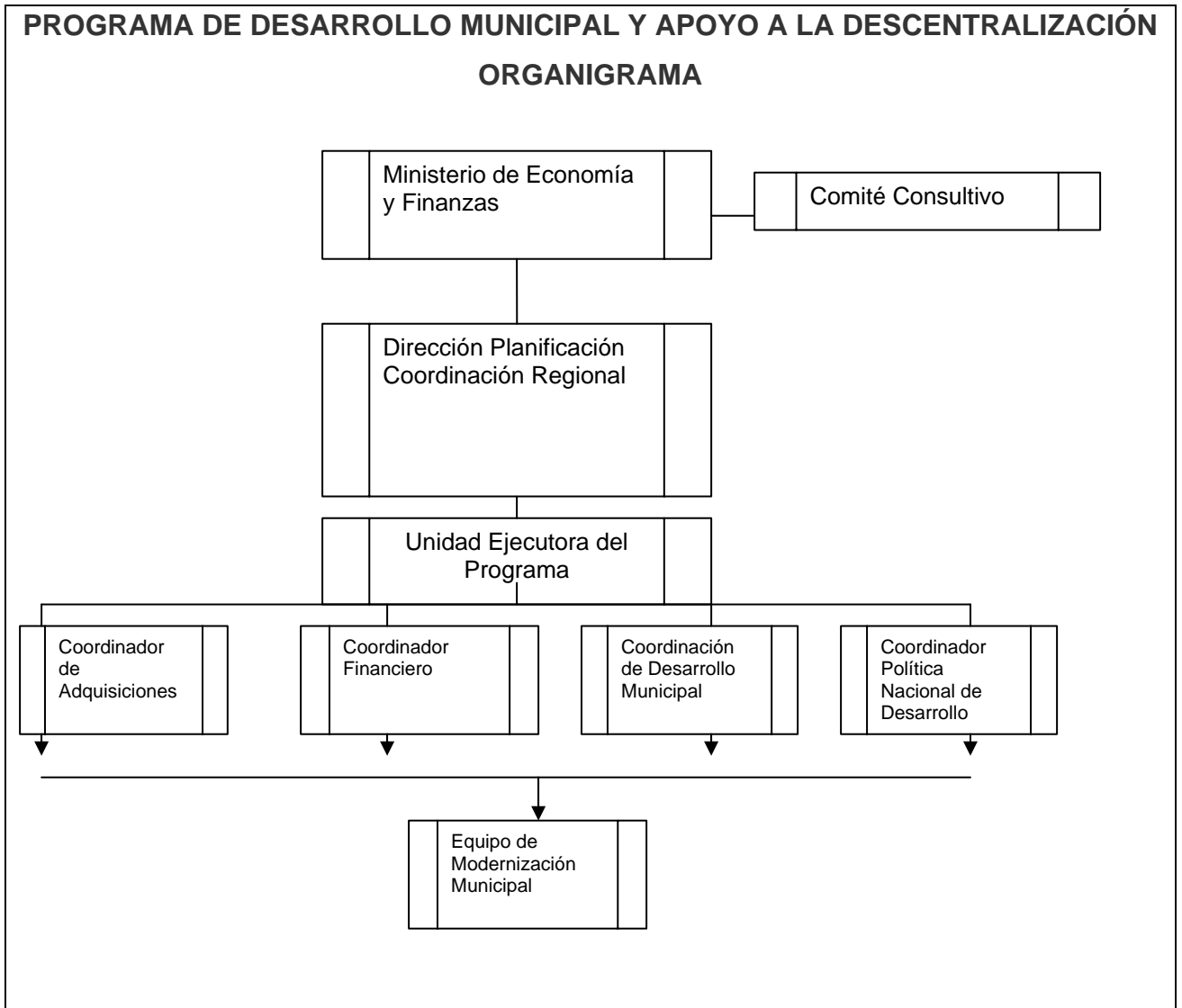
RUTA CRÍTICA- DESCENTRALIZACIÓN PANAMÁ 2005-2008

Id	Nombre de Tarea	Comienzo	Fin	Duración	2005	2006	2007	2008
					T3 T4	T1 T2 T3 T4	T1 T2 T3 T4	T1 T2 T3 T4
1	Sistematizar Información	30/06/2005	29/09/2005	13s 1d	**			
1 ^a	Información disponible ya sistematizada y validada	30/06/2005	29/09/2005	13s 1d	**			
2	Diagnóstico realidades municipales	30/06/2005	29/09/2005	13s 1d	**			
2 ^a	Documento Finalizado y distribuido	30/06/2005	29/09/2005	13s 1d	**			
3	Mecanismo de Coordinación	30/06/2005	29/09/2005	13s 1d	**			
3 ^a	Mecanismo acordado	30/06/2005	29/09/2005	13s 1d	**			
4	Concepto (etapas) de descentralización	30/06/2005	28/12/2007	130s 2d	*****	*****	*****	
4 ^a	Documento básico formulado y validado	03/10/2005	30/12/2005	13s	***			
4B	Primer borrador Ley Marco formulado y validado	0/01/20006	31/03/2006	13s		**		
4C	Borrador final Ley Marco formulado y validado	03/04/2006	30/06/2006	13s		**		
4D	Ley Marco en discusión en la	03/07/2006	29/12/2006	26s		*****		

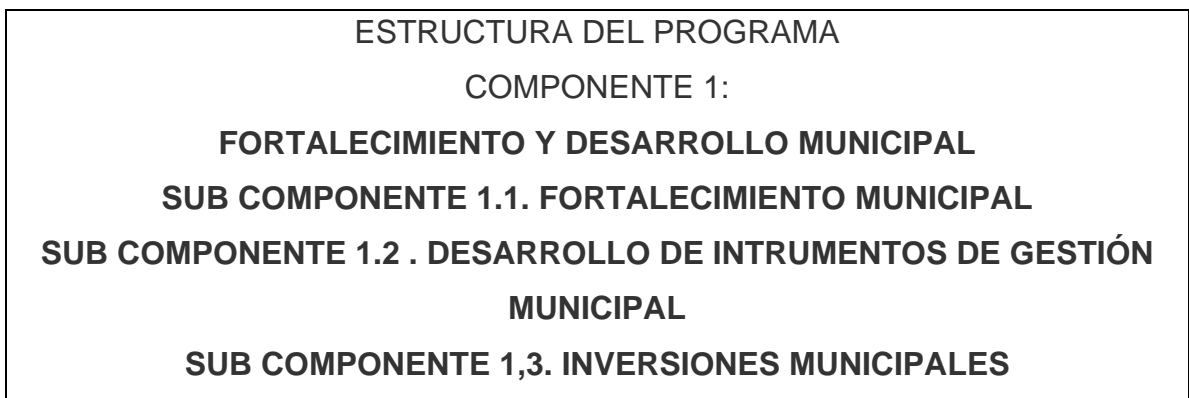
	<i>Asamblea</i>							
4E	<i>Ley Marco aprobada</i>	<i>02/01/2007</i>	<i>30/03/2007</i>	<i>12s 4d</i>			<i>**</i>	
4F	<i>Presupuesto 2008 ya considerada Ley Marco</i>	<i>02/04/2007</i>	<i>29/06/2007</i>	<i>13s</i>			<i>**</i>	
4G	<i>Presupuesto 2008 aprobado en línea con ley Marco</i>	<i>30/10/2007</i>	<i>28/12/2007</i>	<i>12s 3d</i>			<i>**</i>	
5	<i>Soluciones de Incongruencia y conflictos (por reforma constitucional)</i>	<i>30/06/2005</i>	<i>31/03/2006</i>	<i>39s 2d</i>	<i>*****</i>	<i>**</i>		
5 ^a	<i>Tesorero Municipal ya resuelto, demás propuestas formuladas</i>	<i>30/06/2005</i>	<i>29/09/2005</i>	<i>13s 1d</i>	<i>**</i>			
5B	<i>Demás propuestas validadas</i>	<i>03/10/2005</i>	<i>30/12/2005</i>	<i>13s</i>	<i>**</i>			
5C	<i>Todo el asunto subsanado</i>	<i>02/01/2006</i>	<i>31/03/2006</i>	<i>13s</i>		<i>**</i>		
6	<i>Transferencia de Impuesto Predial</i>	<i>30/06/2005</i>	<i>30/03/2007</i>	<i>91s 2d</i>	<i>*****</i>	<i>*****</i>	<i>**</i>	
6 ^a	<i>Municipios réplica seleccionados, Acuerdo Soná-MEF alcanzado</i>	<i>30/06/2005</i>	<i>29/09/2005</i>	<i>13s1d</i>	<i>**</i>			
6B	<i>Experiencia Soná replicada, Soná recauda</i>	<i>31/10/2005</i>	<i>30/12/05</i>	<i>13s</i>	<i>**</i>			

	<i>impuesto predial</i>							
6C	<i>Experiencia Soná sistematizada y evaluada</i>	02/01/2006	31/03/2006	13s		***		
6D	<i>Otros Municipios recaudan impuesto predial</i>	03/04/2006	30/06/2006	13s		****		
6E	<i>MEF prepara convenios con municipios</i>	03/07/2006	29/09/2006	13s		***		
6F	<i>Impuesto predial municipalizado en diversos distritos</i>	03/10/2006	30/03/2007	25s 4d		****	**	
7	<i>Ley Orgánica Municipal</i>	03/10/2005	29/09/2006	52s	**	*****		
7 ^a	<i>Elementos básicos consensuados</i>	03/10/2005	30/12/2005	13s	**			
7B	<i>Primer Borrador preparado y validado</i>	02/01/2006	30/03/2006	12s4d		***		
7C	<i>Anteproyecto enviado a la Asamblea</i>	03/04/2006	30/06/2006	13s		***		
7D	<i>L.O.M. aprobada</i>	03/07/2006	29/09/2006	13s		***		
8	<i>Implementación Progresiva</i>	02/01/2007	30/12/2008	104s 1d			*****	*****
8 ^a	<i>Puesta en marcha de la implementación progresiva</i>	02/01/2008	30/12/2008					*****
Id	Nombre de la Tarea	Comienzo	Fin	Duración	2005	2006	2007	2008

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.



<p>ESTRUCTURA DEL PROGRAMA</p> <p>COMPONENTE 2:</p> <p>APOYO AL ESTABLECIMIENTO DE POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN</p> <p>SUB COMPONENTE 1. ELABORACIÓN DE LA PNDLD Y REFORMAS AL RÉGIMEN MUNICIPAL</p> <p>SUB COMPONENTE 2. APOYO AL PROCESO DE CONCERTACIÓN Y APROBACIÓN DE LA PNDLD.</p>
--

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

RUTA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

PROVINCIAS	PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN (PDMAD)2006	PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL (PRODEM)	CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)
BOCAS DEL TORO (3/3)			3 MUNICIPIOS
COCLÉ (6/6)	2 MUNICIPIOS	3 MUNICIPIOS	1 MUNICIPIO Donoso esta en CONADES y PRODEM
CHIRIQUÍ (13/13)	3 MUNICIPIOS		10 MUNICIPIOS
HERRERA (7/7)	1 MUNICIPIO	6 MUNICIPIOS	
LOS SANTOS(7/7)	1 MUNICIPIO	6 MUNICIPIOS	
PANAMÁ (11/11)	4 MUNICIPIOS	7 MUNICIPIOS	
VERAGUAS (12/12)	2 MUNICIPIOS	10 MUNICIPIOS	
COMARCA EMBERA (2/2)			2 MUNICIPIOS
DARIEN (2/2)			2 MUNICIPIOS
COMARCA NGOBE BUGLE (7/7)		7 MUNICIPIOS	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

**PROYECTOS DE INVERSIÓN LOCAL (PROINLO) PARA EL AÑO 2006
(U.S.DOLLAR)**

PROVINCIAS	INVERSIÓN
BOCAS DEL TORO	160,000
COCLÉ	346,000
COLÓN	314,000
DARIÉN	76,500
HERRERA	391,700
LOS SANTOS	715,800
PANAMÁ	969,100
VERAGUAS	814,200
COMARCA EMBERA	40,000
COMARCA KUNA YALA	9,800
COMARCA NGOBE BUGLÉ	390,000

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

**PROYECTOS DE OBRAS COMUNITARIAS PARA EL AÑO 2006
(U.S.DOLLAR)**

PROVINCIAS	INVERSIÓN
BOCAS DEL TORO	255,000
COCLÉ	360,000
COLÓN	600,000
CHIRIQUÍ	1,440.00
DARIEN	360,000
HERRERA	720,000
LOS SANTOS	1,200,000
PANAMÁ	1,650.000
VERAGUAS	1,425,000
COMARCA EMBERA	75,000
COMARCA KUNA YALA	60,000
COMARCA NGOBE BUGLÉ	870,000
COMARCA MADUGANDÍ	15,000
COMARCA GUARGANDÍ	15,000

