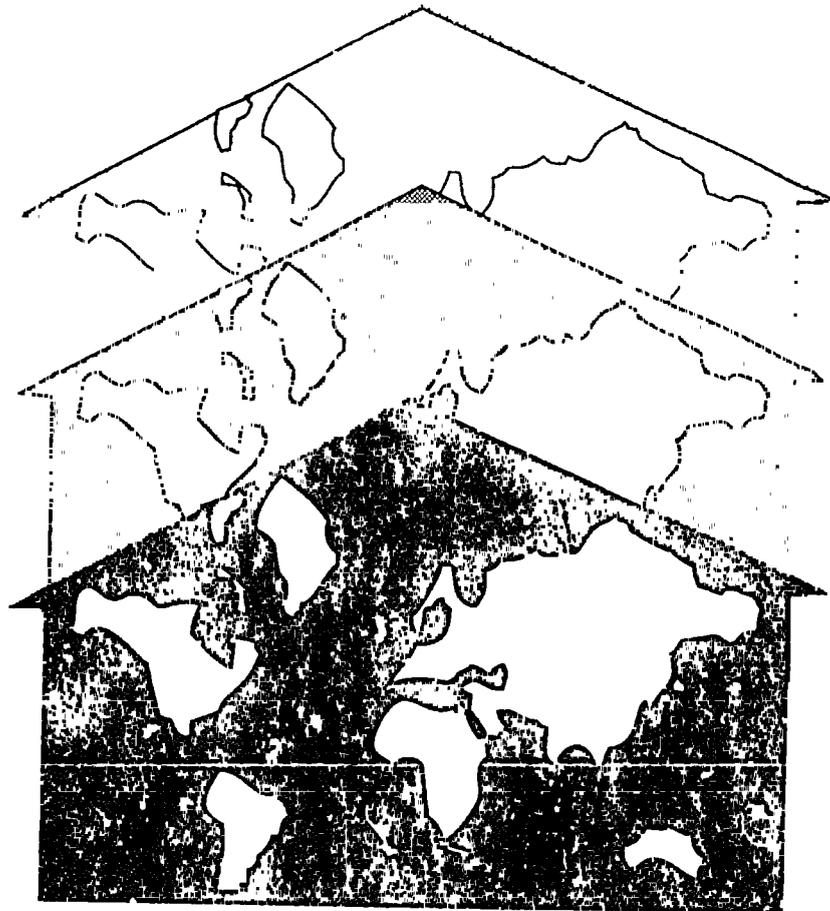


Temas

La Descentralización

**Orientaciones
para un Proceso**



Septiembre 1990

AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL

**OFICINA REGIONAL DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
PARA CENTROAMERICA (RHUDO/CA)**

Y

USAID / HONDURAS

DESCENTRALIZACION, O LA DEVOLUCION DE PODERES DEL GOBIERNO CENTRAL AL GOBIERNO LOCAL

ORIENTACIONES PARA UN PROCESO

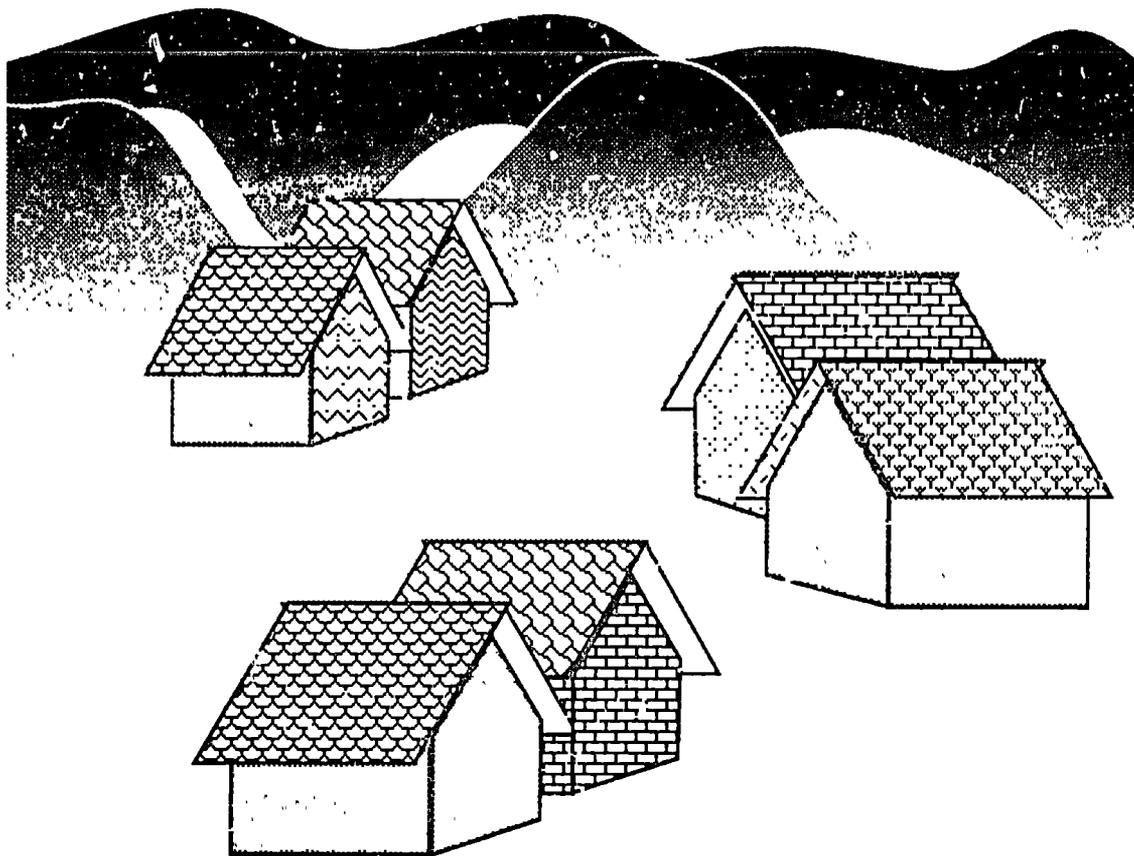


Preparado por:

Héctor Sanin Angel
IULA / CELCADEL
Quito, Ecuador
para la
Agencia para el Desarrollo Internacional
USAID / Honduras
y Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano
para Centroamérica (RHUDO/CA)

