

Panamá, 30 de septiembre de 2004.

Licenciado

FELIPE CANO GONZÁLEZ

Director Nacional de Gobiernos Locales

Ministerio de Gobierno y Justicia.

E. S. D.

Señor Director Nacional de Gobiernos Locales:

Con la premura solicitada paso a responder su nota s/n fechada 7 de septiembre de 2004, en la que me expone que dentro del marco de la modernización del Estado y el mejoramiento de la gestión pública, ha iniciado un proceso de consulta dirigido a la transformación de la Dirección de Gobiernos Locales, en una organización denominada Instituto Panameño de Fomento Municipal.

Según explica la creación de dicho Instituto, lleva como objetivo darle contenido real y efectivo al principio constitucional sobre la descentralización del Estado a fin de jerarquizar las funciones municipales, como parte del compromiso del nuevo gabinete de gobierno que inicia sus labores.

Hemos examinado el documento de anteproyecto que crea el Instituto Panameño de Fomento Municipal, borrador que contiene entre otras cosas la denominación, objetivos y funciones de la institución.

Observamos que la creación del Instituto se centra en la descentralización del Estado, cuando en realidad esta debe ser una de las finalidades, quizás entre las primordiales pero no la única. Como podría ser:

1. Promover, fortalecer y dar seguimiento al proceso de descentralización del Estado, fortaleciendo la autonomía municipal y la participación popular y colectiva como ejes centrales del proceso de descentralización.
2. Crear mayores enlaces intermunicipales con el objeto de cohesionar efectivamente la esfera municipal, acortando la distancia entre los municipios subsidiados y los no subsidiados, que son los menos y por ende los de mayores facilidades.

3. Contribuir en el mejoramiento de la gestión pública municipal, a través de la dotación de recursos humanos capacitados, instruidos, idóneos; recursos de materiales de oficina; y, de equipo de tecnología de punta.
4. Promover la coordinación de programas nacionales y municipales de obras e inversiones;
5. Impulsar la cooperación y las experiencias entre los municipios, motivando las alianzas estratégicas con la comunidad municipal y los diferentes sectores, públicos y privados.
6. Fortalecer las relaciones con organismos internacionales a fin de que se canalicen, gestione, apoyos técnicos y financieros con destino a los municipios.
7. Promover la educación ambiental como base de la participación ciudadana, en el desarrollo de los servicios públicos municipales y en la ejecución permanente de un ambiente de calidad.

Falta definir en que consiste el proceso de descentralización, como forma de ilustrar a la población.

En lo que se refiere a la estructura organizativa de la institución, falta definir lo relativo a los reglamentos, manuales y resoluciones que sustentarán la administración interna y el recurso humano que labore dentro del instituto, estableciéndose requisitos, preparación académica, experiencia en el área, deberes y derechos , prohibiciones, etc.

Observamos que el anteproyecto está redactado de manera muy general, por lo que cabría completar por ejemplo, el período de duración en los cargos directivos y administrativos como son los del Consejo Nacional de Descentralización y del Director Ejecutivo.

Pareciera importante establecer un plan maestro de apoyo básico, en el que se sustenten todas las acciones a seguir en este proceso, debiendo ser formulado con antelación de cada ejercicio, fijándose el orden de prioridades del trabajo a realizar.

Debe aclararse, que dado los recursos financieros que manejará el Instituto, debe contar con una unidad permanente de la Contraloría General de la República, que asegure la fiscalización y el control racionalizado de tales recursos, en cuanto a una auditoría de servicios y rendición de cuentas apropiados.

Las experiencias de otros países por ejemplo, en el caso de Guatemala su Ley Orgánica crea el Instituto de Fomento Municipal, a través del Decreto N°1132, y en el Capítulo V, la Auditoría, artículo 33 señala que el auditor interno de la Institución estará a cargo de un auditor jefe y personal necesario, con amplias facultades para fiscalizar las operaciones del Instituto y para velar por el cumplimiento de las resoluciones de la Junta Directiva. El auditor dará cuenta al Gerente o Director y a la Junta

Directiva, según los casos, de las irregularidades que perjudiquen la buena marcha de los negocios de la institución; si no se corrigieren las irregularidades denunciadas, dentro de un plazo prudencial, el auditor jefe pondrá el caso en conocimiento de la Contraloría de Cuentas para que se adopten las medidas que procedan.

En lo referente, al numeral 5 del artículo 12, consideramos que esta función pertenece por costumbre administrativa a un cuerpo plural de personas y no a una sola, pues, el carácter discrecional que pudiera imprimirse resultaría en muchos casos delicado, ya que generaría inestabilidad, poco compromiso e ineficiencia en el desarrollo de la función municipal. En este punto, pudiera el Director Ejecutivo, sugerir y recomendar a la Comisión Nacional de Descentralización, la que finalmente, adoptaría las medidas que estimare convenientes.

El anteproyecto podría complementarse con el establecimiento de responsabilidades de sus servidores públicos.

El Director Ejecutivo en función de los bienes que deberá administrar, se considera funcionario de manejo a la luz de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.