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

**MUNICIPIOS SUBSIDIADOS (Por el Gobierno Nacional)
A LA VIGENCIA 2006 (U.S. Dollar)**

MUNICIPIO	PRESUPUESTO	CANTIDAD MENSUAL
1.BOCAS DEL TORO	53.000.00	4.416.00
2.LA PINTADA	37.000.00	3,141.00
3.OLÁ	56,700.00	4,725.00
4. CHAGRES	51,500.00	4,291.00
5.DONOSO	51.800.00	4,316.00
6.SANTA ISABEL	52.000.00	4,333.00
7.BOQUERON	50.000.00	4.166.00
8.BOQUETE	50.000.00	4.166.00
9.ALANJE	55.600.00	4,633.00
10.DOLEGA	53.000.00	4.416.00
11.GUALACA	54.400.00	4.533.00
12.REMEDIOS	32.600.00	2.716.00
13.RENACIMIENTO	31.500.00	2,625.00
14.SAN FELIX	45.000.00	3,750.00
15.SAN LORENZO	39.900.00	3,325.00
16.TOLE	43,000.00	3,583.00
17.CEMACO	45,300.00	3,775.00
18.CHEPIGANA	39.500.00	3,291.00
19.PINOGANA	51.400.00	4,283.00
20.SAMBU	45.700.00	3,808.00
21.LAS MINAS	53.800.00	4,483.00
22.LOS POZOS	54.400.00	4,533.00
23.OCU	20.900.00	1,741.00
24.PARITA	18.200.00	1,516.00
25.PESE	23.000.00	1,916,00
26.SANTA MARÍA	19.000.00	1,583,00
27.GUARARE	25.400.00	2,116.00
28.MACARACAS	41.500.00	3,458.00
29. PEDASI	32.900.00	2,741.00
30.POCRI	36.800.00	3,066.00
31. TONOSÍ	40.700.00	3,391.00
32. BALBOA	52.300.00	4,358.00
33.CHIMAN	40.500.00	3,375.00
34.SAN CARLOS	24.200.00	2,016.00
35. TABOGA	32.600.00	2,716.00
36. MARIATO	78.000.00	6,500.00
37. ATALAYA	24.200.00	2,016.00
38.CALOBRE	60.200.00	5,016.00
39.CAÑAZAS	49.200.00	4,100.00
40. LA MESA	49,500.00	4,125.00
41. LAS PALMAS	50.200.00	4,183.00
42.MONTIJO	78.100.00	6,508.00
43. RIO DE JESUS	80,500.00	6,708.00
44.SAN FRANCISCO	44.100.00	3.675.00
45. SANTA FE	60.900.00	5,075.00
46. BESIKO	95.100.00	7,925.00
47. KANKINTU	96.000.00	8,000.00
48. KUSAPIN	89.500.00	7,458.00
49. MIRONO	96.500.00	8,041.00
50. MUNA	123.800.00	10,314.00
51.NOLE DUIMA	76.000.00	6,333.00
52.ÑURUM	102.100.00	8.508.00

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

RESUMEN GENERAL

1. Panamá es el país más centralista de la región centroamericana, sus leyes (Ley Orgánica de los Municipios es la Ley 106 de 1973, que ha quedado desfasada en el tiempo, y no contiene elementos que permitan una verdadera descentralización de poder administrativo del Estado.
2. Este centralismo de poder no es nuevo, le viene heredado desde el tiempo Colonial, con entidades creadas como la Casa de Contratación, El Consejo de Indias y lo Cabildos, por cuanto las decisiones venían en la mayoría de las veces impuestas por la Corona Española, que poco conocimiento tenían de la región, lo que produjo la reacción de la población favoreciendo la independencia. Posteriormente, de manera voluntaria el Istmo se unió a Colombia, pero las leyes colombianas eran excesivamente centralistas y dejaron nuevamente a Panamá en una situación en crisis. Posterior a la separación de Colombia en 1903, la reorganización del Estado, requirió la centralización del poder que se ha instaurado y caracterizado, a lo largo de la historia republicana.
3. El modernismo y las exigencias de mayor posibilidad de participación ciudadana han requerido desde los últimos 15 años, que el país se avoque a una reforma integral de su organización promoviendo la descentralización administrativa, principalmente, orientada a los 75 municipios de la República, debido a que el sistema centralista ha mostrado inconsistencias y debilidades, toda vez que 52 municipios de los 75 están siendo subsidiados por el Gobierno Nacional por no tener la capacidad ni recursos suficientes por su sistema recaudatorio para hacerle frente a proyectos de inversión. Esto se debe, principalmente, a la falta de capacitación y personal municipal que pudiese hacerle frente a un proceso de descentralización inmediata, debido a que traspasaría el gobierno nacional recursos y capacidades que sin la debida preparación municipal elevaría costos y problemas de endeudamiento, por lo que se hace necesario un análisis exhaustivo junto con la sociedad de las

materias que pudiesen en un momento dado ser objeto de la descentralización.

4. La Constitución de la República señala que los municipios son autónomos; no obstante la redacción es ambigua y carente de objetividad, en la medida que el gobierno central comparte las competencias asignadas a los municipios e incluso mantiene recursos que corresponden a ingresos municipales, como es el caso del impuesto de bienes inmuebles.
5. El personal municipal tampoco cuenta con la estabilidad necesaria para dar la confianza necesaria y traspasar recursos y competencias a las municipalidades, que están sujetos a los vaivenes políticos y al periodo de cambios de una administración a otra cada cinco años. A pesar de que existe una nueva ley que debió iniciar la implementación de una carrera administrativa municipal, la misma se somete a los procedimientos que establezcan los consejos municipales y a la fecha ninguno lo ha hecho tampoco por evitar comprometer espacios políticos cada periodo de gobierno.
6. Estas disposiciones legales que implementan la carrera administrativa, como pasos y procesos previos para el desarrollo local y la descentralización, están señaladas únicamente para los municipios que no están siendo subsidiados (la minoría), sin embargo , éstos tampoco han regulado el tema.
7. Se necesita, dentro de la estrategia nacional, para la descentralización, no repetir errores de otros lados y entrar al proceso con ventajas significativas, por lo que se tiene una ventaja, la base municipal panameña es única, y ha sido beneficioso el sistema de representación desde los barrios con la figura del Representante de Corregimiento, las Juntas comunales y las Locales.
8. Existe la Ley de Concertación Nacional, como estrategia de esta administración, luego de muchos intentos de crear leyes marco de descentralización, las primeras desde 1990, se cometió el error por parte

de los comisionados de incluir en el Régimen Local a las autoridades provinciales, dándole mayor importancia y poderes al Gobernador de la Provincia, quien es nombrado por el Órgano Ejecutivo y responde a esta entidad gubernamental en detrimento de la autonomía municipal. Esto fue rechazado en los denominados encuentros de Bambito I, II y III.

9. Con los cambios presidenciales, y el trabajo que realizan las organizaciones internacionales en el país, se crearon diversos estudios de desarrollo local para Panamá, como la Visión Nacional 2020, Los Pactos de Descentralización, entre los candidatos presidenciales, Anteproyectos y leyes marco de la descentralización, Municipio Siglo XXI. Estableciendo municipios pilotos escogidos para establecer las primeras iniciativas tendientes a fortalecer los gobiernos locales.
10. La Ley de Concertación Nacional, contempla estos aspectos, dejando de lado los errores cometidos en las que le han presidido.
11. Mientras no se presente la nueva ley marco de la descentralización a la Asamblea Nacional, que fue un compromiso pactado entre el Gobierno Nacional, la sociedad y entidades internacionales, el gobierno ha asumido directamente la atención de los problemas comunitarios con programas nacionales como se le ha denominado Programa de Desarrollo Comunitario (PRODEC) y la Red de Oportunidades, apoyando de manera condicionada a dirigirlo a los problemas prioritarios de alimentación, salud, educación escolar a los menores, por medio de los jefes de familias y comunidades con recursos nacionales.



**Secretaría de
Comunicación del Estado**

Viernes, 26 de diciembre del año 2008

Descentralización revolucionará la administración pública



El presidente de la República, Martín Torrijos, convocó este viernes a sesión extraordinaria del Consejo de Gabinete que discutió, por más de ocho horas, el proyecto de ley sobre Descentralización del Estado panameño.

El ministro de la Presidencia, Rafael Mezquita, explicó que el documento constituye un paso revolucionario para hacer más efectiva la administración estatal, descentralizando la gestión pública hacia los niveles provinciales y locales en todo el país.

Mezquita destacó que la norma, que consta de 231 artículos, propone la creación de la Autoridad Nacional de Descentralización, y establece las competencias y funciones del Gobierno Central hacia los municipios, así como los recursos y el régimen gradual bajo el cual se hará este novedoso proceso.

“Se trata de una fórmula gradual, promoviendo que los municipios, los Consejos Provinciales y las autoridades locales vayan asumiendo responsabilidades”, explicó.

Dijo además que la propuesta permitirá que de manera paulatina el Estado panameño, que en este momento se encuentra centralizado, transmita estas funciones a los gobiernos locales, para que de manera más cercana a la gente se ejecuten las obras más rápidas y efectivas.

Este proyecto, indicó el Ministro de la Presidencia, es otro de los compromisos que tiene el Gobierno con la sociedad civil y aseguró que, antes del 31 de diciembre, el documento estará en manos de la Asamblea Nacional.

LEY 37

De 29 de junio de 2009

Que descentraliza la Administración Pública

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Título Preliminar

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley desarrolla el Título VIII de la Constitución Política de la República de Panamá, promoviendo un proceso de descentralización sistemática de la Administración Pública en los municipios para lograr el desarrollo sostenible e integral del país, mediante la delegación y el traslado de competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Órgano Ejecutivo, en forma gradual, progresiva, ordenada, regulada y responsable.

Artículo 2. Las competencias trasladadas y delegadas a los municipios estarán regidas obligatoriamente por las políticas públicas y normas nacionales. Las instituciones respectivas colaborarán y cooperarán con los municipios para su efectivo cumplimiento. Los municipios desarrollarán, mediante actuaciones y normas propias, el ejercicio de las competencias adaptándolas a la realidad local, en el marco de la política general del Estado.

Artículo 3. La presente Ley es de aplicación en todo el territorio de la República, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación panameña.

Artículo 4. Para efectos de la aplicación de la presente Ley, los siguientes términos y conceptos se entenderán así:

1. Gobierno Local. Son los gobiernos municipales.
2. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Instrumento de gestión macroeconómico y fiscal, que aplica el Gobierno Nacional para dar sostenibilidad a las finanzas públicas y coadyuvar al adecuado cumplimiento de las funciones de estabilización, asignación y distribución que tiene el Estado.

3. Plan Estratégico de Gobierno. Instrumento de gestión gubernamental plurianual, compuesto por una estrategia económica y social, un plan de inversiones indicativo y una programación financiera a cinco años. Este Plan se enmarca dentro de los objetivos y las metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo y el propio compromiso electoral del Gobierno entrante.

4. Plan Estratégico Local. Normativa gestora de la planeación plurianual del desarrollo provincial y municipal, construida participativamente, que incluye los aportes del sector privado y la sociedad civil. Este Plan deberá ser revisado y actualizado cada cinco años, incorporando los cambios establecidos en el Plan Estratégico de Gobierno y estará compuesto por un Plan de Inversiones de Obras Públicas y de Servicios y un Programa Financiero.

5. Plan Operativo y Presupuesto Anual Provincial. Instrumento de gestión para el ejercicio fiscal, que integra tanto las acciones propias del nivel de Gobierno respectivo, como los planes operativos anuales de los ministerios, municipios, intermediarios financieros, entidades autónomas y semiautónomas, que tienen presencia en dicha jurisdicción territorial.

6. Programa de Inversiones de Obras Públicas y de Servicios Locales. Instrumento de gestión plurianual que contendrá los programas y proyectos sectoriales de acciones específicas que la Administración Pública local ejecutará, que tiendan a mejorar, regular, crear o supervisar sectores específicos de desarrollo, con la finalidad de explotar las ventajas comparativas territoriales, fortalecer el desarrollo social, educativo y de salud, combatir la pobreza, promover la inclusión de jóvenes, personas con discapacidad y grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados, y proveer de servicios públicos, en procura del bienestar general de la población de la jurisdicción local.

7. Programación Financiera Local. Instrumento de gestión plurianual que consolida todas las fuentes y usos de recursos financieros, que aplicarán las entidades públicas pertenecientes a cada nivel del Gobierno respectivo, mostrando el balance fiscal subyacente a la operación presupuestaria. La

elaboración del Plan Operativo y Presupuesto Anual del respectivo nivel de Gobierno se hará sobre la base de esta Programación.

Artículo 5. La descentralización de la Administración Pública se fundamenta en los siguientes principios:

1. Democrático, representativo y participativo. La descentralización tiene plena vigencia a partir del reforzamiento y valorización del papel de los Gobiernos Locales emanados del voto popular y del fomento de una auténtica participación e integración ciudadana en la planificación, ejecución y evaluación del proceso de desarrollo local y, por ende, de la Nación, acercando la elaboración y ejecución de políticas públicas al ciudadano en aplicación del principio de proximidad.
2. Gradualidad. Traslado progresivo de competencias en función de la capacidad institucional, administrativa, financiera y técnica al Gobierno Local. El proceso de descentralización se realizará por etapas, en forma progresiva, ordenada, regulada y responsable.
3. Subsidiaridad. El Gobierno Nacional no debe asumir competencias que puedan ser cumplidas más efectiva y eficientemente por los Gobiernos Locales. El Órgano Ejecutivo y los niveles provinciales auxiliarán, en forma parcial y transitoria, al Gobierno Municipal en el ejercicio de sus competencias y funciones.
4. Autonomía. Derecho y capacidad efectiva del Gobierno en sus niveles de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia, que se ejerce en su respectivo nivel. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones, la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus jurisdicciones, en el marco de la unidad de la Nación.
5. Equidad. Desarrollo armónico y equilibrado del territorio en procura de la reducción de brechas sociales y económicas de los habitantes.
6. Igualdad. Reconocimiento de los mismos derechos a todos los Gobiernos Locales y ciudadanos. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil tienen las mismas oportunidades para intervenir y participar sin

discriminaciones de carácter político, ideológico, religioso, racial o de otra naturaleza, en los procesos de participación ciudadana establecidos.

7. Sostenibilidad. Desarrollo perdurable a partir de la armonización que debe existir entre el crecimiento económico, la equidad social, la democracia política y la sostenibilidad ambiental.

8. Irreversibilidad. Proceso mediante el cual el Estado garantizará la descentralización a corto, mediano y largo plazo, a fin de lograr un país mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, social y económicamente más justo, equitativo y sostenible, así como políticamente más institucionalizado.

9. Eficiencia. Grado de utilización de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos y su relación con los bienes, servicios y otros resultados, definiendo una actividad eficiente cuando utiliza un mínimo de recursos para obtener un determinado producto.

10. Eficacia. Cumplimiento de las metas y los objetivos preestablecidos, representando el logro de un objetivo propuesto, con el correcto uso de los recursos disponibles.