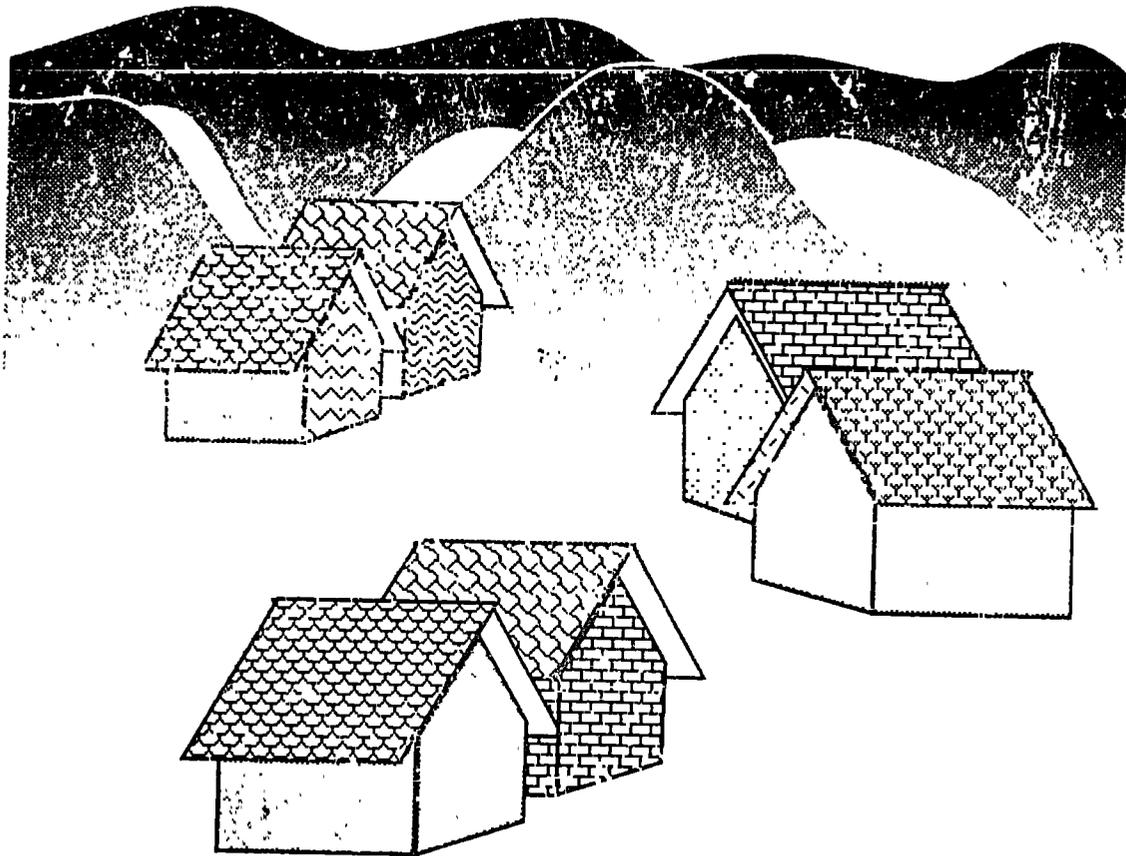
Las opiniones aquí expuestas pertenecen al autor y no necesariamente reflejan las de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano (RHUDO/CA) ni de la Agencia para el Desarrollo Internacional USAID

Septiembre 1990

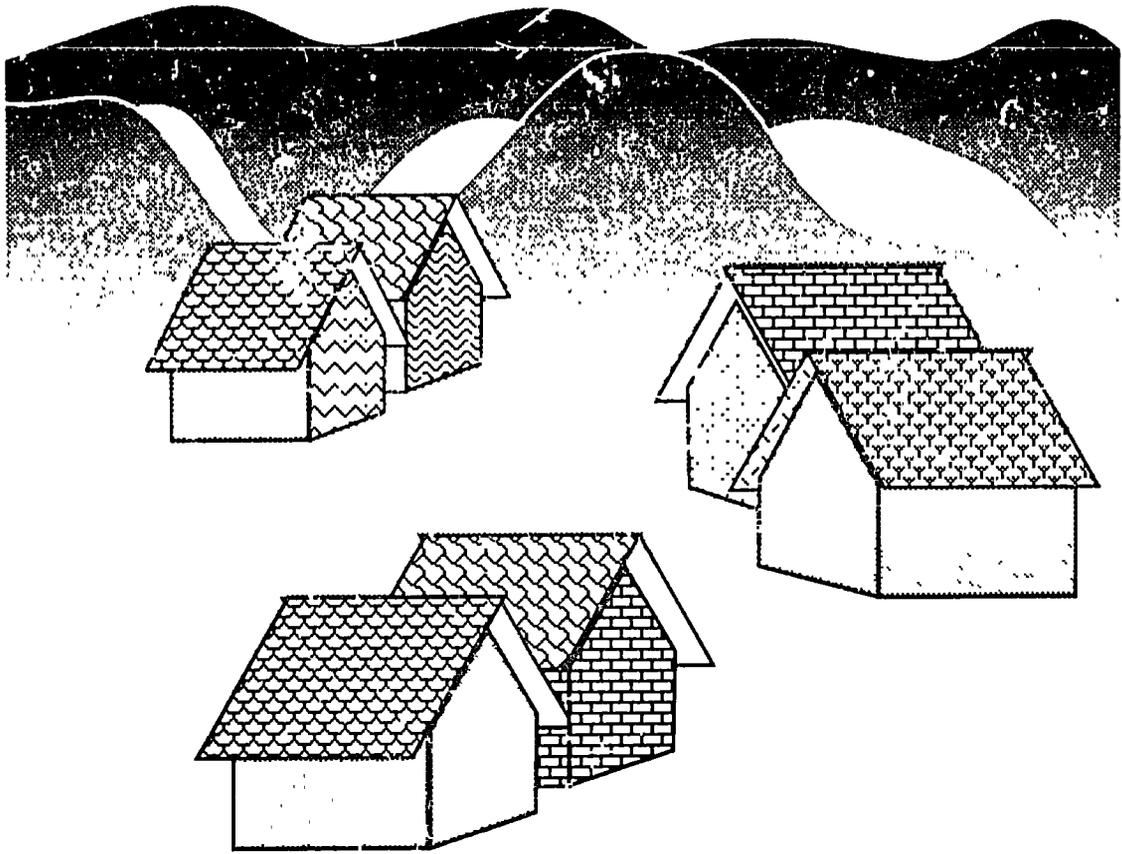


Indice de Materias

Presentación	1	Marco de referencia e instrumentos	12
Resumen ejecutivo	3	Competencias y funciones	13
Descentralización y municipalización	6	Elementos para una estrategia descentralizadora	15
La centralización	7	Los recursos	19
La descentralización	7	La respuesta municipal	23
El Municipio: Escenario de desarrollo	8	La administración municipal	24
¿Hasta donde la descentralización?	9	Gestión municipal de los recursos	25
Principios para la descentralización	10	La participación comunitaria	28



La iniciativa privada.	29	Las acciones de apoyo municipal.....	34
La prestación de los servicios municipales	29	Capitación y asistencia técnica	35
La planificación municipal	31	Sistemas nacionales de crédito.....	37
Asociativismo y autonomía municipal	32	Bibliografía	38



Presentación

Estimados Colegas y Amigos:

Esta es la primera publicación de "**Temas**" de la oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano de la A.I.D. para Centroamérica (RHUDO/CA).

El propósito de "**Temas**" es el presentar los aspectos de políticas, programas, proyectos, tecnologías y experiencias relacionados con vivienda y desarrollo urbano.

Los "**Temas**" que hemos identificado inicialmente son: desarrollo municipal y sector informal. Los mismos, creemos, tienen una relación muy estrecha con el proceso de facilitar tierra y servicios a las familias de bajo ingreso.

El trabajo preparado por el doctor Héctor Sanín es muy apropiado al momento histórico de la región. El proceso de descentralización ha comenzado en Centro América y las municipalidades son el elemento fundamental del mismo. Decimos que el proceso ha comenzado, lo cual conlleva que todavía falta mucho por hacer.