Vale indicar, que en este proyecto debe incorporarse un artículo, que integre la norma constitucional, respecto a la descentralización de los municipios, a efectos de que por su importancia a nivel de todas las municipales, el instituto pueda planificar sus estrategias de trabajo con fundamento en dicha norma.

En el artículo 7, debe añadirse lo siguiente:

Artículo 7. La Dirección y administración del IPAFOM corresponderá al Consejo Nacional de Descentralización de acuerdo con la presente ley y sus reglamentaciones y al Director Ejecutivo en la forma que se disponga en esta Ley.

Debe introducirse una norma que haga referencia a las prohibiciones, impedimentos del Director Ejecutivo.

Agregarse una norma en la que se disponga que para ser "Director se requiere ser una persona de reconocida honorabilidad y tener conocimientos en el ámbito municipal, en el ámbito financiero y de administración pública.

En el Artículo 9 de dicho proyecto en su numeral 2, debe señalarse como corresponde aprobar y **modificar** el Presupuesto anual del Instituto que formule el Director Ejecutivo en conjunto con el Consejo Nacional.

Debe agregarse un numeral, que haga alusión a la facultad que tiene el Consejo Nacional en cuanto a la supresión o creación de cargos.

En el artículo 12, numeral 6, debe agregarse que el informe debe ser rendido semestralmente al Consejo Nacional de Descentralización de su labor, así como cualquier otro informe que se le solicite.

Dentro de las atribuciones y obligaciones del Director Ejecutivo, de incorporarse un numeral en que se señale su facultad como ente vigilante y responsable de las operaciones del instituto así como de la gestión que realiza y la observancia de la ley y reglamentos y el cumplimiento de las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Descentralización.

El artículo 14 del citado anteproyecto, referente a la participación del Instituto como el coejecutor nacional de los programas, debe esta figura ser analizada en su naturaleza, toda vez que la Institución debe tener un compromiso a nivel normativo y ejecutivo de sus acciones dando seguimiento estricto a los programas y creando la metodología adecuada para cada una de sus proyecciones en el desarrollo de todos y cada uno de los programas a ejecutar.

El Artículo 18, debe tener un desglose específico en cuanto a las exenciones de que será objeto el Instituto Panameño de Fomento Municipal.

Además, debe incorporarse un capítulo de normas transitorias, en la que haga alusión a la reestructuración de dicha Dirección en un instituto y la consecuente comunicación al Ministerio de Economía y Finanzas, en los términos que establece la Ley de Presupuesto del Estado.

Sugerimos que este anteproyecto se presente a las autoridades municipales- locales y de los diversos sectores para recibir comentarios y opiniones, dado que, las acciones conjuntas favorecen la corresponsabilidad de lo que se desea alcanzar u obtener a todos los niveles, pues trabajar con visión estratégica es un reto que compromete a todos (autoridades, actores sociales, etc.) y exige buscar el equilibrio en la definición de prioridades entre necesidades y potencialidades, combinando con realismo lo deseable y lo posible, desarrollando un proceso hacia una consecución efectiva de la descentralización de los municipios.

La experiencia en otros países no ha sido del toda satisfactoria, a pesar por ejemplo del caso de Guatemala que existe un Instituto -INFOM- creado a través de un Decreto 1132, que lo estructura, define y establece mecanismos de control de manera precisa, contiene 47 artículos que organizan el funcionamiento operativo, administrativo y financiero del ente y aún así la experiencia no ha sido de todo satisfactoria como ya se ha dicho, pues se han centralizado poderes que obstaculizan el proceso de descentralización. En México, entre otros está el INAFED, que tiene entre sus objetivos crear espacios interactivos para presentar programas y acciones que promuevan al desarrollo integral de los municipios. En este marco ha generado investigaciones y estudios importantes sobre el tema y constituye el

referente para promover acciones ante el gobierno y para el apoyo de la población, pero realmente a juicio de críticos no ha tenido mucho impacto.

En Nicaragua, está el IFAM- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal- y el INIFOM- Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, que entre sus funciones tienen la de conceder préstamos a municipalidades para financiamiento de proyectos y obras, el primero y el segundo, trabaja para la promoción y el desarrollo de los Municipios, pero que ambos no han despegado con las expectativas que la población tenía.

Quizás, sería interesante revisar el caso de Brasil -IBAM- puesto que se considera un Instituto serio y digno de imitar a través del portal de Internet correspondiente.

Luego de las pesquisas anteriores, consideramos que puede tener acogida en la población la creación de un ente rector que planifique, dirija, organice, promueva y fortalezca el proceso de descentralización, pues esto es una de las finalidades del anteproyecto in exámine, pero, este proyecto debe ser organizado y con programas o planes de apoyo específicos que permitan el verdadero mejoramiento de la Administración Municipal y la efectiva promoción de los municipios, a través de asistencia técnica, administrativa y financiera de las Municipalidades, puesto que tal actuar es un compromiso ineludible e impostergable para lograr el progreso de nuestros pueblos.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, me suscribo de usted con mi más alta consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/20/hf.