11. Capacidad. Conjunto de condiciones cualitativas y cuantitativas que permiten el desempeño efectivo, eficiente y sostenible de las competencias y responsabilidades asignadas a un territorio específico.

12. Responsabilidad Fiscal. La descentralización coadyuvará a un manejo prudente de las finanzas públicas, contribuyendo a que el déficit fiscal del sector público no financiero esté en los límites que establece la Ley de Responsabilidad Social Fiscal.

13. Neutralidad Fiscal. Asignación de recursos que acompaña a la asignación de competencias y de responsabilidades de gastos, a los órganos subnacionales del Gobierno que poseen efectos fiscales neutros. Las transferencias de recursos asociadas al traslado de competencia implicará la reorganización y ajustes presupuestarios de las entidades públicas del Órgano Ejecutivo involucradas directamente en el proceso de transferencia. El proceso de descentralización se financiará con cargos a las transferencias

de recursos del Órgano Ejecutivo y a los recursos propios de cada Gobierno Local.

Artículo 6. Las administraciones territoriales o locales se regirán por los siguientes principios:

1. Complementariedad. Acciones administrativas, fiscales y de política pública entre el Gobierno Nacional y los diferentes niveles territoriales, que permiten realizar acciones solidarias y coordinadas para promover el desarrollo sostenible del territorio en forma eficaz y eficiente.
2. Coordinación. Integración, trabajo conjunto, enlaces y acciones coherentes entre las instituciones oficiales y los Gobiernos Locales, así como con los entes representativos de la sociedad civil, para lograr objetivos comunes de forma que el aporte de todos provea y fundamente un desarrollo integral y sostenible con amplia base social.
3. Cooperación. Gestión mancomunada de las competencias que corresponden al Estado en su conjunto, la cual requiere de la colaboración y actuación armónica entre el nivel nacional, provincial y municipal con sus corregimientos.
4. Corresponsabilidad. Responsabilidad compartida entre los niveles de Gobierno, la comunidad organizada, el sector privado y demás actores de la vida local, para la solución de los problemas a cada nivel territorial.
5. Transparencia. Proceso comunicacional que permite poner a disposición de la ciudadanía, información fidedigna, completa, comprensible y comparable, mediante un mecanismo fácil y oportuno, el desempeño de la gestión pública en los niveles de Gobiernos Locales, procurando promover la cultura de rendición de cuentas y de una buena gestión pública, a través del conjunto de normas, criterios y prácticas.
6. Racionalidad Económica. Los servicios públicos locales y las acciones de promoción económica desde el Estado deben regirse por la capacidad fiscal de los Gobiernos Locales.
7. Consenso. Acuerdo dentro del marco de la ley entre el Órgano Ejecutivo y el Gobierno Local para cualquier tipo de actuación en el territorio.

8. Respeto a las culturas tradicionales de los grupos étnicos. Fortalecimiento de la diversidad de las comunidades étnicas, respetando y promoviendo su identidad, cultura, conocimientos, derechos colectivos e individuales, así como el respeto a los métodos y formas tradicionales de elección de sus autoridades.

Título I

Descentralización

Capítulo I

Concepto y Objetivos

Artículo 7. La descentralización tiene el objetivo de acercar las decisiones de la Administración Pública a la ciudadanía, trasladando las funciones públicas al nivel de gobierno más cercano a ella, de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley, en un marco que promueva la democracia y la eficiencia económica, favoreciendo el diálogo público-privado, para promover la capacidad de los territorios y alcanzar una mayor eficacia y eficiencia del gasto público, para mejorar la provisión de los servicios básicos y agilizar la gestión pública.

Artículo 8. La descentralización es el proceso gradual mediante el cual el Órgano Ejecutivo traslada competencias y responsabilidades, transfiriendo, para tal efecto, en el marco del Plan Estratégico de Gobierno y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, los recursos para la implementación de políticas públicas provinciales, comarcales y municipales. Además, transfiere recursos financieros y técnicos para la implementación de políticas públicas municipales y comarcales, en el marco de una activa participación de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental y el uso de recursos del Estado.

Artículo 9. El proceso de descentralización cumplirá con los siguientes propósitos:

1. Promover un desarrollo local sostenible para mejorar la calidad de vida, reduciendo los niveles de pobreza y marginalidad, en especial entre las mujeres, personas con discapacidad, indígenas y otros grupos vulnerables y de atención prioritaria, garantizando igualdad de oportunidades.

2. Reorganizar y fortalecer las relaciones coordinadas entre el Órgano Ejecutivo y el Gobierno Local desde una perspectiva de colaboración, cooperación y lealtad institucional.
3. Consolidar la unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas y la adecuada relación entre los distintos niveles de Gobierno.
4. Aproximar el Gobierno Local a los ciudadanos fomentando los procesos de participación ciudadana y la información en la acción de gobierno municipal, como base indispensable de un proceso transparente.
5. Promover el desarrollo y la productividad de la economía regional y municipal, basados en su potencialidad, posicionando al Municipio como agente promotor del desarrollo local.
6. Trasladar gradualmente competencias administrativas y fiscales a los municipios.
7. Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local.
8. Impulsar el desarrollo territorial desde el enfoque de sostenibilidad.
9. Promover la gobernabilidad en los Gobiernos Locales.

Artículo 10. La normatividad que aprueben el Órgano Ejecutivo y el Gobierno Local, en el marco de las atribuciones y competencias propias, es de cumplimiento obligatorio en sus respectivas jurisdicciones, salvo las normas técnicas emitidas por el Gobierno Nacional relacionadas con la provisión de bienes y servicios públicos y los sistemas administrativos del Estado.

Capítulo II

Planificación del Territorio

Artículo 11. La planificación del territorio consistirá en el ordenamiento del territorio para el desarrollo, que se realizará mediante un proceso político, jurídico y administrativo, a través del cual se organiza la ocupación del territorio nacional, provincial, distrital, comarcal y de los corregimientos del

país, en el marco de las orientaciones que establece el Plan Estratégico de Gobierno.

Capítulo III

Planificación Es trágica para el Desarrollo

Artículo 12. La Planificación Estratégica para el Desarrollo comprende el conjunto armónico de estrategias, políticas, regulaciones, instrumentos e instituciones definidas por el Estado, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y políticas.

Su finalidad es promover el desarrollo sostenible del país y mejorar la calidad de vida de la población.

Artículo 13. La planificación territorial se realizará a través de un proceso coordinado y obligatorio de todas las instituciones nacionales, provinciales y municipales con competencia para formular, administrar y/o ejecutar políticas y planes territoriales. Este proceso producirá los siguientes instrumentos jerárquicos de planificación territorial:

1. Plan Estratégico de Gobierno. Es el instrumento de gestión gubernamental plurianual al que hace referencia el artículo 16 de la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal. Este será competencia exclusiva del Órgano Ejecutivo.
2. Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Competencia exclusiva del Órgano Ejecutivo por medio de la institución encargada de este proceso.
3. Plan Estratégico Provincial. Elaborado por la autoridad correspondiente. Contendrá el Plan de Ordenamiento Territorial, el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios y el Plan Operativo Anual de la Provincia, elaborados mediante la integración de los Planes Estratégicos Distritales, y la visión provincial, siguiendo las orientaciones de política nacional y sectorial, contenidas en el Plan Estratégico de Gobierno.
4. Plan Estratégico Distrital. Competencia del Municipio que contendrá el Plan de Ordenamiento Territorial, el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios y un Plan Operativo Anual del Distrito, elaborados mediante la integración de los Planes de Desarrollo Estratégicos Locales de

los Corregimientos y la visión del distrito, siguiendo las orientaciones de política nacional y sectorial, contenidas en el Plan Estratégico de Gobierno.

5. Plan Estratégico de Corregimiento. Es competencia de cada una de las Juntas Comunales elaborar un documento orientador del desarrollo de su corregimiento, que contendrá un esquema de ordenamiento territorial y el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios a nivel local, elaborados mediante la participación de las Juntas de Desarrollo Local.

Artículo 14. La coordinación interinstitucional para realizar la planificación del territorio que trata el artículo anterior será responsabilidad del Consejo Nacional de Urbanismo, el cual pasará a denominarse Consejo Nacional de Desarrollo Territorial; su Secretaría estará a cargo del Ministerio de Vivienda. El Órgano Ejecutivo, con la asesoría del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, aprobará, promoverá y velará por la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Capítulo IV

Competencias

Artículo 15. Se entenderá por competencia el conjunto de materias, facultades y atribuciones asignadas a las diversas entidades de la Administración Pública.

Las competencias, por su origen, se clasificarán de la siguiente manera:

1. Competencias exclusivas. Son las establecidas por la Constitución Política y la ley y le corresponden privativamente al Órgano Ejecutivo.
2. Competencias propias. Son las atribuidas al Municipio, en los términos previstos en la presente Ley y se ejercen conforme a la Constitución Política y las leyes.
3. Competencias compartidas. Dos o más niveles de Gobierno se encargan de materias relacionadas con el ejercicio de una competencia para determinar fuentes de financiación, mecanismos de evaluación, control y coordinación y responsabilidades concretas, por parte de cada uno de los entes territoriales participantes. Su carácter estará circunscrito, estrictamente, a los asuntos que tienen naturaleza local. Tienen como

fundamento los principios de capacidad, subsidiariedad y cooperación interterritorial.

4. Competencias trasladadas. Aquellas que siendo de titularidad del Órgano Ejecutivo son trasladadas a titularidad o propias de los municipios.

5. Competencias delegadas. Responsabilidades y potestades propias del Órgano Ejecutivo cuya gestión se delega a los niveles territoriales por razones de economía, eficiencia, eficacia y celeridad. En todos los casos, la delegación de competencia estará acompañada por los recursos correspondientes para la realización de la competencia y garantizará la capacidad normativa municipal sobre la materia que le permita adaptar el ejercicio de las potestades que tiene reconocidas a la realidad local.

El Órgano Ejecutivo, previo informe de la Autoridad Nacional de Descentralización, reglamentará el proceso del traslado de estas competencias.

Artículo 16. La asignación y el traslado de competencias se realizarán gradualmente considerando, además de los principios que rigen el proceso de descentralización, los siguientes:

1. Provisión. Todo traslado o delegación de competencias y responsabilidades deberá necesariamente acompañarse con los recursos financieros, materiales, técnicos y humanos vigentes, directamente vinculados a los servicios trasladados para garantizar su continuidad y eficiencia.

2. Unidad de criterios nacionales. La acción que emprenda la provincia, comarca o municipio debe estar enmarcada y relacionada entre sí con fundamento en el Plan Estratégico de Gobierno, de acuerdo con la Ley de Responsabilidad Social Fiscal.

3. Concurrencia. Ejercicio de las competencias compartidas, en que cada nivel del Gobierno actuará de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propias de los otros niveles de gobierno.

4. Selectividad y proporcionalidad. El traslado gradual de competencia tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva del Gobierno Local, la cual será determinada por un procedimiento técnico de acreditación.

5. Desarrollo humano integral. Potenciación de las capacidades y libertades de las personas, otorgando prioridad a los grupos vulnerables, ampliando sus opciones, oportunidades y condiciones para su participación en las decisiones que les afectan, considerando beneficios equitativos para la población.

6. Proximidad. Capacidad para responder con agilidad y prontitud a las exigencias y demandas de la población.

Artículo 17. El ejercicio de las competencias delegadas y compartidas se hará previa certificación de las capacidades municipales por la Autoridad Nacional de Descentralización, en coordinación con la entidad correspondiente.

Artículo 18. Los conflictos de competencias que se presenten entre instituciones del Gobierno Nacional con los Gobiernos Locales, o entre estos, indistintamente, se resuelven en primera instancia ante la Autoridad Nacional de Descentralización.

Título II

Conducción y Ejecución del Proceso de Descentralización

Capítulo I

Autoridad Nacional de Descentralización

Artículo 19. Se crea la Autoridad Nacional de Descentralización, entidad autónoma y administrativa con presupuesto propio, como organismo responsable de realizar el proceso de descentralización y función pública. Estará adscrita a la Presidencia de la República y comenzará su funcionamiento a partir de la promulgación de la presente Ley.

Artículo 20. A fin de cumplir sus funciones, la Autoridad Nacional de Descentralización contará con una Junta Directiva, como organismo colegiado para toma de decisiones, y será dirigida por un Director y un Subdirector, quienes serán designados por el Presidente de la República.

Artículo 21. La Junta Directiva estará conformada por:

1. El Ministro de la Presidencia o quien él designe, quien la presidirá.
 2. El Ministro de Economía y Finanzas o quien él designe.
 3. El Ministro de Gobierno y Justicia o quien él designe.
 4. Un representante de la Asociación de Alcaldes de Panamá.
 5. Un representante de la Coordinadora Nacional de Representantes.
 6. Un representante de la Asociación de Municipios de Panamá.
 7. Un representante de los pueblos indígenas de Panamá.
 8. Un representante de la sociedad civil vinculado con el desarrollo municipal.
- Según las competencias que se trasladen o deleguen, se llamará a participar a las instituciones pertinentes.

Corresponderá al Ministro de la Presidencia el impulso y la convocatoria de la Junta Directiva.

Ejercerá la secretaría el Director o Subdirector de la Autoridad de Descentralización, quien tendrá derecho a voz en el desarrollo de la reunión.

Artículo 22. La Junta Directiva se reunirá una vez al mes o cuando sea convocada por el Ministro de la Presidencia.

Cada miembro de la Junta Directiva recibirá como dieta la suma de cien balboas (B/.100.00) por cada reunión de Junta Directiva a la que asista.

El monto total de la dieta mensual que recibe cada miembro no podrá exceder la suma de mil balboas (B/.1,000.00) mensuales, incluyendo las dietas por reuniones de comisiones.