No existe en este momento una estrategia clara para llevar adelante el proceso de descentralización. Nos existe un pensamiento claro con respecto al camino que debe seguirse. Vemos, entre otros, que es necesario definir:

- A) Las competencias de los entes nacionales y locales.
- B) La base de la relación gobierno central y municipalidades.
- C) La base financiera para fortalecer el gobierno local y por lo tanto el proceso de descentralización.
- D) La política y programas de las agencias internacionales necesitan coordinarse para poder ayudar en forma más efectiva el proceso de descentralización.

En nuestra opinión, el doctor Sanín en su trabajo aporta experiencia y consideraciones útiles y profundas cuya aplicación contribuirán al "proceso" de descentralización.

Mario Pita
DIRECTOR
OFICINA REGIONAL DE VIVIENDA
Y DESARROLLO URBANO PARA CENTROAMERICA
DE LA A.I.D.



Resumen Ejecutivo

La descentralización no es apenas un acto formal ni una sola acción de momento. Es un proceso y como tal debe considerarse una secuencia de acciones coherentes. Por lo menos dos etapas deben ser contempladas en un proceso descentralizador. En la primera se conciben los grandes temas de la reforma, se diseña y se le da cuerpo jurídico-institucional; en la segunda, se dará desarrollo al ordenamiento establecido, se pondrán en práctica las acciones pertinentes y se efectuará el seguimiento y la evaluación que permita introducir los ajustes posteriores que la realidad imponga.

Las acciones de la segunda fase implican paralelamente dos grandes líneas de comportamiento: las correspondientes a la institucionalidad supramunicipal, para efectuar reconversiones, brindar apoyos y aumentar la capacidad de los entes locales para el ejercicio de sus nuevas funciones. Y, por otro lado, el propio esfuerzo y la generación de nuevas actitudes por parte de los gobiernos municipales para responder a los desafíos que le impone la descentralización.

En consonancia con lo anterior, este documento tiene como propósito principal recoger una serie de reflexiones en torno a la descentralización como proceso de devolución de competencias, funciones y recursos desde lo nacional hacia lo municipal. Asimismo, contempla un conjunto de posibles estrategias y de pautas de acción para diseñar y poner en marcha adecuadamente la descentralización. Para ello hemos organizado la información en cuatro componentes.

En el primer componente se ubica la descentralización como respuesta moderna a las tendencias concentradoras que primaron en los años sesentas y setentas. Esta respuesta llega hasta la "municipalización", donde el escenario local se constituye en motor de desarrollo y la autonomía municipal aparece como la máxima expresión de un proceso de descentralización.

El segundo capítulo proporciona un marco conceptual y algunos elementos de estrategia para poner en marcha la acción descentralizadora. Se revisan las competencias para el ejercicio de funciones municipales o "municipalizables" y se proponen instrumentos de concurrencia necesaria para garantizar un buen ejercicio de la descentralización.

Aquí se presentan varias acciones y actitudes que deben desencadenarse para darle figura real a los cambios normativos. Elementos como voluntad política,



gradualismo, conversión institucional, coordinación y seguimiento deben tener presencia indeclinable. La capacitación y los recursos cierran el ciclo como ingredientes necesarios para que los gobiernos locales puedan asumir las nuevas responsabilidades y funciones que les entrega la descentralización.

En tercer lugar se incluyen las acciones a cargo de los entes locales, con el fin de corresponder con eficacia y eficiencia a sus nuevos ámbitos de intervención. La administración municipal debe ser encarada simultáneamente en sus dimensiones política (interrelación), empresarial (articulación de recursos) y gerencial (funcionamiento eficiente de la institución local). Los recursos deben buscarse imaginativamente y multiplicarse como fruto de una gestión efectiva.

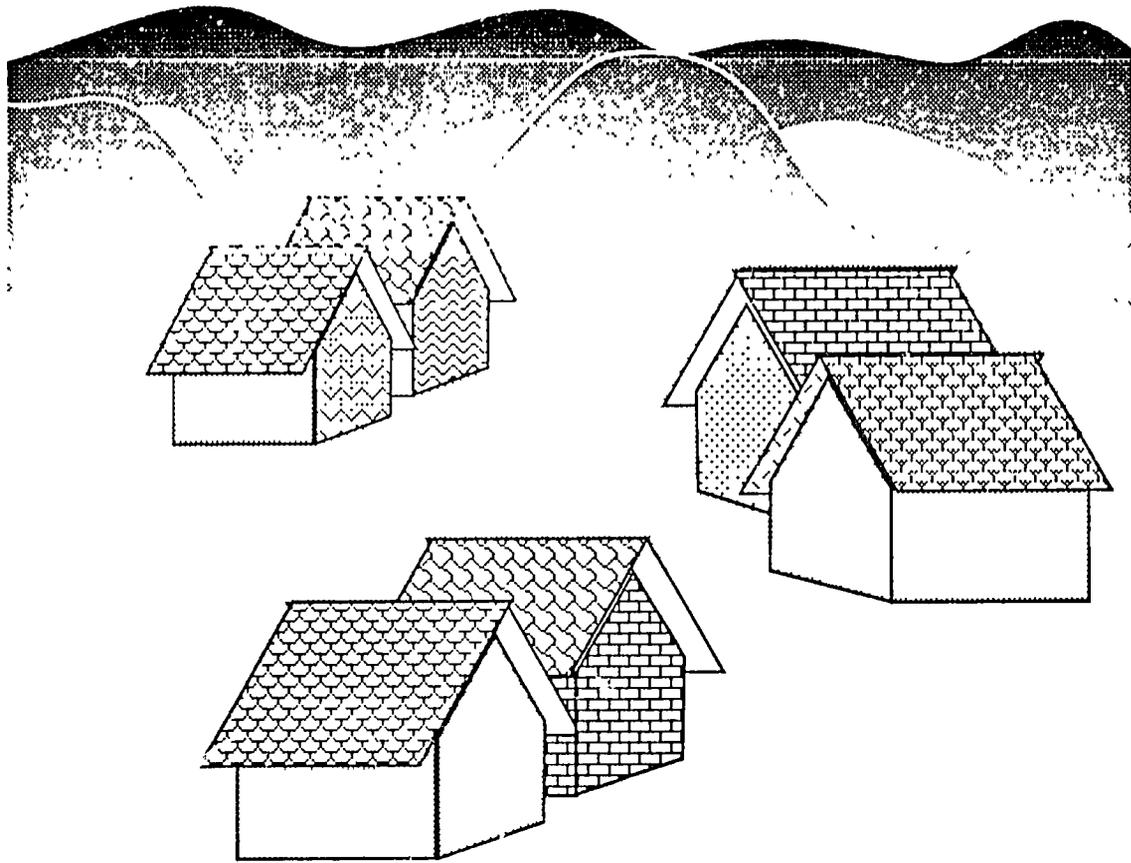
Como articulador del sistema, el directivo municipal debe activar la intervención de fuerzas y de protagonistas potenciales de la acción local. La participación comunitaria es objeto y sujeto de la acción municipal y tiene que intensificarse sistemáticamente. También debe abrirse espacio de cooperación a la iniciativa privada bajo sus múltiples formas: empresarios privados, sectores informales, ONG's.