Artículo 23. Las funciones de la Junta Directiva de la Autoridad Nacional de Descentralización son las siguientes:

1. Informar las propuestas de políticas nacionales de descentralización, así como las estrategias y los programas de dicha política, cuya ejecución deberá ser aprobada por el Consejo de Gabinete.
2. Aprobar el informe sobre Gobierno Local y política de descentralización que se remitirá a la Asamblea Nacional, al menos dos veces al año.
3. Informar las propuestas de transferencia de recursos y traslado de competencias.

4. Certificar la capacidad administrativa del Municipio para autorizar los traslados de competencias.
5. Informar y proponer al Órgano Ejecutivo iniciativas de normas legales sobre Gobierno Local y descentralización.
6. Conocer y ser informado de las propuestas de coordinación con los diferentes ministerios y entidades del Gobierno Central, los planes de descentralización y ejecución.
7. Impulsar, supervisar y evaluar el proceso de descentralización.
8. Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar el traslado de competencias y la transferencia de recursos a los Gobiernos Locales, de acuerdo con la presente Ley.
9. Impulsar las acciones de capacitación y fortalecimiento institucional necesarias para la modernización de la Administración Pública, con el propósito de alcanzar los objetivos de la descentralización.
10. Impulsar la coordinación y articulación de políticas y planes de gestión descentralizada.
11. Promover un sistema de información integrado para el proceso de descentralización.
12. Promover la integración regional, provincial y municipal para alcanzar los objetivos de la descentralización.
13. Promover la convocatoria de los representantes de la sociedad civil para una activa participación en el proceso descentralizador.
14. Aprobar el presupuesto anual de gastos e inversiones, las propuestas de programas de autogestión y los demás informes financieros que se requieran.

Artículo 24. Para ser Director o Subdirector de la Autoridad Nacional de Descentralización se requiere:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Poseer título universitario o experiencia comprobada no menor de diez años, en materia de desarrollo y gestión municipal.

3. No haber sido condenado por delitos comunes o contra la Administración Pública.

4. Ser ratificado por la Asamblea Nacional.

El Director y el Subdirector de la Autoridad Nacional de Descentralización serán nombrados por el Presidente de la República para un periodo de cinco años.

Corresponde al Subdirector sustituir al Director en sus ausencias temporales y cumplir con las funciones que este le asigne.

Artículo 25. El Director de la Autoridad Nacional de Descentralización velará por el cumplimiento de los objetivos y propósitos de la descentralización de la Administración Pública señaladas en el Título I de la presente Ley, y tendrá las siguientes funciones:

1. Ejecutar las propuestas de políticas nacionales de descentralización, así como las estrategias y programas de dicha política.
2. Elaborar el informe sobre Gobierno Local y política de descentralización que se remitirá a la Asamblea Nacional, al menos dos veces al año.
3. Coordinar, con los diferentes ministerios y entidades del Gobierno Central, la ejecución de los planes de descentralización planificados.
4. Realizar los actos necesarios para cumplir con el proceso de descentralización.
5. Ejecutar el traslado de competencias y la transferencia de recursos a los Gobiernos Locales, de acuerdo con la presente Ley.
6. Desarrollar las acciones de capacitación y fortalecimiento institucional necesarias para la modernización de la Administración Pública, con el propósito de alcanzar los objetivos de la descentralización.
7. Ejecutar las políticas y los planes de gestión descentralizada.
8. Desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización.
9. Organizar las convocatorias de los representantes de la sociedad civil para una activa participación en el proceso descentralizador.

10. Dirigir y coordinar la administración de recursos humanos y de infraestructura económica y financiera de la Autoridad.
11. Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de los horarios de trabajo del personal de la Autoridad.
12. Formular los planes anuales, los programas y las estrategias de desarrollo en las diferentes áreas que serán presentados a la Junta Directiva.
13. Velar por el cumplimiento de las normas sobre el manejo del personal, en cuanto a los concursos de ingreso, a los traslados, a las destituciones y a la aplicación de sanciones disciplinarias.
14. Presentar el presupuesto anual de gastos e inversiones, las propuestas de programas de autogestión y los demás informes financieros que se requieran.
15. Ejercer las demás funciones relacionadas con la naturaleza del cargo y las que le sean atribuidas en los reglamentos y en las leyes.

Artículo 26. La Dirección Nacional de Gobiernos Locales, dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia, pasará a formar parte de la Autoridad Nacional de Descentralización, como Dirección de Desarrollo Local y Asuntos Municipales, y tendrá las siguientes funciones:

1. Desarrollar la adecuada preparación a través de la capacitación, organización, desarrollo institucional, difusión e implementación correspondiente a las provincias, municipios y demás dependencias del Órgano Ejecutivo.
2. Realizar el monitoreo y la evaluación del proceso de descentralización, poniendo en marcha un sistema de información que asegure el adecuado conocimiento de su desarrollo y la información necesaria para su modificación.
3. Elaborar las propuestas de reforma de las normas reguladoras del proceso de descentralización y del régimen jurídico de los Gobiernos Locales.
4. Garantizar que las autoridades locales, Consejos Provinciales, Comarcales y Municipales cumplan con la Constitución Política, leyes, órdenes, decretos,

resoluciones y programas emitidos por el Órgano Ejecutivo, los Consejos Provinciales y Municipales.

5. Ejercer las demás funciones que por su naturaleza le sean asignadas.

Artículo 27. Las instituciones públicas y demás dependencias del Órgano Ejecutivo deberán coordinar sus acciones específicas sobre la materia con la Autoridad Nacional de Descentralización, a efecto de desarrollar, con eficiencia y eficacia, las políticas de descentralización, aprobadas por el Consejo de Gabinete.

Capítulo II

Procedimiento de Traslado de Competencias

Artículo 28. El procedimiento de traslado de competencias, a través del cual el Municipio asume la titularidad de estas, se iniciará mediante solicitud formulada por el Municipio o a propuesta del Órgano Ejecutivo, y se suscribirá con el Municipio un convenio de traslado, aprobado por el Órgano Ejecutivo, en el cual se señalarán, al menos:

1. Los estándares de calidad establecidos en la prestación del servicio.
2. Las fuentes de financiación necesarias.
3. Los requerimientos técnicos, logísticos y operativos correspondientes.
4. Los plazos y tiempos para desarrollar procesos de mejoramiento en la prestación del servicio, si hubiera necesidad de implementarlos.
5. El método de evaluación de la gestión local, así como el periodo al cabo del cual se realizaría la revisión y el ajuste de las competencias.
6. Los indicadores costo-eficiencia y costo-efectividad, según corresponda.

El traslado de responsabilidades del Órgano Ejecutivo hacia el Gobierno Local se hará bajo el criterio de neutralidad fiscal.

Capítulo III

Etapas de Ejecución del Proceso de Descentralización

Artículo 29. El proceso de descentralización comprende:

1. La preparación durante la cual el Ministerio de Economía y Finanzas garantizará, mediante transferencia anual, a los municipios considerados

semiurbanos y rurales, los recursos económicos necesarios para crear y mantener una estructura básica administrativa, la cual se establece en la presente Ley. Los municipios metropolitanos y urbanos costearán su estructura con sus propios recursos.

Por medio de la Autoridad Nacional de Descentralización, se garantizará la adecuada preparación a través de la capacitación, la organización, la difusión y la implementación correspondiente a las provincias, municipios y demás dependencias del Órgano Ejecutivo.

La capacitación a los servidores públicos nacionales y locales revestirá carácter de obligatoriedad, según corresponda, y los recursos para tal fin deberán ser presupuestados anualmente en los presupuestos nacional, provincial y municipal. Los programas de inducción, capacitación, adiestramiento y desarrollo local deben ser compatibles con las prioridades nacionales y sectoriales de recursos humanos, enmarcados en el Plan Nacional de Capacitación y Desarrollo de los Recursos Humanos del Sector Público.

2. El fortalecimiento de las organizaciones del nivel provincial, de los gobiernos municipales y demás dependencias del Órgano Ejecutivo.
3. El traslado de las competencias delegadas y compartidas.
4. La consolidación del proceso.

Las cuatro etapas enunciadas en el presente Capítulo serán materia de reglamentación de la presente Ley.

Capítulo IV

Responsabilidad en la Gestión de la Finanza Pública Democrática

Artículo 30. Para preservar la estabilidad macroeconómica y hacer sostenible el proceso de descentralización que regula la presente Ley, la asignación de recursos a las provincias y municipios, con motivo del proceso de traslados de competencia y responsabilidades, se efectuará a través del Presupuesto General del Estado y en cumplimiento del principio de Neutralidad Fiscal.

Para tal efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con la Autoridad Nacional de Descentralización, estimará las necesidades de financiamiento para cada etapa del proceso de descentralización y realizará las transferencias correspondientes.

Artículo 31. Con el fin de coadyuvar a un manejo prudente de las finanzas públicas locales, en cumplimiento del principio de responsabilidad fiscal, se fijan los siguientes límites financieros y disposiciones para la gestión financiera gubernamental:

1. El incremento porcentual anual del déficit fiscal anual del gasto total de los Gobiernos Locales no podrá superar el incremento porcentual anual previsto para el Gobierno Central.
2. Durante sus últimos seis meses de mandato, el Gobierno Local no podrá comprometer más que el 50% de su Presupuesto Anual de Operación, descontando la ejecución de los proyectos de inversión que siguen calendarios técnicamente predefinidos.

Artículo 32. En el caso en que se suspenda la aplicación de los límites financieros que establece la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, no será de aplicación lo dispuesto en el artículo anterior en tanto dure el periodo de dispensa; el proceso de traslado de competencia, responsabilidades y transferencia de recursos se revisará en función de la programación financiera que el Órgano Ejecutivo presente a la Asamblea Nacional para el retorno a los límites financieros antes referidos.

Artículo 33. Anualmente, antes del 30 de marzo, los Gobiernos Municipales, a través del Alcalde, remitirán, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República, un informe de cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Capítulo. En caso de incumplimiento del presente artículo, el Ministerio de Economía y Finanzas tomará y comunicará las medidas correspondientes.

Título III
Planificación y Ordenamiento Territorial
Provincial y Distrital

Capítulo I

Planificación Territorial Provincial y Distrital

Artículo 34. La planificación territorial provincial y distrital es el proceso mediante el cual se organiza el uso y la ocupación del territorio, tomando en cuenta las políticas y planes suprarregionales y/o nacionales que afecten la provincia y los distritos. Para este efecto, el Gobierno Nacional, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, definirá el modelo de planificación territorial que deberán seguir la provincia y el distrito.

Artículo 35. Cuando dos o más provincias y/o distritos tengan que atender temas en territorios conjuntos podrán constituir asociaciones provinciales o distritales para la planificación y ejecución de los planes, programas u otro instrumento de dichas regiones, los cuales serán de obligatorio cumplimiento por la Asociación de las Provincias y/o Distritos afectados por la presente norma.

Ante la ausencia de asociaciones, se aplicarán supletoriamente las ordenanzas, los instrumentos y las acciones de planificación provenientes del Ministerio de Vivienda.

Capítulo II

Plan de Ordenamiento Territorial Provincial

Artículo 36. El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial es el instrumento de planificación que expresa, de forma físico-espacial, las políticas sociales, económicas, culturales, ambientales e institucionales a nivel provincial, basándose para ello, en la integración de los planes de ordenamiento territorial elaborados por los municipios y aquellos instrumentos de planificación de orden suprarregional y/o nacional que afecten su territorio.

El proceso de la planificación territorial será materia de reglamento de la presente Ley.

Capítulo III

Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios de la Provincia

Artículo 37. El Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios de la Provincia tiene como

objetivo dotar de recursos para el cumplimiento de los planes estratégicos distritales y provincial, en coordinación con todos los actores que conforman la Administración Pública central y provincial y los Gobiernos Locales.

Artículo 38. El Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios de la Provincia contendrá los programas y proyectos sectoriales de acciones específicas de la Administración Pública provincial, que tiendan a mejorar, regular, crear o supervisar sectores específicos de desarrollo que tengan la finalidad de explotar las ventajas comparativas territoriales, fortalecer el desarrollo social, educativo y de salud, combatir la pobreza, promover la inclusión de jóvenes, personas con discapacidad, grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados y proveer de servicios públicos, en procura del bienestar general de la población de la jurisdicción de la provincia.

Artículo 39. El anteproyecto de presupuesto que surja del Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios de la Provincia para el año fiscal será el mecanismo idóneo para la conformación del Presupuesto General del Estado en materia de obras públicas, para lo cual deberá sujetarse al cronograma de elaboración y formulación del Presupuesto General del Estado.

Capítulo IV

Plan Estratégico Provincial

Artículo 40. El Plan Estratégico Provincial es la normativa gestora de la planeación del desarrollo provincial que consolida y armoniza los planes estratégicos distritales y los planes sectoriales, incluyendo los aportes del sector privado emanados de la Junta Técnica.

Este Plan deberá presentarse al Pleno del Consejo Provincial por conducto del Gobernador de la Provincia, durante los seis primeros meses de gestión del periodo constitucional de las autoridades electas por votación popular.

Artículo 41. En las comarcas indígenas, el Plan Estratégico se ajustará a lo dispuesto en el artículo

anterior, con su sometimiento al Congreso Comarcal, para su aprobación o rechazo.

Título IV

Organización y Funcionamiento de las Provincias

Capítulo I

Provincia

Artículo 42. La provincia es la mayor división política en que se divide el territorio del Estado panameño y posee una Administración Pública provincial, conformada por la Gobernación, el Consejo Provincial y la Junta Técnica, que actuarán con sometimiento pleno a la Constitución Política y a las leyes, con respeto mutuo a las autoridades indígenas tradicionales, comarcales y a la autonomía municipal.

Para los efectos de esta Ley, cuando se habla de provincia se hace referencia igualmente a las comarcas indígenas legalmente constituidas.

Artículo 43. El desarrollo territorial de la provincia conlleva la aplicación coherente y eficaz de políticas e instrumentos de gestión económica, social, poblacional, cultural y ambiental, mediante el diseño, desarrollo y ejecución de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan su desarrollo, acorde con su dinámica demográfica y espacial, con el Plan Estratégico de Gobierno y los Planes Estratégicos Distritales.

Artículo 44. El Órgano Ejecutivo debe garantizar y promover la desconcentración de la Administración Pública, al delegar competencias y funciones a las entidades administrativas provinciales, fortaleciendo sus capacidades e incrementando sus recursos; reservándose para sí la potestad de orientar y dirigir el desarrollo del territorio nacional. La desconcentración estará sujeta a la reglamentación de la presente Ley.

Artículo 45. Como uno de los agentes de la descentralización, el Consejo Provincial impulsará los traslados de competencias del Órgano Ejecutivo a los Gobiernos Locales que integran su jurisdicción.

Capítulo II

Direcciones Provinciales y Junta Técnica

Artículo 46. Los ministerios, instituciones financieras públicas y entidades autónomas y semiautónomas se desconcentrarán territorialmente, mediante direcciones provinciales, de acuerdo con la reglamentación que establezca el Órgano Ejecutivo. Los directores de estas entidades serán colaboradores directos del Gobernador.

Artículo 47. La Junta Técnica Provincial es un organismo de coordinación, asesoría y apoyo a la Administración Pública provincial y estará integrada por las direcciones provinciales de los ministerios, intermediarios financieros y entidades autónomas y semiautónomas, y por la Fuerza Pública. Esta se encargará de la ejecución, en coordinación con los municipios, del seguimiento y la evaluación de los planes de desarrollo bajo la dirección del Gobernador.

Los miembros de la Junta Técnica deberán asistir obligatoriamente a las reuniones del Consejo Provincial.

Artículo 48. Las funciones de los Directores y de las Juntas Técnicas Provinciales estarán sujetas a la reglamentación de la presente Ley.

Capítulo III

Consejos Provinciales

Artículo 49. Los recursos económicos generados por la Autoridad del Canal de Panamá que sean asignados al Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública serán transferidos a los Consejos Provinciales, los cuales remitirán dichos recursos a los respectivos municipios del país, sin ningún tipo de restricción ni limitación.

Los municipios desembolsarán a las respectivas Juntas Comunales, proporcionalmente, los fondos que reciban de los Consejos Provinciales para el cumplimiento de dichas Juntas.

Artículo 50. Para cumplir con las responsabilidades y para administrar y desarrollar las tareas propias del Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública, el Consejo Provincial contará, como mínimo, con las siguientes unidades administrativas:

1. Dirección Ejecutiva.
2. Administración y Recursos Humanos.
3. Asuntos Legales.
4. Proyectos y Obras.
5. Atención ciudadana y de transparencia pública.
6. Desarrollo, Planificación y Presupuestos.

Los requisitos y funciones de las unidades señaladas se establecerán en el Manual de Cargos y Funciones del Consejo Provincial.

Todos los recursos, incluyendo los recursos humanos, del Programa de Desarrollo Comunitario para la Infraestructura Pública pasarán a los Consejos Provinciales.

Artículo 51. Sin perjuicio del control que corresponda a la Contraloría General de la República, las unidades administrativas que componen el Consejo Provincial, de que trata el artículo anterior, establecerán los controles para la respectiva rendición de cuentas por parte de los municipios en la utilización de los recursos que se les asignen.

Artículo 52. Los Consejos Provinciales podrán emitir acuerdos provinciales que regulen las siguientes materias:

1. El desarrollo sostenible provincial.
2. El ordenamiento territorial provincial.
3. Las inversiones de obras públicas y de servicios de la provincia.
4. Los programas y proyectos especiales.
5. Los planes operativos sectoriales.
6. La seguridad y convivencia provincial.

Artículo 53. La Ley que establece y regula la Carrera Administrativa es de obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos administrativos de los Consejos Provinciales.

Artículo 54. Los miembros del Consejo Provincial con derecho a voz y voto recibirán la dieta correspondiente a cada sesión ordinaria, cuyo monto no será inferior al monto mínimo de las dietas establecidas en los Consejos Municipales, ni superior a tres veces el monto de ellas. Las dietas se pagarán en función de la asistencia completa a la sesión ordinaria.

La asistencia a las sesiones ordinarias del Consejo Provincial del representante elegido de entre las Juntas de Desarrollo Local que conforman el distrito, acreditado ante el Consejo Municipal y la Junta de Desarrollo Municipal, se contemplará en el renglón de transporte del Presupuesto del Consejo Provincial.

Artículo 55. Son derechos y obligaciones de los miembros del Consejo Provincial:

1. Proponer acuerdos y resoluciones provinciales, de conformidad con sus competencias, con excepción de los representantes de la Junta de Desarrollo Local quienes lo presentarán por medio de su autoridad local.
2. Integrar las comisiones ordinarias y especiales y asistir a sus reuniones.
3. Las demás que les sean asignadas por ley o por el Reglamento Interno del Consejo Provincial.

Artículo 56. En cumplimiento de las atribuciones y funciones inherentes de los Consejos Provinciales, estos emitirán acuerdos, ordenanzas o resoluciones provinciales.

Artículo 57. El Plan Estratégico Provincial y el de Ordenamiento Territorial Provincial serán de conocimiento del Pleno del Consejo Provincial en instancia única.

Artículo 58. Tienen iniciativa para presentar proyectos de acuerdos provinciales:

1. El Gobernador de la provincia, al igual que los miembros de la Junta Técnica por conducto de dicho Gobernador.

2. Los Representantes de Corregimientos de la provincia.
3. Los Diputados que integran los circuitos electorales de la provincia.
4. Los Alcaldes de distritos.
5. Los Caciques Generales, Caciques Regionales, Sahilas y otras autoridades tradicionales.
6. Los ciudadanos de la provincia a través de su autoridad local.

Artículo 59. Una vez aprobado el proyecto de acuerdo, por el pleno del Consejo Provincial, será remitido al Gobernador por conducto del Presidente del Concejo. Los proyectos no aprobados, también serán remitidos al Gobernador por la misma vía, señalando los motivos.

Artículo 60. Los Consejos Provinciales estarán sujetos en materia de transparencia, además de lo dispuesto en la presente Ley, a lo señalado en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal en lo relativo a la transparencia fiscal y de la información.

Título V

Organización y Funcionamiento de los Municipios

Capítulo I

Elementos Esenciales y Clasificación de los Municipios

Artículo 61. Son elementos esenciales del Municipio:

1. El territorio. Comprende la superficie de su suelo, las extensiones marítimas y fluviales, ríos que cursan su suelo, puertos, bahías, su flora y su fauna. Está construido socialmente, contiene a los seres humanos, así como las actividades socioeconómicas y culturales que se desarrollan en él. La extensión del distrito se delimitará por ley.
2. La población. Conjunto de personas que habitan o residen en su territorio.
3. El Gobierno Local. Organización por la cual el Municipio actúa directamente en todos los momentos de la vida pública municipal, mediante un régimen administrativo, político y jurídico.

Artículo 62. Los municipios de la República de Panamá se clasificarán atendiendo al número de habitantes y la densidad por kilómetro cuadrado de la siguiente forma:

1. Metropolitanos. Distritos cuya población sea superior a doscientos cincuenta mil habitantes.
 2. Urbanos. Distritos cuya población esté comprendida entre cuarenta mil uno y doscientos cincuenta mil habitantes y cuya densidad de población sea de ciento uno a doscientos habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual incluye a las cabeceras de provincia que por su condición no se encuentren en la categoría de metropolitano.
 3. Semiurbanos. Distritos cuya población esté comprendida entre seis mil uno y cuarenta mil habitantes y cuya densidad de población sea de cuarenta y uno a cien habitantes por kilómetro cuadrado.
 4. Rurales. Distritos cuya población sea igual o inferior a seis mil habitantes.
- La pertenencia a cada segmento de esta clasificación se revisará de acuerdo con los resultados de cada censo de población que realice el Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.
- Una vez cumplidas las etapas del proceso de descentralización previstas en esta Ley, se establecerán nuevos indicadores para esta clasificación.

Capítulo II

Traslado de Competencias

Artículo 63. Las competencias que son objeto de la descentralización son las responsabilidades y potestades de los municipios. Estas se asumirán gradual y prioritariamente en función de la clasificación municipal y acreditación, establecida en la presente Ley y su reglamentación, en los sectores de seguridad y convivencia, medio ambiente, servicios públicos domiciliarios, salud, deporte y recreación, cultura y turismo, educación, transporte y movilidad, servicios sociales y desarrollo económico local, en los siguientes temas:

1. En materia de seguridad y convivencia ciudadana, se traspasará gradualmente a los municipios, en coordinación con la institución rectora, la aplicación de planes de seguridad ciudadana, servicios de vigilancia

municipal, gestión integral de riesgos para la protección de la población y ejecución de políticas nacionales de prevención y mitigación de desastres.

2. En materia de medio ambiente y en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente, los municipios podrán implementar instrumentos de gestión ambiental, atender y canalizar las denuncias relacionadas con el ambiente hacia la Autoridad Nacional del Ambiente y la Fiscalía Ambiental.

3. En materia de servicios públicos domiciliarios, se traspasará gradualmente a los municipios, en coordinación con las instituciones rectoras, la construcción, el mantenimiento y la administración de las redes de servicios públicos no estratégicos.

4. En materia de recreación y deportes, se traspasará gradualmente a los municipios, en coordinación con la institución rectora, la formación, organización y supervisión de equipos deportivos, recreativos, realización de campeonatos y torneos municipales, construcción y mantenimiento de facilidades deportivas y recreativas.

5. En materia de cultura y turismo, se trasladará gradualmente a los municipios, en coordinación con la institución rectora, la implementación de políticas de turismo, la protección del patrimonio arqueológico, histórico, lingüístico y artístico; el impulso y desarrollo sostenible del turismo en su distrito aprovechando los paisajes, sitios históricos, arqueológicos y centros turísticos, la promoción y organización de actividades culturales, así como el manejo y mantenimiento de las instalaciones necesarias para este fin.

6. En materia de transporte y movilidad, se traspasará gradualmente a los municipios, en coordinación con la institución rectora, la construcción, rehabilitación, mejoras y mantenimiento de puentes, caminos de producción y vecinales y vías distritales, que no sean consideradas estratégicas. Los procesos constructivos de vías deberán ajustarse al Manual de Construcción de Carreteras aprobado por el Ministerio de Obras Públicas.

7. En materia de señalización y publicidad vial, se traspasará gradualmente a los municipios, en coordinación con la institución rectora y de acuerdo con las normas establecidas, la regulación y el mantenimiento de los sistemas de

señalización horizontal y vertical, semaforización y paradas de autobuses y la ubicación de vallas publicitarias en la red vial no estratégica del distrito.

8. En materia de servicios sociales, se traspasará gradualmente a los municipios, en coordinación con la institución rectora, la promoción e implementación de programas nacionales de apoyo alimentario, para la protección social y defensa de los derechos de los grupos de atención prioritaria, la atención a la reinserción o rehabilitación de personas con adicciones, y los servicios sociales de protección a la niñez y la adolescencia.

9. En materia de desarrollo económico local y productivo, se traspasará gradualmente a los municipios, en coordinación con las instituciones rectoras, la creación y gestión de actividades productivas y comerciales, así como la promoción de empresas municipales.

Los niveles de coordinación a que se refieren los traslados de competencia respetarán la autonomía municipal así como las responsabilidades, atribuciones o proyectos que el municipio o los municipios correspondientes estén ejerciendo o ejecutando, a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, sin perjuicio de los ajustes que en cada caso se convenga con el municipio correspondiente.

Artículo 64. El Órgano Ejecutivo proveerá los recursos técnicos, administrativos y financieros necesarios para la adecuada prestación de estas competencias, sujeto al proceso de gradualidad y acreditación de capacidades. Además, por medio de la Autoridad Nacional de Descentralización, garantizará la adecuada preparación, a través de la capacitación, la organización, la difusión y la implementación correspondiente.

Artículo 65. El Órgano Ejecutivo, por intermedio de la Autoridad Nacional de Descentralización, reglamentará el proceso de traslado de las competencias compartidas y delegadas.

Capítulo III

El Distrito

Artículo 66. El distrito es la división político-administrativa del territorio de la provincia, sometido a la jurisdicción de un Municipio, sobre el cual ejerce la competencia el Gobierno Municipal.

Artículo 67. La función normativa y administrativa del distrito es ejercida por el Municipio, como organización política autónoma de la comunidad.

La función ejecutiva y de gestión administrativa del municipio corresponde al Alcalde y la función normativa, al Consejo Municipal.

Artículo 68. Toda creación, modificación y definición de la circunscripción territorial en distritos y corregimientos u otras divisiones político-administrativas sujetas a regímenes especiales, debe estar precedida y sustentada en el estudio técnico que, al efecto, realice el organismo público autorizado por ley.

El estudio técnico debe contener, además de otros:

1. La conveniencia económica y social de la iniciativa.
2. La capacidad física, posibilidades económicas, infraestructura y su identificación como área de desarrollo.
3. La consideración de que no podrá segregarse más de la tercera parte del territorio.
4. La capacidad financiera dentro del territorio y los ingresos propios del Municipio deberán cubrir la necesidad administrativa.

Capítulo IV

El Corregimiento

Artículo 69. El corregimiento es la unidad territorial en que se divide políticamente el distrito. El gobierno y la administración local del corregimiento corresponden al Representante de Corregimiento, a través de la Junta Comunal.

Capítulo V

Representante de Corregimiento

Artículo 70. El Representante de Corregimiento y su Suplente devengarán el salario establecido en el Presupuesto General del Estado.

Cualquier ajuste salarial del Representante Principal o su Suplente responderá a la política salarial del Estado.

Las funciones del Representante Suplente serán asignadas por el Representante Principal.

Artículo 71. El Representante Principal de Corregimiento en el ejercicio del cargo que se acoja a los treinta días de descanso con sueldo deberá posesionar a su Suplente por el tiempo que dure su ausencia. El Suplente percibirá el salario y las dietas del Principal durante dicho periodo.