En lo referente a los servicios públicos, la municipalidad debe procurar los mecanismos que le permitan prestarlos de la mejor manera (eficiencia, eficacia y equidad), bien directamente o mediante intervención de terceros bajo su regulación y control. En el nuevo contexto que genera la descentralización, la planificación municipal adquiere una importancia determinante no solo para manejar su propia jurisdicción, sino para incorporar estrategias, planes y proyectos en relación con su entorno y con los espacios regionales a que pertenece. El asociativismo municipal es una figura interinstitucional que posibilita la realización de proyectos comunes entre localidades adyacentes. Pero, en una escala más amplia, el asociativismo adquiere extraordinaria importancia como fuerza para la defensa de los objetivos e intereses del municipalismo.

Por último, se destacan la capacitación, la asistencia técnica y los sistemas de crédito para el fomento municipal como elementos de apoyo necesarios. La capacitación se requiere para habilitar a las instituciones locales frente a sus mayores responsabilidades, y el financiamiento para activar y ampliar la potencialidad de los recursos municipales.

Si bien este documento es el resultado de una amplia revisión documental y del repaso de situaciones latinoamericanas que hemos tenido la oportunidad de conocer de cerca, tiene una referencia central que es el encuentro denominado "Diálogo sobre la Descentralización en Centroamérica", convocado por AID con la colaboración técnica de INCAE y realizado en Tegucigalpa entre el 18 y el 20 de octubre de 1989. Este seminario, en el que estuve presente, permitió que intercambiaran ideas, en torno a una misma mesa, representantes centroamericanos de los dos principales protagonistas de la descentralización: municipios e instituciones nacionales.

Una anotación final. En las referencias a casos hay una mayor concentración de citas de dos países: Honduras y Colombia. La primera se explica porque es el país al que específicamente se espera que puedan servirle de hipótesis de acción las inquietudes planteadas, ya que se encuentra en plena etapa de iniciación de un proceso de descentralización. La segunda aparece en razón de ser un escenario "laboratorio", donde se está viviendo -tal vez el que más de América Latina- un intenso e interesante proceso descentralizador, por lo que parece productivo observarlo en proximidad para aprender de sus aciertos y errores y derivar enseñanzas correctivas hacia otros contextos.



Descentralización y Municipalización

La centralización

La descentralización

El municipio: escenario de desarrollo

¿Hasta dónde la descentralización?

Principios para la descentralización

La centralización

Ya deteriorada secularmente, la institución municipal en América Latina se ve menguada en el presente siglo por las medidas centralizadoras de postguerra, especialmente de los años sesentas, desencadenadas a partir del concepto en auge del **estado interventor**. Y el puntillazo definitivo se dio al aplicar la onda de las grandes empresas del Estado desatada en los setentas.

Como resultado de estas corrientes, se sustrae de la órbita municipal una amplia gama de funciones y responsabilidades, con los recursos consiguientes, y proliferan entidades nacionales y supramunicipales a las que se les asignan responsabilidades de las más diversas "en la planificación, financiación y prestación de servicios como los de suministro de agua potable, electricidad y educación entre una larga lista, quedando las municipalidades con la responsabilidad de la prestación de unos cuantos servicios y con una disminuida capacidad para generar recursos económicos en sus localidades. Este fenómeno originó en los gobiernos locales un alto grado de dependencia respecto al gobierno central, se les restó autonomía financiera y hasta política."¹

La descentralización

Pero la anterior situación empieza a cambiar. Los últimos años de la vida político-institucional de América Latina, especialmente los de la década que recién culmina, se caracterizan por dos fenómenos importantes.

El primero, el restablecimiento de la democracia en países que habían sufrido la imposición de regímenes de facto durante los años sesentas y setentas. El segundo, la apertura de un debate en los países con sistemas democráticos de mayor vigencia, debate que ha llevado a tomar conciencia sobre las limitaciones, el desgaste y aún el agotamiento de estos sistemas por la manutención de esquemas centralizadores y por la insuficiencia de mecanismos idóneos de participación de las comunidades para la satisfacción de sus necesidades y de sus expectativas sociales.

-
1. Oficina Regional para la Vivienda y el Desarrollo Urbano en Centro América (RHUDO/C.A.) de la USAID e Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), "Diálogo sobre Descentralización en Centroamérica", octubre, 1989, Tegucigalpa, Honduras.
-

Estos dos hechos han venido impulsando una onda que recorre el continente y que apunta en la dirección del rescate de la institución municipal como la célula básica de las organizaciones nacionales, cuya mayor autonomía y fortalecimiento debe significar una mejor oxigenación del sistema, su revitalización democrática y una mayor capacidad para inducir el desarrollo económico y para atender las necesidades de las comunidades locales.

Esto último se ve reforzado por nuevos planteamientos en la relación económica Nación-Municipio, suscitados por las evidencias de algunas deseconomías propias del gigantismo estatal. En efecto, la aplicación indiscriminada de los principios de las economías de escala, apoyada en el supuesto de una mayor eficiencia, venía circunscribiendo a las órbitas supramunicipales los procesos de decisión-acción sobre la asignación y uso global de los recursos, con resultados frecuentemente discutibles y dejando poco juego a la intervención local.

El municipio: escenario de desarrollo

2 "En muchos países en desarrollo se han adoptado políticas de descentralización y de devolución de responsabilidades para la provisión de servicios locales. Los graves problemas macroeconómicos y los ajustados presupuestos nacionales han contribuido a reforzar la noción de que las administraciones locales deben desempeñar un mayor papel en el financiamiento y la provisión de servicios." Horizontes Urbanos, Banco Mundial, Vol. 11, No. 4 mayo de 1987. Con ello -agregamos nosotros- se libera de una parte de la carga a los gobiernos nacionales, para que así puedan asumir con mayor solvencia los problemas de tipo agregado o global. Por esta doble vía se llega, entonces, a un reparto que impulsa la búsqueda de la eficiencia de los recursos nacionales y locales.

La búsqueda de ventajas de eficiencia económica y de eficacia social ha llevado a identificar modernamente **en lo local** un escenario de formidables perspectivas, dándose así una convergencia entre las necesidades de reforma global del Estado y el aumento de la autonomía municipal.

Entre tanto, se viene constatando, con hechos comprobados, que el municipio, por ser la instancia del Estado más cercana a la ciudadanía, vive con verdadera intensidad los problemas de sus comunidades, está en situación de ventaja para identificarlos y sentirlos, y tiene mayor capacidad de movilización de los recursos y fuerzas locales. Por todo esto, está en condiciones de responder más directa y rápidamente a las demandas sociales con, asignación y utilización de recursos más eficiente que lo que podrían hacerlo otras instancias supramunicipales.²

Se plantea así un desafío y se abre un espacio a la acción municipal. Para ello las instituciones locales deben trabajar en dos sentidos simultáneos: en el de la eficacia, para fortalecer la democracia y avanzar en la lucha contra la pobreza; y en el de la eficiencia, optimizando la prestación de servicios públicos municipales y contribuyendo al desarrollo regional y global del país.

¿Hasta dónde la descentralización?