Artículo 72. El Representante de Corregimiento y su suplente electos gozarán de licencia con

sueldo en el cargo público, no podrán ser despedidos y el tiempo de licencia le será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en la empresa privada gozarán de licencia.

Capítulo VI

Junta Comunal

Artículo 73. El Municipio podrá delegar la ejecución de los programas, la prestación de servicios y la administración de un bien, previo acuerdo conjunto entre el Alcalde, el Consejo Municipal y la Junta Comunal en la que se delegue.

Artículo 74. El Representante de Corregimiento y el Tesorero o Contador de la Junta Comunal que administren y manejen recursos públicos serán responsables del manejo de estos.

Artículo 75. Las Juntas Comunales contarán con su propio presupuesto por medio de las asignaciones previstas en el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio, para lo cual la Junta Comunal aprobará el Plan Estratégico y el

Plan Operativo Anual del Corregimiento, que se presentará al Alcalde a más tardar el 31 de julio del año previo.

Artículo 76. La Administración Municipal está obligada a garantizar el funcionamiento de la Junta Comunal con base en los ingresos municipales, lo que a su vez se realizará por medio de transferencias corrientes a nombre de la Junta Comunal. La transferencia será materia de reglamentación de la presente Ley.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo faculta al Representante de Corregimiento a interponer las acciones jurisdiccionales correspondientes.

Artículo 77. Los miembros de la Directiva de la Junta Comunal serán los Presidentes de las comisiones siguientes:

1. Comisión de Desarrollo Social, que atenderá la salud, la vivienda y la educación;
2. Comisión de Finanzas;
3. Comisión de Ambiente;
4. Comisión de Protección Civil.

El Tesorero de la Junta Comunal fungirá como el Presidente de la Comisión de Finanzas.

Artículo 78. Las organizaciones no gubernamentales que desarrollen programas y proyectos comunales les informarán de estos a la Junta Comunal y a la Alcaldía, para su conocimiento y coordinación, y deberán participar obligatoriamente de los Cabildos Abiertos y Rendición de Cuentas.

Título VI

Gobierno Local

Capítulo I

Disposición Preliminar

Artículo 79. El Gobierno y la administración de los municipios corresponden a las autoridades y funcionarios municipales, constituidos por las instancias de poder, deliberativo, ejecutivo y de justicia comunitaria, las que desempeñarán sus atribuciones de conformidad con la Constitución Política y la presente Ley.

Artículo 80. Para el cumplimiento de sus funciones y para administrar y desarrollar las tareas propias del Programa de Obras Comunitarias y el Programa de Inversión Local, el Consejo Municipal contará con la estructura administrativa necesaria.

Capítulo II

Alcalde Municipal

Artículo 81. El Alcalde y el Vicealcalde devengarán el salario establecido en el Presupuesto Municipal.

Cualquier ajuste salarial de ambos responderá a la política salarial del Municipio; no obstante, el salario del Alcalde no será inferior a dos mil balboas (B/.2,000.00).

Las funciones del Vicealcalde serán asignadas por el Alcalde.

Artículo 82. El Alcalde en el ejercicio del cargo que se acoja a los treinta días de descanso con sueldo deberá posesionar al Vicealcalde por el tiempo que dure su ausencia. El Vicealcalde devengará el salario y dietas del Alcalde durante dicho periodo.

Artículo 83. El Alcalde y el Vicealcalde electos gozarán de licencia con sueldo en el cargo público.

No podrán ser despedidos y el tiempo de licencia les será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en la empresa privada gozarán de licencia.

Artículo 84. En ausencia temporal del Alcalde, el Vicealcalde asumirá el cargo por el tiempo que dure su ausencia. En caso de ausencia absoluta, el Vicealcalde asumirá el cargo por el resto del periodo.

Artículo 85. El Alcalde podrá ausentarse del territorio nacional y fuera de su jurisdicción distrital, sin pedir licencia del cargo, por un tiempo máximo de cinco días hábiles, cuando sea invitado oficialmente a participar en actos o actividades inherentes al cargo. En su ausencia, asumirá el Vicealcalde las funciones administrativas.

Cuando la ausencia exceda los cinco días hábiles, el Alcalde solicitará por escrito al Consejo Municipal, la licencia correspondiente, que deberá ser tramitada mediante resolución motivada, en donde se encargará del despacho el Vicealcalde.

Presentada la solicitud y ante el silencio del Consejo Municipal en el término de cinco días hábiles, se entenderá que la solicitud es aprobada.

Artículo 86. La suspensión o destitución del Alcalde y/o Vicealcalde se comunicará formalmente al Consejo Municipal.

Artículo 87. Cada municipalidad, de acuerdo con sus recursos financieros, fijará en el presupuesto la remuneración que corresponda para el cargo de Vicealcalde, que en ningún caso será mayor a la que perciba el Alcalde.

Capítulo III

Composición Organizativa del Municipio

Artículo 88. En cada Administración Municipal se tendrá una estructura básica de funcionamiento administrativo que debe tener:

1. Administración.
2. Asuntos Legales.
3. Desarrollo, Planificación y Presupuesto.
4. Obras y Proyectos.
5. Atención Ciudadana y Transparencia.
6. Servicios y Empresas Públicas y Municipales.

Los municipios elaborarán obligatoriamente su Manual de Cargos y Funciones, en el cual se desarrollarán las atribuciones de cada unidad administrativa mencionada, y de las demás unidades necesarias para el buen funcionamiento de la administración municipal, con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Ministerio de Economía y Finanzas garantizará, mediante transferencia anual, a los municipios, considerados como no metropolitanos, los recursos económicos necesarios para crear y mantener esta estructura básica

administrativa. Cualquier otra oficina o aumento de personal serán cubiertos por los recursos propios del Municipio.

Capítulo IV

Junta de Planificación y Desarrollo Municipal

Artículo 89. La Junta de Planificación Municipal pasará a denominarse Junta de Planificación y Desarrollo Municipal y será el organismo principal de participación, coordinación y concertación de la población en el distrito, para llevar a cabo, con la administración municipal, el desarrollo de las comunidades.

Artículo 90. La Junta de Planificación y Desarrollo Municipal tendrá como misión principal servir de espacio para la coordinación y concertación de las Políticas y Planes de Ordenamiento Territorial, los Programas y Proyectos de Desarrollo Sostenible, así como de los planes y programas nacidos desde la misma población, a través de la participación ciudadana.

Artículo 91. Además de las funciones que ya le corresponden por ley, la Junta de Planificación y Desarrollo Municipal tendrá las siguientes:

1. Promover, facilitar y apoyar la organización y participación de la comunidad y sus organizaciones, en la identificación de las necesidades más importantes del distrito y buscar sus soluciones.
2. Promover y velar por la coordinación de las autoridades locales con las organizaciones y miembros de la comunidad.
3. Promover proyectos, programas de protección y promoción integral de la comunidad.
4. Promover políticas, planes y programas de desarrollo de la comunidad con base en las necesidades más urgentes.
5. Fomentar la microempresa, empresas comunitarias de economía solidaria y actividades similares.

6. Darle seguimiento a la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario más urgentes, comprobar su cumplimiento y proponer las medidas correctivas en caso de incumplimiento.
7. Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos de desarrollo comunitario.
8. Informar a la comunidad sobre el uso de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitario.
9. Informar a la administración municipal de los nuevos negocios dentro de su comunidad, con el propósito de aumentar la recaudación municipal.
10. Reportar a las autoridades municipales sobre el desempeño de funcionarios públicos que trabajan en la comunidad.
11. Participar en la coordinación y concertación del Plan Estratégico Distrital y del presupuesto participativo de inversiones públicas.
12. Participar de los cabildos abiertos, consejos consultivos comunitarios municipales, rendición de cuentas y cualquier otro método de consultas populares que realice el Alcalde.

Artículo 92. La Junta de Planificación y Desarrollo Municipal se reunirá por lo menos una vez cada mes, y estará integrada, como mínimo, por las siguientes personas, según el tipo de Municipio:

1. En municipios semiurbanos y rurales:
 - a. El Director de Planificación Municipal, en representación del Alcalde, con derecho a voz y voto; en los Municipios en donde no se haya creado la Dirección de Planificación, será el Ingeniero Municipal o Director de Obras y Construcciones, quien asistirá en representación del Alcalde.
 - b. El Presidente del Consejo Municipal o el Vicepresidente, con derecho a voz y voto.
 - c. El Representante de Corregimiento o su Suplente, con derecho a voz y voto, únicamente para los asuntos por tratarse en la agenda que sean propios del territorio que representa, y con voz para los demás asuntos.
 - d. Una persona, debidamente autorizada, a nombre de todas las organizaciones cívicas y no gubernamentales que operan en el Distrito, tales

como las micro, pequeñas y medianas empresas, las organizaciones no gubernamentales, las mujeres organizadas, las organizaciones campesinas, las organizaciones agropecuarias y las cooperativas.

Esta persona asistirá con derecho a voz y voto, y será elegida mediante proceso que prepare la Defensoría del Pueblo y que someta a la aprobación del Consejo Municipal.

e. Una persona en representación del sector universitario público y/o privado acreditado, si lo hubiera, en el Distrito, con derecho a voz y voto. Esta deberá ser elegida por el Consejo Nacional de Rectores y deberá ser un profesional con formación académica en las aéreas de planeación o desarrollo económico.

f. Un representante del Ministerio de Vivienda, con derecho a voz y voto.

g. Un representante del Ministerio de Comercio e Industrias, en donde lo hubiera.

h. Un representante de las Juntas de Desarrollo Local acreditado en el Consejo Municipal, con derecho a voz y voto.

A los representantes indicados en los literales d y h se les garantizará el traslado correspondiente por parte del Municipio.

2. En municipios metropolitanos y urbanos:

Además de las organizaciones señaladas en el numeral 1 del presente artículo, se contará con:

a. Un representante de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura, el cual contará con derecho a voz y voto.

b. Un representante de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, con derecho a voz y voto.

La Presidencia de la Junta de Planificación Municipal será rotativa, según el orden de integrantes expresado en el numeral 1, y con base en el periodo que establezca el reglamento de la mencionada Junta.

Título VII
Administración del Recurso Humano Municipal
Capítulo I
Servidores Públicos Municipales

Artículo 93. Son servidores públicos municipales las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos dentro de la administración municipal y, en general, las que perciban remuneración del Municipio.

Artículo 94. Los municipios se regirán en materia de recursos humanos por la Ley que establece y regula la Carrera Administrativa, para garantizar los derechos y deberes de los servidores públicos municipales y sus relaciones con la administración de los Gobiernos Locales, y contarán con un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a estos servidores públicos.

Artículo 95. Los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados y destituciones serán determinados por la Ley que establece y regula la Carrera Administrativa. Las cesantías y jubilaciones deberán estar de acuerdo con la ley respectiva.

Artículo 96. La Ley que establece y regula la Carrera Administrativa es obligatoria para todos los Municipios en todo lo relacionado a los derechos y deberes de los servidores públicos municipales, por lo cual todos los municipios están obligados a crear la Oficina Municipal de Recursos Humanos.

Artículo 97. Los servidores públicos municipales no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Municipio, salvo los casos especiales que determine la ley, ni desempeñar ningún otro puesto con jornadas simultáneas de trabajo.

Capítulo II
Capacitación del Recurso Humano Municipal

Artículo 98. La capacitación a los servidores públicos municipales revestirá carácter de obligatoriedad para cada Municipio, y los recursos para tal fin

deberán ser presupuestados anualmente en el presupuesto de rentas y gastos municipal. El Gobierno Central complementará supletoriamente los recursos necesarios para financiar el Plan Anual de Capacitación Municipal.

Artículo 99. Los programas de inducción, capacitación, adiestramiento y desarrollo municipal deben ser compatibles con las prioridades nacionales, sectoriales y regionales de recursos humanos, enmarcados en un Plan Nacional de Capacitación y Desarrollo de los Recursos Humanos del Sector Público Municipal que integre los programas institucionales, sectoriales y nacionales.

Artículo 100. Los partidos políticos destinarán fondos del subsidio electoral, para la capacitación en materia municipal, a sus candidatos a puestos de elección popular para Alcalde, Concejal y Representante de Corregimiento.

Título VIII

Asociaciones Municipales

Capítulo Único

Asociación Municipal

Artículo 101. Dos o más municipios debidamente certificados, con el fin de fomentar economías de escala, podrán asociarse para la estructuración de convenios de concertación de competencias delegadas o compartidas, siempre y cuando existan:

1. Patrones comunes, en términos de vocación económica y productiva, y
2. Condiciones propicias para la prestación conjunta de servicios y la provisión de bienes.

Artículo 102. La Asociación será administrada y regulada por la forma que decidan los Consejos Municipales a través de acuerdos.

Artículo 103. En los conflictos que se presenten entre las partes de la Asociación, servirá de dirimente el Consejo Provincial, en primera instancia; y la Autoridad Nacional de Descentralización, en segunda instancia.

Título IX
Municipios y Comunidades Indígenas
Capítulo Único
Municipios con Pueblos Indígenas

Artículo 104. Los municipios y las autoridades tradicionales de las comarcas indígenas trabajarán coordinadamente con sus autoridades tradicionales en la formulación y ejecución del Plan Estratégico Municipal y en las decisiones que afecten, directa o indirectamente, a su población y territorio. El Plan Estratégico Distrital y Provincial deberá presentarse al Congreso Comarcal, como máxima instancia tradicional.

Artículo 105. Se entiende por autoridades tradicionales en las comunidades indígenas, aquellas que se rigen por la tradición y la costumbre, como son los denominados Cacique General, Regional, Local u otras denominaciones, cuya elección o designación esté prevista en la ley de cada comarca indígena y su respectiva Carta Orgánica.

Artículo 106. Corresponderá a los Consejos Municipales respectivos, de conformidad con las leyes, integrar a las autoridades tradicionales comarcales electas, quienes participarán con derecho a voz en los Consejos Municipales.

En el caso de las Comarcas Kuna Yala, Madungandí y Wargandí, corresponderá al Consejo Comarcal integrar a las autoridades tradicionales comarcales, quienes participarán con derecho a voz en dicho Consejo Comarcal.