Cuando nos referimos a la distribución de las funciones del Estado y a la prestación de los servicios públicos es necesaria una acotación previa sobre dos elementos fundamentales de la descentralización: su naturaleza político-institucional y su alcance hasta la autonomía municipal.

* Descentralización o desconcentración

La diferenciación entre estos dos conceptos la ha expuesto con toda claridad el profesor Lordello de Mello: "Hay una tendencia generalizada de hablar de descentralización sin distinguir su verdadero concepto, que es político-jurídico o institucional, de otro más corriente, que es la descentralización meramente administrativa, o sea, la desconcentración. Esa distinción es fundamental cuando se trata de configurar la descentralización como un proceso que involucra relaciones de poder entre distintos niveles de gobierno de un país y no como un proceso meramente organizacional, limitado a la estructura interna de una unidad gubernamental cualquiera, por importante que pueda ser -y lo es, en muchos casos- es decir, la desconcentración de funciones o sea, la descentralización administrativa."³

Entonces, hay desconcentración cuando una institución del Estado abre una oficina seccional, pero hay descentralización cuando la institución transfiere una función al municipio, con la capacidad decisoria y de recursos para cumplirla.

* Autonomía municipal

Cinco son los elementos fundamentales inherentes a una verdadera autonomía municipal.⁴

a) Autogobierno, es decir, "la existencia, a nivel subnacional, de entidades territoriales con gobierno propio y no como simples agentes desconcentrados o administrativos del nivel superior".

b) Autoadministración, o sea la capacidad del ente

3. Diogo Lordello de Mello. Los elementos administrativos, institucionales, financieros y políticos del proceso de descentralización. Ponencia en el Seminario sobre "Descentralización en Centroamérica", organizado por RHUDO-C.A./AID. Tegucigalpa, 18-20 de octubre de 1989.
4. Los cuatro primeros elementos los aporta el profesor Lordello en el documento ya citado. El quinto lo adicionamos como condición que justifique un espacio real de acción para una autonomía efectiva y como norte deseable para continuar en el proceso de descentralización en los casos de autonomías municipales teórica o jurídicamente establecidas pero faltas de densidad operacional en la práctica.

5. "Para ello es necesaria una renovación no solamente cosmética de los gobiernos y administraciones municipales, por la que se tiende sólo a mejorar su comportamiento convencional, dotándolos de instrumentos más eficaces para su gestión. Se precisa ahora una modificación profunda en dos direcciones: en la profundización participativa de su forma democrática de gobierno y en la orientación de su administración, a fin de que otorgue una atención preferente a la producción de nuevos satisfactores integrales a las verdaderas necesidades de la población (empleo, salud, educación, vivienda), revirtiendo totalmente los objetivos actuales de la administración local, que sólo produce servicios menores para el bienestar aparente de vida (aseo, iluminación pública, espectáculos, abastecimiento popular de productos alimenticios, parques y áreas verdes). Juan Astica, en Posibilidades de los Gobiernos Locales en un Proceso de Descentralización Territorial, Maracaibo, 3-6 de octubre de 1989.
6. Es oportuno referirnos aquí a las propuestas desarrolladas por iniciativa de la OPS para la organización de los "SILOS" (Sistemas Locales de Salud), las que contienen significativos elementos de desconcentración, puesto que pretenden aterrizar hacia lo local las intervenciones de los ministerios e instituciones nacionales de salud, propiciando inclusive la participación comunitaria. Sin embargo, no aparece ninguna referencia al rol

descentralizado para darse sus formas de funcionamiento, sus estructuras organizativas y administrativas, sus procedimientos operativos y sus instrumentos de acción, en armonía con la estructura y funcionamiento general del Estado y con los principios constitucionales.

c) Recursos propios o de disponibilidad no condicionada, suficientes para que el órgano descentralizado pueda dar cumplimiento cabal a las funciones de su competencia y a las que le hayan sido concedidas.

d) Ejercicio delimitado del control por las instancias superiores, de manera que no interfiera ni la naturaleza propia de la autonomía, ni la fluidez y eficiencia del desempeño municipal. El control a posteriori versus el control a priori es un paso de avanzada en esta materia.

f) Peso específico funcional, o sea, que el conjunto de funciones descentralizadas correspondan a servicios esenciales para la satisfacción de las demandas locales y a actividades en las que el municipio pueda actuar efectivamente como promotor del desarrollo económico y social.⁵

Llegamos, pues, a **la autonomía municipal como la máxima expresión de un proceso de descentralización.**⁶

Principios para la descentralización

La distribución de responsabilidades entre Nación y Municipio no es apenas un problema de eficiencia. También hay razones de naturaleza institucional y de misión, donde se dan funciones "inalienables" o indelegables de una instancia a otra, como por ejemplo la integración nacional, las relaciones internacionales, los asuntos de cambio y moneda, o la defensa de la soberanía en cabeza del poder gubernamental nacional. Esto impone el reconocimiento del derecho de identidad entre las partes y el respeto a las atribuciones propias de cada lado en la relación Nación-Municipio.⁷

Hay una correspondencia de expectativas entre las partes. El Municipio espera de la Nación y de las instancias supramunicipales delegación, recursos y generación de

capacidad para actuar. Pero los organismos superiores esperan del municipio no solo eficiencia en la realización de sus funciones, sino contribución al desarrollo económico y social agregado.

Por ello la descentralización no es sólo un proceso unidireccional en el que alguien entrega poder y capacidad a otro. Para que la descentralización funcione real y efectivamente se requiere respuesta. Se necesita que el agente receptor de la descentralización asuma, desarrolle capacidad y actúe.

Así, la entrega -o la devolución- de atribuciones de la Nación al Municipio es un proceso que exige la presencia de por lo menos tres condiciones:

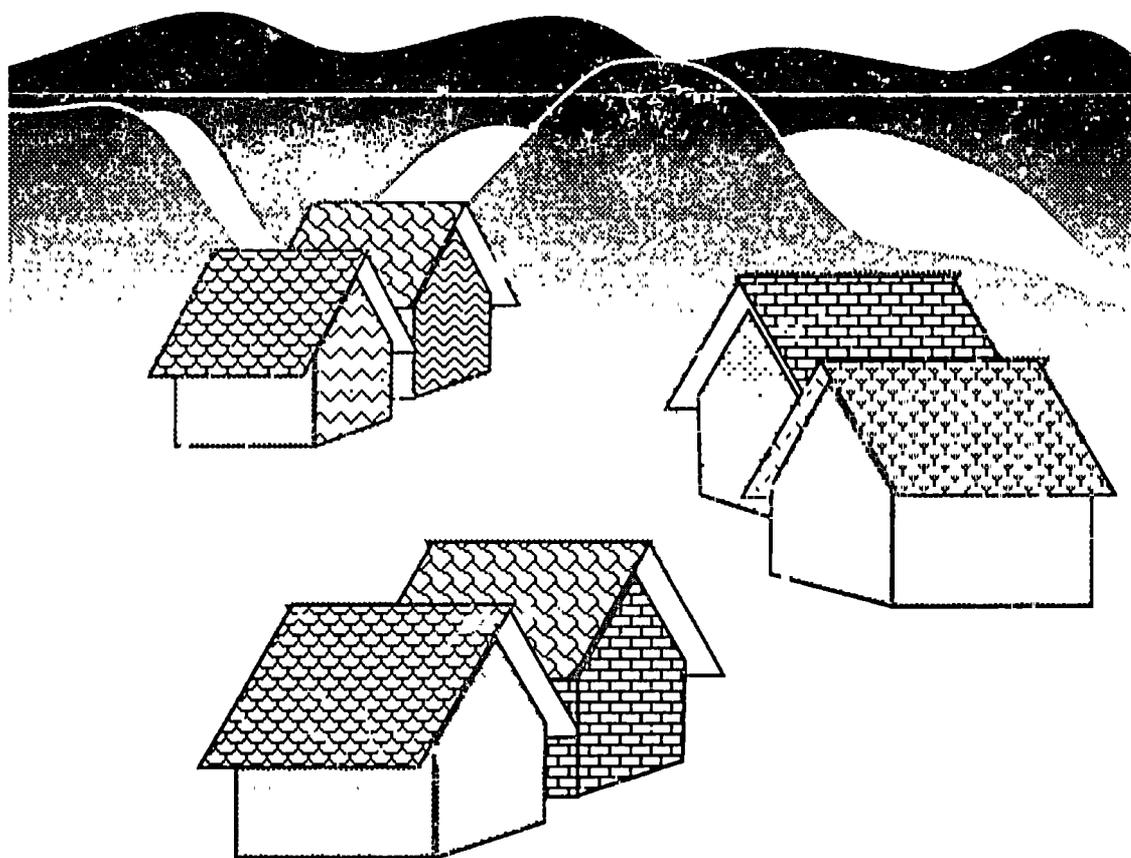
* **Voluntad descentralizadora** especialmente por parte de los responsables ejecutivos de la parte delegadora, en quienes casi siempre sigue operando una fuerza inercial de resistencia a abandonar lo delegado, apoyada en el supuesto temor de que el nuevo delegatario no es lo suficientemente capaz para ejercer las atribuciones concedidas.

* **Un ambiente de armonía**, de coordinación, y de respeto a las atribuciones de las partes, apoyado en actitudes positivas por parte de los diferentes protagonistas del ejercicio institucional de ambos extremos (delegador y delegatario), que induzca esfuerzos de complementación para evitar generación de vacíos y soslayar interferencias que puedan implicar desgastes en el cumplimiento de los fines del Estado y pérdida de energía de los sistemas local y nacional.

* Y por parte de los municipios se requiere el **desarrollo de capacidad y el cambio de actitud** correspondientes a una órbita mayor de responsabilidades.

de los gobiernos locales en este proceso. Es más, en los documentos alusivos no se menciona el término "municipio" ni ninguno afín. (Ver, por ejemplo los documentos de la serie Desarrollo y Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud, Organización Panamericana de la Salud-OPS, Washington, 1989). Las propuestas para Centroamérica se plasman como conclusión del Taller respectivo llevado a cabo en Tegucigalpa en enero/89. En ellas se percibe una posición que probablemente es el reflejo del pensamiento "de arriba-abajo" de las autoridades sectoriales de los ministerios de salud, razón por la cual no se han percatado todavía de la necesidad de **ponerle municipio al proceso**.

7. Tres parecen ser los criterios para la distribución de funciones entre Nación, ente intermedio y Municipio: a) el **tradicional** (cada instancia de gobierno sigue haciendo lo que tradicionalmente ha hecho); b) el de la **proximidad** (las funciones se distribuyen según el grado de pertinencia e importancia que signifiquen para cada conglomerado social referido a cada nivel gubernamental); y el de las **escalas** (la eficiencia en la prestación del servicio público puede ser función del tamaño. Las escalas pueden ser de naturaleza geográfica, económica, financiera, tecnológica y política). (Diogo Lordello de Mello, en Q papel dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional, Revista Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, jul/set de 1988).



Marco de referencia e instrumentos para la descentralización

Competencias y funciones

**Elementos para una estrategia
descentralizadora**

Los recursos

Competencias y funciones

Competencia es la atribución conferida a una entidad para actuar en determinada materia. La competencia de las municipalidades puede clasificarse de la siguiente forma:

* **Competencia propia.** Tiene un ejercicio regular y estable en el tiempo. Forman esta categoría las funciones tradicionales, que eran de naturaleza local desde los primordios del municipio europeo, y estrechamente relacionadas con los intereses directos de la comunidad. Ejemplos: aseo urbano y administración de cementerios, comunes a los países de América Latina.

* **Competencia delegada.** La delegación se da cuando una autoridad investida de un poder determinado transfiere ese poder a otra autoridad. La delegación es revocable, se transmite de un órgano superior a otro inferior y no significa renuncia a sus atribuciones por el delegante, ya que éste se reserva la vigilancia y control frente al delegatario. Por lo regular, se delegan funciones a los municipios, bajo criterios específicos, por razones que predominantemente conciernen a las esferas superiores.⁸ Ejemplo: educación primaria en varios países.

* Hay una tercera competencia, denominada **competencia concurrente.** Es aquella sobre cuya función objetivo, de manera simultánea y sobre una misma jurisdicción territorial, pueden ejercer dos entidades distintas, así se limite a una autorización potencial.⁹

Lo que está por detrás de esta competencia es, generalmente, la duda del legislador sobre la completa capacidad de la institución municipal para acometer la prestación del servicio de manera exclusiva. En principio es una competencia dual que puede generar situaciones

8. Diogo Lordello de Mello, op. cit.

9. Pedro Almeida, Raul Morchio y varios, Funciones y servicios de competencia municipal, Cipeap, Instituto de Ciencias de Administración, Universidad Católica de Córdoba, 1984.



ambiguas, duplicaciones de esfuerzos o mengua de la autonomía municipal, por lo que vale examinarla con mayor detalle, para lo cual nos referiremos a dos casos:

+ **Primer caso: Costa Rica.** El Código Municipal define en su artículo 4o. las funciones y servicios a cargo de las municipalidades. En seguida, en el artículo 5o. expresa:

“La competencia municipal, definida en el artículo anterior, no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública. No obstante, estas entidades informarán al Concejo y coordinarán con éste, con la debida antelación, las obras y proyectos que pretendan realizar en el cantón respectivo.” (modificación de 1983).

Aquí la legislación pretende acotar la intervención de entidades supramunicipales mediante la figura de la **coordinación**, aunque el concepto de varios regidores (concejales) y de funcionarios del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal-IFAM, es el de que los organismos del nivel nacional actúan unilateralmente en materias que deberían ser objeto de coordinación.

+ **Segundo caso: Colombia.** La Ley 12 de 1986 define una gama de competencias municipales, entre las que se encuentran el saneamiento básico, acueductos y alcantarillados, pero su norma reglamentaria (Decreto 77 de 1987) establece:

“Corresponde a los Municipios y al Distrito Especial de Bogotá la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado. Los Departamentos, Intendencias y Comisarias podrán concurrir a la prestación de estos servicios.” (subrayado nuestro).¹⁰

10. Probablemente el ejecutivo ha creado esta concurrencia preocupado por el hecho de que las transferencias de los recursos para que los municipios -especialmente los pequeños- asuman esta responsabilidad tendrá un crecimiento gradual hasta 1992, y podrá ser insuficiente dentro del período para cumplir la competencia de manera completa.