Artículo 107. El proceso de descentralización en las Comarcas Kuna Yala, Madungandí y Wargandí será reglamentado por el Órgano Ejecutivo, con base en las características propias de dichas Comarcas.

Título X
Obligación Tributaria Municipal
Capítulo I
Formas de Pago y Prescripción

Artículo 108. Los impuestos, contribuciones, derechos, rentas y tasas fijados en el Régimen Impositivo por el Municipio serán pagados en la Tesorería Municipal y/o los agentes de cobros que se autoricen por Acuerdo Municipal. El número de identificación que el Municipio otorgue a los contribuyentes será el Registro Único de Contribuyente asignado por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para identificar a sus contribuyentes.

Se exceptúan de la aplicación de este artículo los negocios clasificados como temporales.

Artículo 109. La prescripción puede ser de oficio o por solicitud del interesado, para lo cual deberá probar que tiene derecho, por la vía administrativa, sin perjuicio de que la pueda probar judicialmente.

Capítulo II
Rentas e Impuestos Municipales

Artículo 110. Las normas tributarias municipales se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en que se realicen las actividades, que presten servicios o se encuentren radicados los bienes objeto del gravamen municipal, cualquiera que fuese el domicilio del contribuyente.

Cuando los tributos tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad que se desarrolla.

Artículo 111. Cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutadas por las empresas privadas, estas deberán pagar obligatoriamente a los municipios, los impuestos, los derechos o las tasas correspondientes.

Capítulo III

Tributos Municipales

Artículo 112. El Municipio tendrá la potestad del cobro del impuesto de bienes inmuebles y el de alojamiento ubicado en la circunscripción territorial del distrito.

El Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, realizará inicialmente la gestión de cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles y lo transferirá a los municipios, mientras estos preparen y adecuen su catastro para el cobro correspondiente.

Artículo 113. El Municipio tiene la potestad de fijar y cobrar tasas sobre la contribución de valorización o revalorización de tierras, ejidos o bienes y inmuebles ubicados en la circunscripción territorial del distrito.

Artículo 114. El producto de la recaudación de los tributos señalados en los artículos 112 y 113, será utilizado exclusivamente en Programas de Obras de Inversión, conforme al Plan Estratégico Distrital.

Capítulo IV

Presupuestos Municipales

Artículo 115. El Presupuesto es el acto de Gobierno Municipal que contiene el Plan Operativo Anual, preparado de manera obligatoria del Plan Estratégico Distrital Quinquenal, coordinado con el Plan Estratégico de Gobierno, sin perjuicio de la autonomía municipal para dirigir su funcionamiento e inversiones, que indica el origen y monto de los recursos recaudados por el Municipio, lo que se espera recibir producto de las competencias trasladadas y el costo de las funciones y programas de la municipalidad, expresados en términos de los resultados que se pretenden alcanzar y de los recursos necesarios para lograrlos.

Artículo 116. Corresponde al Alcalde la elaboración del proyecto de presupuesto, así como presentarlo al Consejo Municipal a más tardar el 15 de noviembre de cada año, para su examen y recomendar su modificación, rechazo o aprobación, a más tardar el primer día del año fiscal.

Las Juntas Comunales tendrán que elaborar su Presupuesto Participativo de Inversión

Anual, el cual deberá ser entregado al Alcalde a más tardar el 15 de octubre, para que de acuerdo con las partidas que se les destine, estas sean incluidas en el Presupuesto Anual Municipal.

Artículo 117. Las entidades oficiales o privadas deberán presentar informes trimestrales de sus operaciones sobre los fondos transferidos por el Municipio. El uso incorrecto de dichos fondos, así como su falta de presentación, ocasionará la suspensión inmediata de la transferencia, la cual podrá reanudarse previo cumplimiento de los requisitos exigidos.

Las Juntas Comunales presentarán obligatoriamente al Alcalde su informe anual por la utilización de los fondos transferidos por el Municipio, en la primera sesión del Consejo Municipal del año fiscal.

Artículo 118. Si el Consejo Municipal rechaza o no aprueba a la fecha señalada en el artículo 116, el proyecto de Presupuesto Municipal se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior y también automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de presupuesto presentado, respecto al servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del municipio y el financiamiento de las inversiones municipales previamente autorizadas por Acuerdos Municipales.

Artículo 119. El Consejo Municipal no podrá aumentar ni disminuir ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Alcalde.

El ejercicio fiscal municipal se inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre del mismo año.

Artículo 120. Las cuentas y los cheques sobre gastos municipales serán librados y pagados de acuerdo con las reglas o los métodos establecidos por la Contraloría General de la República, de conformidad con el numeral 8 del artículo 280 de la Constitución Política.

Artículo 121. El Concejo no podrá expedir acuerdos municipales que deroguen o modifiquen los acuerdos que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca las nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes.

Artículo 122. Todas las salidas del Tesoro Municipal deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto Municipal respectivo. No se percibirán entradas por tributos que el régimen impositivo no haya establecido, el cual debe ser incorporado por Acuerdo Municipal.

Artículo 123. Los consejos municipales podrán aprobar acuerdos de créditos adicionales, presentados por el Alcalde, que aumenten el monto del Presupuesto, ya sean estos extraordinarios o suplementarios. Los extraordinarios son los que se aprueban con el fin de atender, por causas imprevistas y urgentes, gastos que demanden la creación de un servicio o proyecto no previsto; y los suplementarios, los destinados a proveer la insuficiencia en las partidas existentes en el presupuesto.

Los créditos adicionales que solicite el Alcalde deberán ser acompañados de un informe de justificación que permita evaluar su viabilidad, incluyendo las fuentes de ingresos y los detalles de gastos del crédito.

Los créditos adicionales serán viables cuando exista un superávit o excedente real de los ingresos recaudados, cuando exista un ingreso que no haya sido incluido en el Presupuesto o cuando se cree uno nuevo.

Artículo 124. El Alcalde podrá realizar transferencias de partidas de funcionamiento entre ellas. Los saldos de partidas de funcionamiento podrán reforzar proyectos de inversión. No obstante, las partidas de inversión no podrán trasladarse para reforzar partidas de funcionamiento, mientras tanto, los saldos de partidas de inversiones podrán trasladarse entre sí. El Consejo Municipal reglamentará este proceso.

Artículo 125. Ninguna dependencia del Municipio nombrará personal cuando el titular del cargo se encuentre con derecho, uso de vacaciones o licencia con derecho a sueldo, exceptuándose de esta disposición los casos previstos

en el Presupuesto y para los cuales se hayan incluido las partidas correspondientes.

Ningún servidor público municipal tendrá derecho a recibir el salario correspondiente a sus vacaciones sin hacer uso del descanso respectivo.

Capítulo V

Suministro y Transferencia de Información

Artículo 126. Todas las personas tendrán acceso a la información que se encuentre en posesión del Municipio, referido a la gestión de las finanzas públicas incluyendo el detalle de los subsidios y exoneraciones que otorga.

Artículo 127. El Municipio pondrá a disposición de los ciudadanos, a través de los medios electrónicos u otro medio idóneo, la información relacionada con la formulación, aprobación, ejecución y modificación del presupuesto, la cual deberá actualizar en el sitio web de cada municipio.

Capítulo VI

Paz y Salvo Municipal

Artículo 128. El Municipio, por intermedio del tesorero, expedirá gratuitamente certificado de paz y salvo y el estado de cuenta al contribuyente.

Artículo 129. El paz y salvo municipal será requerido para realizar cualquier transacción con el Municipio de que se trate. Además, cuando el contribuyente celebre contratos, realice transacciones, reciba pagos, registre vehículos, pague impuesto de circulación o solicite permisos para actividades lucrativas en distritos distintos al lugar de su residencia, deberá acreditar que se encuentra a paz y salvo con el Tesoro Municipal del Municipio en donde procesa y en el Municipio en donde realizará la transacción o actividad comercial.

Se exceptúan de esta disposición los pagos que se reciben en concepto de salarios, dietas o remuneraciones por servicios profesionales.

Artículo 130. La Dirección General de Registro Público no inscribirá escrituras, cambios de junta directiva, modificaciones al pacto social, poderes

societarios o disolución de sociedades mercantiles, sin que se le presente el paz y salvo municipal de la sociedad, según el caso.

Artículo 131. Los Tesoreros Municipales que expidan el paz y salvo municipal serán responsables administrativa y penalmente con los interesados, cuando se compruebe que el sujeto pasivo de la obligación tributaria no haya efectuado el pago del tributo correspondiente y no estaba exento de él.

Título XI

Transferencias de Recursos a los Gobiernos Locales

Artículo 132. Las transferencias de recursos que se consignent en el Presupuesto General del Estado para sostener el proceso de descentralización se clasificarán de acuerdo con su naturaleza y condicionalidad en:

1. Transferencias corrientes, y
2. Transferencias de Capitales.

Artículo 133. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, garantizará las transferencias corrientes necesarias a los municipios considerados no metropolitanos, con el propósito de que puedan sufragar los gastos de funcionamiento que se requieran para asumir las nuevas responsabilidades y competencias señaladas en la presente Ley. Esta relación de transferencia se mantendrá hasta que los municipios tengan la capacidad de recaudación e ingresos para cubrir sus gastos administrativos.

Artículo 134. Las transferencias de capital corresponden a los recursos que el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, transferirá según el traslado de competencias a los municipios, para la realización de obras públicas e incremento del capital social.

Artículo 135. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, el Ministerio de Economía y Finanzas preparará los cálculos correspondientes para determinar el monto asignado a cada municipio no metropolitano.

Título XII

Participación Ciudadana en el Desarrollo Local

Capítulo I

Concepto

Artículo 136. La participación ciudadana es la acción consciente, deliberada y organizada de la comunidad, con la finalidad de incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en la contraloría social, procurando de esta manera contribuir a un mejor desempeño de la gestión pública en su respectiva circunscripción. Los espacios y mecanismos de información, consultas, coordinación, concertación y vigilancia, en los cuales se perfecciona la participación ciudadana en el proceso de planificación, programación, presupuestación, evaluación y descentralización de la gestión pública territorial, se sujetarán a la ley respectiva sobre la materia.

Capítulo II

Junta de Desarrollo Local

Artículo 137. La Junta de Desarrollo Local es el espacio de relación y encuentro ciudadano, que permite a todos los habitantes del corregimiento y del distrito su participación activa en la toma de decisión para la organización, coordinación, planificación y ejecución de desarrollo integral de sus comunidades, corregimientos y distritos.

Artículo 138. En cada una de las comunidades que conforman el corregimiento se elegirá obligatoriamente una Junta de Desarrollo Local como forma de expresión de participación ciudadana en la atención primaria de las necesidades de la comunidad.

Las Juntas Comunales organizarán las Juntas de Desarrollo Local que funcionarán en el corregimiento por medio de un reglamento interno.

El Consejo Municipal establecerá los parámetros para la conformación de las comunidades.

Artículo 139. Las Juntas de Desarrollo Local tendrán las siguientes atribuciones:

1. Participar en el diagnóstico y la ejecución del Plan Estratégico del Corregimiento.
2. Participar obligatoriamente con todas las organizaciones, públicas o privadas, en la ejecución de las obras de desarrollo que se realicen en la comunidad.
3. Promover la participación de las comunidades, en la definición de prioridades de proyecto, así como la contribución ciudadana en la ejecución de los programas.
4. Promover el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad civil del área territorial.
5. Realizar, por lo menos dos veces al año, asambleas de vecinos para coordinar y aprobar sus planes de trabajo.
6. Contribuir en la organización de los vecinos a través del asociativismo, cooperativismo y otras formas autóctonas de vida colectiva comunitaria.
7. Desarrollar programas de gestión ambiental.
8. Organizar entre los miembros de la comunidad las actividades necesarias, para que participen juntos en la solución de los problemas de la comunidad.
9. Participar y rendir cuentas en los cabildos abiertos, consejos consultivos y rendición de cuentas que realicen las Juntas Comunales, el Municipio y la Gobernación.
10. Apoyar programas de educación popular que erradiquen el analfabetismo y el uso de drogas ilícitas en el área y promuevan la cultura democrática.
11. Organizar actividades que permitan recaudar fondos para participar económicamente en la solución de los problemas de la comunidad.
12. Contribuir en la realización de las consultas ciudadanas con el Municipio y la Junta Comunal.
13. Abrir cuentas bancarias en un banco oficial, con autorización de la Junta Comunal, y presentarle informes financieros mensuales. Los fondos depositados en dichas cuentas solo podrán ser utilizados para obras de la comunidad previa autorización de su Junta Directiva.

14. Elegir, entre sus miembros, a un representante acreditado que conformará la Junta de Desarrollo Municipal y asistirá con derecho a voz a las sesiones del Consejo Municipal.
15. Llevar las actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias que realicen.
16. Presentar un informe trimestral de su gestión al presidente de la Junta Comunal.
17. Apoyar programas de protección integral de la niñez.
18. Participar en los consejos consultivos y de rendición de cuentas distritales.
19. Realizar cualquier otra que le permita la ley y el reglamento interno de funcionamiento dentro del cual, entre otras materias, se establecerán las funciones de su Junta Directiva.

Artículo 140. Las Juntas de Desarrollo Local se reunirán por derecho propio, por lo menos una vez al mes, con la participación del Representante de Corregimiento o quien él designe, previa convocatoria realizada por el secretario de esta Junta, en la que se establecerá la hora y el lugar de dicha reunión.

Artículo 141. El Reglamento Interno de la Junta Comunal regulará la forma en que se desarrollarán los procesos de escogencia de las directivas de las Juntas de Desarrollo Local.

Podrán formar parte de las directivas de las Juntas de Desarrollo Local todos los habitantes del corregimiento mayores de dieciocho años de edad, quienes serán electos para un periodo de dos años y medio, sin derecho a reelección.

Artículo 142. La Junta de Desarrollo Local estará compuesta por diez miembros. Su Directiva estará integrada por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Subsecretario, un Tesorero, un Subtesorero, un Fiscal y tres vocales.