Esto ha generado dificultades de interpretación por cuanto una norma de carácter inferior (decreto reglamentario) estaría restringiendo una competencia otorgada por la norma superior (la Ley). Un concepto jurídico que parece ser acogido mientras tanto, es el de que la concurrencia tiene que ser **subsidiaria** o complementaria, es decir, que las instituciones supramunicipales sólo pueden intervenir bajo la aquiescencia explícita de las municipalidades, bien mediante contratos específicos, bien por acuerdos de los Concejos Municipales en los que autoricen expresamente la prestación del servicio por entidades de otros niveles.

Elementos para una estrategia descentralizadora¹¹

* **Consulta y participación del sujeto** en quien recae la descentralización para garantizar que el proceso, tanto en su concepción como en su desarrollo, sea viable y responda a intereses del nuevo delegatario.

* **Voluntad política.** Sin ella la reforma no trasciende a la realidad. Descentralizar implica ceder poder y nadie que lo detente quiere tomar la iniciativa en hacerlo. Ello impone un trabajo en varios frentes estratégicos, políticos e institucionales, como por ejemplo la organización gremial o asociativa municipal. Pero la voluntad política no sólo debe jugar para la creación jurídico-formal de la descentralización y para su implantación inicial, sino también para su respeto, preservación y desarrollo futuros.

Un caso: Ecuador. Algunos gobiernos anteriores al actual acudieron a la figura de las "**Unidades Ejecutoras**", por medio de las cuales ciertos organismos de carácter nacional tuvieron intervenciones unilaterales y excluyentes en la definición, diseño y ejecución de proyectos locales. El peligro principal de este tipo de actuaciones es el de pasar por encima de la autonomía municipal, esbozando incapacidades de realización, pero enmascarando preferencias, extralimitaciones o intromisiones de carácter netamente político-partidario.

* **Asignación de funciones y responsabilidades a los gobiernos locales**

La eficiencia y la cercanía pueden primar en los criterios para asignación de funciones. Cuando se dan simultáneamente casos patéticos de ineficiencia en instituciones del gobierno central que prestan servicios de naturaleza más cercana a la órbita municipal, debe identificarse allí una situación de primera línea para la descentralización.¹²

11. Varios de estos elementos han sido tratados por el profesor Diogo Lordello de Mello en Los elementos administrativos, institucionales, financieros y políticos del proceso de descentralización. Ponencia en el Seminario sobre "Descentralización en Centroamérica", organizado por RHUDO-C.A./AID. Tegucigalpa, 18-20 de octubre de 1989, donde el componente estratégico toma como referencia el libro Decentralization and Development, de Rondinelli, Cheema y otros.

12. "Los problemas de las instituciones descentralizadas del Estado deben ser considerados en la reforma municipal. Al menos, algunas funciones escogidas de servicios, deberían ser reinstauradas en las municipalidades que hayan demostrado ser capaces de proveer estos servicios prontamente." (The Urban Institute, COFINSA e IBAM, en Reforma de la Ley de Municipalidades de Honduras - Informe Final, preparado para el Congreso Nacional de Honduras y USAID/Honduras, marzo, 1988).

13. Sin embargo, la práctica latinoamericana muestra que los legisladores son temerosos -y con buena dosis de razón- de incorporar demasiados elementos diferenciadores, taxativos y dinámicos al texto de las leyes. Por ello es recomendable pensar en la elaboración congruente de dos tipos de modelos de categorización: uno amplio, flexible, de pocas categorías, que sirva de referencia para las diferenciaciones que el legislador estime pertinentes. Debe permitir con facilidad su conversión al lenguaje de la ley e involucrar elementos estables, que no lo hagan desactualizado en el corto plazo. El segundo modelo puede ser más detallado que el anterior y puede resistir un lenguaje más tecnicista. Pretende servir de soporte al desarrollo institucional de la norma y a la ejecución de las medidas financieras, administrativas y operativas en las que se concreta la municipalización.

14. La combinación de gradualismo y categorización municipal puede racionalizar el proceso de descentralización, como lo sugiere para Honduras la cita ya mencionada: "...algunas funciones escogidas de servicios deberían ser reinstauradas en las municipalidades que hayan demostrado ser capaces de proveer estos servicios prontamente." (subrayado nuestro. The Urban Institute, COFINSA, IFAM, op.cit.).

Debe procurarse que la delegación -o devolución- sea viable, por lo menos en el mediano plazo, mientras se impulsan las condiciones para su realización. Que haya congruencia entre lo formal y lo real, pues de lo contrario se desaniman los protagonistas y la nueva juridicidad termina en letra muerta y pierde su vigor como orientadora de un proceso deseado por muchos y ejecutado por pocos. Otro riesgo: cuando la norma es demasiado ambiciosa y concede una gama de funciones municipales muy por encima de la capacidad real de ejecución del ente objeto de la delegación, se generan vacíos o colisiones de poder entre los que quieren llenarlos, como sucede con las competencias concurrentes ambiguas.

Las metodologías de **categorización municipal** resultantes de la combinación de varios criterios (tamaño poblacional, potencial fiscal, importancia y vocación económica, peso urbano-rural, papel en un sistema de ciudades, y función regional o subregional) pueden ser bastante útiles como orientadoras en el análisis de funciones transferibles.¹³

* **Asignación de recursos financieros**

Elemento de soporte necesario para la ejecución de las delegaciones. A este aspecto, por su importancia, nos referiremos específicamente más adelante.

* **Gradualismo**

Parecen recomendables los desprendimientos progresivos en el tiempo y en el espacio, tanto de funciones como de recursos, sobretudo en situaciones donde la capacidad municipal en el corto plazo no está en condiciones de suplir a la institución nacional que dejará de cumplir determinados roles. Se pueden generar costosos vacíos: el delegatario no puede hacer lo que el delegador dejó de hacer. Para ello se deben enfatizar los esfuerzos de generación de capacidad mientras se va intensificando, correspondientemente, el espectro de las delegaciones.¹⁴

Sin embargo de lo anterior, el gradualismo lleva implícito un riesgo cuando se le utiliza como táctica dilatoria en beneficio de la no descentralización, acudiendo al expediente de que la institución municipal "todavía no es capaz". Esta posición -temerosa o cómplice de intereses centralistas- puede matar sobre la marcha un intento descentralizador. Más bien el proceso de descentralización latinoamericano es rico en casos de iniciativas y de

respuestas locales exitosas, inducidos por desfases pequeños o razonables -no significativos- entre las dimensiones de la exigencia de la función entregada y del recurso transferido para cumplirla (al perro hay que soltarlo para que muerda).

Dos conclusiones de lo dicho: a) la expectativa exagerada de capacidad torna demasiado lento el proceso y puede hasta interrumpirlo; y b) descentralizaciones con capacidad parcial pueden activar el potencial de gestión municipal (búsqueda de nuevos recursos, negociación de créditos, esfuerzo fiscal propio) hasta el punto de introducirle una dinámica enriquecedora y por lo tanto aceleradora del proceso.

* **Capacitación y Asistencia Técnica**

Punto también de alta importancia, al que regresaremos más adelante, pues merece el diseño y puesta en práctica de toda una estrategia de acción coordinada interinstitucionalmente.