Los miembros de la Junta de Desarrollo Local serán escogidos por asambleas, según el mecanismo que establezca la Ley de Participación Ciudadana.

Las comisiones de trabajo serán establecidas y reguladas por su reglamento interno.

Artículo 143. La Junta de Desarrollo Local tomará posesión ante el Presidente de la Junta Comunal, quien deberá acreditarla ante la Secretaría General de la Alcaldía.

Artículo 144. La Junta de Desarrollo Local y las comisiones organizadas por las Juntas Comunales no tendrán personalidad jurídica.

Artículo 145. La Junta Comunal llevará el registro de la Directiva de las Juntas de Desarrollo Local y expedirá resolución de dicho registro. También llevará el registro del Reglamento Interno de la Junta de Desarrollo Local y sus modificaciones.

Título XIII

Adecuación Normativa

Artículo 146. El numeral 2 del artículo 7 de la Ley 105 de 1973 queda así:

Artículo 7. Los Representantes de Corregimiento, además de las funciones que les señalan la Constitución y la Ley, tendrán las siguientes atribuciones:

2. Designar a los cuatro miembros de la Junta Comunal.

Artículo 147. El artículo 17 de la Ley 105 de 1973 queda así:

Artículo 17. Son atribuciones de la Junta Comunal de Corregimiento:

1. Aprobar el reglamento de funcionamiento.

2. Preparar y aprobar el Plan Estratégico del Corregimiento, el Plan Operativo Anual del Corregimiento y el Presupuesto de Funcionamiento.

3. Elaborar programas que promuevan el desarrollo y el bienestar económico y social de los residentes del corregimiento.

4. Colaborar en la implementación de los programas municipales en el corregimiento.

5. Promover la realización de actividades de desarrollo social.

6. Coordinar, con las organizaciones comunitarias, la participación y asistencia de sus miembros a las reuniones convocadas por esta.
7. Preparar programas y capacitaciones para la protección del medio ambiente.
8. Aprobar la firma de convenios, acuerdos y contratos que haga el Representante de Corregimiento.
9. Aprobar la administración de proyectos financiados por organismos internacionales, nacionales y municipales.
10. Organizar los cabildos abiertos, la rendición de cuentas o cualquier consulta ciudadana, conjuntamente con el Municipio, sobre los programas, proyectos y planes del corregimiento y del Municipio.
11. Promover el acercamiento con las organizaciones cívicas, organismos no gubernamentales u otros que desarrollen actividades en el corregimiento.
12. Organizar el trabajo voluntario del Sistema de Protección Civil en el corregimiento.
13. Preparar programas de autogestión y capacitación, que den sostenibilidad a los proyectos comunitarios.
14. Facilitar el trabajo a la institución correspondiente en el desarrollo de las funciones de protección, información y educación de los consumidores en el corregimiento.
15. Colaborar con el Ministerio de Educación en el desarrollo de sus planes, programas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos.
16. Gestionar y contratar los créditos que sean necesarios con bancos, organismos gubernamentales, privados y municipales, a fin de realizar y ejecutar programas comunales.
17. Organizar, promover y participar en la formación de cooperativas de producción, salud, educación, artesanales, de viviendas, de consumo y otras organizaciones de producción.
18. Colaborar, con la institución correspondiente, en los programas de promoción y adjudicación de becas, así como en las concesiones de préstamos educativos.

19. Escoger su representante ante la Comisión de Vivienda del Ministerio de Vivienda o ejercer las funciones de esta en los lugares donde no las hubiera, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.
20. Presentar proyectos de Acuerdos Municipales por intermedio del Presidente de la Junta Comunal.
21. Coordinar las elecciones y actividades de trabajo de las Juntas de Desarrollo Local.
22. Facilitar y promover la contraloría social sobre la ejecución del presupuesto municipal y la preparación participativa de este.
23. Fiscalizar la ejecución del Plan Estratégico Distrital que se realice en su área.
24. Aprobar el reglamento de funcionamiento de las Juntas de Desarrollo Local.
25. Tramitar la acreditación de las Juntas de Desarrollo Local ante la Secretaría General de la Alcaldía.
26. Las demás que le señalen la Constitución Política de la República, las leyes y los acuerdos municipales.

Artículo 148. Se derogan los artículos 9, 10, 12, 12-A, 13, 14 y 15 de la Ley 105 del 8 de octubre de 1973.

Artículo 149. Se adicionan los numerales 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 al artículo 17 de la Ley 106 de 1973, así:

Artículo 17. Son funciones del Consejo Municipal:

24. Dar posesión al Alcalde el primer día de sesiones.
25. Ratificar el nombramiento del Tesorero Municipal que designe el Alcalde y elegir al Abogado Consultor del Concejo.
26. Aprobar el Acuerdo Municipal que regula el régimen de contratación, el ordenamiento urbano, la transparencia, el presupuesto, los principios éticos del servidor público y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización de la gestión municipal, con base en la Ley de Contratación Pública y las normas generales que dicten el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.

27. Crear la auditoría del Consejo Municipal para ejercer las funciones de control y fiscalización de la gestión municipal.

28. Acreditar a los representantes de las Juntas de Desarrollo Local que asistirán con derecho a voz a las sesiones del Consejo Municipal.

29. Autorizar las vacaciones, así como las licencias y salidas del territorio nacional del Alcalde o del Vicealcalde cuando sean mayores de cinco días. En ningún caso, el Alcalde y el Vicealcalde podrán ausentarse simultáneamente del país.

30. Administrar los recursos del Programa de Obras Comunitarias y el Programa de Inversión Local. Las partidas presupuestarias específicas asignadas a cada Alcaldía serán administradas por ellas mismas.

Artículo 150. El artículo 35 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 35. Las sesiones de los consejos municipales serán públicas y en la fecha y el horario que se acuerde en cabildo abierto. De ellas se extenderá un acta que firmará el Presidente y el Secretario, una vez que haya sido aprobada. El Consejo Municipal hará las gestiones pertinentes a fin de que las sesiones sean conocidas por la comunidad por medio de transmisiones radiales, televisivas, Internet o por cualquier otra que se considere conveniente.

Artículo 151. El artículo 40 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 40. Podrán presentar proyectos de Acuerdo, el Alcalde, los miembros del Consejo Municipal, las comisiones permanentes de trabajo y la comunidad, a través de una autoridad local del distrito.

Artículo 152. El artículo 65 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 65. El Alcalde y el Vicealcalde tomarán posesión de sus cargos ante el Consejo Municipal en su primer día de sesión; en su defecto, lo harán ante el Notario Público de la circunscripción.

El periodo del Alcalde y del Vicealcalde será de cinco años.

Artículo 153. Se adicionan los numerales 16, 17, 18 y 19 del artículo 72 de la Ley 106 de 1973, así:

Artículo 72. El Tesoro Municipal lo componen, sin que ello constituya limitación:

16. Las asignaciones y transferencias específicas establecidas en el Presupuesto General del Estado para atender el proceso de descentralización.

17. La contribución de valorización o revalorización.

18. La transferencia producto del recaudo del Impuesto de Inmueble efectuado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

19. Las demás que determine la Ley.

Artículo 154. Se adiciona el numeral 49 al artículo 75 de la Ley 106 de 1973, así:

Artículo 75. Son gravables por los Municipios los negocios, actividades o explotaciones Siguietes:

49. El impuesto de alojamiento.

En los casos señalados por los numerales 5 y 38 serán gravables cuando se emplee mano de obra asalariada o que en los locales donde se desarrollan las actividades profesionales, en los ordinales precitados, se venda artículos al público.

El producto de la recaudación del numeral 49 será utilizado exclusivamente en programas de obras de inversión, conforme al Plan Estratégico Distrital.

Artículo 155. El artículo 108 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 108. Los municipios se regirán por las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que rigen las contrataciones públicas para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas, disposición de bienes del Municipio, la prestación de los servicios públicos, la operación o administración de bienes, las concesiones o cualquier otro contrato regulado por el Acuerdo Municipal sobre las contrataciones por lo que será obligatorio para el Municipio comenzar con este instrumento de trabajo antes de iniciar cualquier procedimiento de contratación pública.

Artículo 156. El artículo 109 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 109. Los Consejos Municipales aprobarán, mediante Acuerdo Municipal, el Manual de Adquisiciones de Bienes, Obras y Servicios, en atención a las normas reguladoras, en el procedimiento de selección de contratistas y en las contrataciones públicas, siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley 22 de 2006, sobre Contratación Pública.

Artículo 157. El artículo 1 de la Ley 51 de 1984 queda así:

Artículo 1. El Consejo Provincial dará seguimiento a las actividades del Gobernador y de la Junta Técnica, y será el foro de concertación de la política pública de la provincia. Además, administrará el Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública. Cualquier otro fondo destinado a la construcción de infraestructura local pasará a ser parte del Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública.

Artículo 158. El artículo 3 de la Ley 51 de 1984 queda así:

Artículo 3. El Consejo Provincial estará integrado, además de lo señalado en la Constitución Nacional, por:

1. Los Diputados de la Asamblea Nacional que hayan sido elegidos en la circunscripción de la provincia, quienes asistirán con derecho a voz.
2. Los miembros de la Junta Técnica, quienes asistirán con derecho a voz.
3. Los Concejales de número de los respectivos distritos, quienes asistirán con derecho a voz.
4. Los Caciques Generales, Caciques Regionales, Sahilas o las máximas autoridades tradicionales tendrán derecho a voz y/o voto de acuerdo con su Carta Orgánica.
5. Un delegado de la comunidad de cada uno de los distritos que conforman la provincia, escogido de los representantes de las Juntas de Desarrollo Local acreditado ante el Consejo Municipal y ante la Junta de Desarrollo Municipal con derecho a voz.

Artículo 159. Se adiciona el numeral 18 del artículo 4 de la Ley 51 de 1984, así:

Artículo 4. Las funciones del Consejo Provincial son:

18. Administrar el Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública.

Artículo 160. El artículo 23 de la Ley 51 de 1984 queda así:

Artículo 23. El Consejo Provincial establecerá los mecanismos de entrega de las partidas correspondientes, a las Juntas Comunales, cuyos montos en ningún caso serán menores a los asignados en el año inmediatamente anterior.

Artículo 161. El artículo 24 de la Ley 51 de 1984 queda así:

Artículo 24. La Junta Directiva es la responsable de la administración, el manejo y los resultados del uso del Presupuesto de Rentas y Gastos del Consejo Provincial.

Artículo 162. El artículo 2 de la Ley 2 de 1987 queda así:

Artículo 2. El Gobernador es el representante del Órgano Ejecutivo en su respectiva provincia y tendrá la responsabilidad de inspeccionar la labor de las entidades públicas, tanto las del Gobierno Central como las descentralizadas, en lo referente a políticas, planes y programas de su circunscripción, de modo que sean consistentes con las acciones nacionales, sectoriales y provinciales de desarrollo económico y social que adopte el Gobierno Nacional.

El Gobernador es la máxima autoridad de la Administración Pública provincial y, por delegación, jefe superior en materia de policía dentro de la provincia.

El Ministerio de Gobierno y Justicia coordinará sus labores.

Título XIV

Disposiciones Transitorias y Finales

Capítulo I

Disposiciones Transitorias

Artículo 163 (transitorio). A partir de la promulgación de la presente Ley, la Autoridad Nacional de Descentralización en coordinación con las entidades rectoras de los sistemas administrativos del Estado y dentro de los primeros ciento ochenta días, dictarán los preceptos legales para que antes de los

ciento ochenta días subsiguientes, los municipios adopten los manuales y reglamentos de gestión interna.

Para los efectos del traslado de competencias y transferencias a los Gobiernos Locales, esta Ley comenzará a regir a partir del 1 de enero de 2010.

Artículo 164 (transitorio). Las etapas del proceso de descentralización de la Administración Pública que se describen en el artículo 29 de esta Ley, se aplicarán gradualmente de la siguiente manera:

1. La primera etapa, desde la entrada en vigencia de la presente Ley hasta por un periodo de un año.
2. La segunda etapa, desde la entrada en vigencia de la presente Ley hasta por un periodo de dos años.
3. La tercera y cuarta etapas, a partir de los dos años de entrada en vigencia de la presente Ley.

Capítulo II

Disposiciones Finales

Artículo 165. Los derechos que cobran los Secretarios del Consejo Municipal, por funciones notariales, ingresarán al tesoro municipal, los cuales serán fijados mediante Acuerdo Municipal por el respectivo Concejo.

Artículo 166. El Órgano Ejecutivo garantizará, a los treinta días calendario de la promulgación de la presente Ley, un programa intensivo de capacitación, como parte del proceso de descentralización, a todas las instituciones del Estado involucradas en dicho proceso.

Artículo 167. El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley dentro de los ciento ochenta días siguientes a su promulgación.

Artículo 168. Esta Ley modifica el numeral 2 del artículo 7 y el artículo 17 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, los artículos 35, 40, 65, 108 y 109 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, los artículos 1, 3, 23 y 24 de la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984, así como el artículo 2 de la Ley 2 de 2 de junio de 1987; adiciona los numerales 24,25,26,27,28,29 y 30 al artículo 17, los numerales 16, 17, 18 y 19 al artículo 72 y el numeral 49 al artículo 75 de la

Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y el numeral 18 al artículo 4 de la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984, y deroga los artículos 9, 10, 12, 12-A, 13 14 y 15 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973.

Artículo 169. Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


Proyecto 482 de 2008 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los 27 días del mes de junio del año dos mil nueve.

El Presidente,



Raúl E. Rodríguez Araúz

El Secretario General,

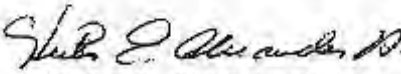


Carlos José Smith S.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA,
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 29 DE junio DE 2009.



MARTÍN TORRIJOS ESPINO
Presidente de la República



HÉCTOR E. ALEXANDER H.
Ministro de Economía y Finanzas