* **Coordinación y complementación intergubernamental**

La descentralización no es -ya lo decíamos- la contraposición de niveles o poderes gubernamentales. Es, por el contrario, un proceso que exige la coordinación y la complementación armónica entre las partes, naturalmente basadas en el mutuo respeto de sus competencias, identidades y soberanías. Los controles del nivel superior al inferior deben ser instrumentos de eficiencia y no de acciones interferentes o de restitución compensatoria del poder cedido.

* **Reconversión institucional**

Los cambios institucionales de la descentralización deben ser de la misma naturaleza, intensidad y dirección que las delegaciones. De esta forma, deben contemplarse, diseñarse y programarse las medidas de disminución, reestructuración o extinción de los organismos supramunicipales afectados por devoluciones o transferencias de funciones. Igualmente, el ritmo de la reconversión debe hacerse sincronizadamente con las entregas que los ocasionan-preferiblemente con cierta gradualidad- para evitar situaciones traumáticas o vacíos en la prestación de los servicios.

Es bienvenida la imaginación creativa para lograr una reestructuración institucional productiva. Así, por ejemplo, toda la rica experiencia y el valioso know how de los que antes ejecutaban podrá ser aprovechado con el máximo beneficio social convirtiéndolos en institutos reguladores, capacitadores o de asistencia técnica. En otros casos, parte de su personal experto podrá municipalizarse, es decir, reincorporarse a las entidades municipales receptoras de las respectivas delegaciones.

Otro elemento importante en la descentralización, que no siempre se toca con la oportunidad requerida, es la necesidad de **repensar y rediseñar los entes político-administrativos intermedios**. Generalmente la descentralización -en los países de régimen unitario- se ubica como el tránsito de Nación a Municipio, sin considerar que se atraviesan entidades intermedias (llámense provincia, estado, o departamento), que en algunos casos vienen jugando un papel determinante, tanto como articuladoras de las relaciones entre Nación y Municipio, como prestadoras de servicios que constituyen materia de descentralización. El no tener en cuenta esta situación permite la generación de descoordinaciones, interferencias, superposiciones y sobre todo **desbalances** en la estructura global del Estado.¹⁵

* **Coordinación e interlocución para el desarrollo de la descentralización**

Dentro del gobierno central las actividades de servicio y apoyo local están dispersas a través de diferentes ministerios y agencias.¹⁶ Esto impone en muchos casos la necesidad de establecer un mecanismo para la articulación de las estrategias, formas y acciones de transferencia y para la interlocución con los voceros institucionales de los delegatarios municipales. Como no se trata de generar burocracia, deberá pensarse en mecanismos expeditos, como designación de instituciones líderes (globales o por sector) o comités representativos interinstitucionales, ubicados en los más altos niveles decisorios del ejecutivo nacional, con el objeto de garantizar ascendencia institucional sobre el proceso. De esta manera se evita el tedioso desgaste de comunicación del municipio aislado y desamparado ante un enjambre arrollador de instituciones queriendo entregar o no entregar y cada una con su propio criterio.

-
15. Este es el caso que está viviendo el proceso de "municipalización" colombiano, donde se han venido tomando medidas y acciones significativas en los dos extremos institucionales - Nación y Municipio- pero sin rediseñar todavía lo tocante al Departamento como ente de nivel intermedio.
16. John Fisher en Rapid Urban Growth and Development in a Latin American Medium Sized City, San Salvador, 1989.
-

* **Seguimiento y Evaluación del proceso descentralizador**

Este es otro elemento estratégico necesario para monitorear y evaluar el proceso en dos dimensiones temporales. **En el corto plazo**, para identificar los problemas sobre la marcha, introducir los correctivos pertinentes y viables y adecuar la intensidad y el ritmo de las acciones. Y **en el mediano y largo plazo**, para evaluar los resultados en perspectivas de mayor alcance, rediseñar los instrumentos de política y de desempeño global del Estado y, en consecuencia, reciclar en el seno del binomio ejecutivo-legislador los ajustes normativos que la nueva realidad vaya imponiendo.

En este proceso, diferentes protagonistas sociales e institucionales deben jugar papeles importantes, pero otra vez la necesidad de una entidad coordinadora desde lo nacional se hace evidente, como medida de garantía para la integración y retroalimentación de la información captada por el seguimiento.

“Como no existe una oficina o dependencia gubernamental encargada de mantener los hilos del proceso de descentralización con la finalidad de orientar o, por lo menos, de hacer un seguimiento de este proceso, no es fácil disponer de la información para hacer una evaluación real de sus avances. Han sido entidades privadas como universidades, fundaciones, centros de estudio y algunos medios de comunicación los que principalmente se han ocupado de seguir las pistas de la descentralización...” ¹⁷

Los recursos

Es apenas natural que para que los gobiernos locales puedan asumir nuevos cometidos con eficiencia y eficacia, debe dotárseles de la correspondiente capacidad para actuar. Es decir, junto a la descentralización de la responsabilidad debe venir la descentralización del recurso. A este respecto, se corre el peligro de nacer muerta la descentralización o de generar vacíos en la prestación de servicios cuando la descentralización es utilizada irresponsablemente como expediente para “desencartar” al Gobierno Nacional de ciertas funciones, trasladándolas a los municipios sin los suficientes recursos.¹⁸

-
17. Federación Colombiana de Municipios, Memorias del Primer Período de Gobiernos Locales 1988-1990, Cali, mayo de 1990.
 18. La forma como se está dando la descentralización de la educación en Colombia no parece clara para varios municipios que se han negado en primera instancia a recibirla, aduciendo que las cargas laborales y otros compromisos adquiridos serían muy superiores a la nueva capacidad local para ejecutarla.



Hay criterios de finanzas públicas sobre la radicación o soberanía en el manejo del recurso: nacional vs municipal. La aplicación de estos criterios lleva a la definición de "dominios tributarios". Es claro que buena parte de los tributos del dominio central deben mantenerse a disposición de los gobiernos nacionales para el cumplimiento de funciones que les son propias.

El **dominio local** y el **dominio compartido** son los que merecen una consideración especial para efectos de descentralización, pues el primero nos transporta al terreno de la **soberanía fiscal** y el segundo al manejo de las **transferencias**.

* Las transferencias

Las transferencias son recursos financieros que un nivel de gobierno traslada a otro, dentro de determinadas condiciones o procedimientos. En cuanto a la fuente, generalmente corresponden a recursos de dominio compartido, que, en su mayoría son sensibles a su radicación territorial, por lo que es más importante **cómo el recurso se coloca a disposición del delegatario** que la entrega de su recaudo y manejo soberano.¹⁹ En cuanto a su uso, están destinados a financiar funciones tanto nacionales como locales (y de otros niveles intermedios).

La transferencia es un instrumento importante para la redistribución fiscal territorial y se hace necesaria para completar los recursos municipales propios, que son generalmente exigüos en situaciones de descentralización incipiente. Pero la transferencia está llamada a jugar un papel impulsor del soporte financiero y del desarrollo municipal y no de dependencia parasitaria, a lo cual el municipio debe corresponder, entonces, con **esfuerzos fiscales** adecuados. La transferencia debe convertirse en el trampolín del competidor y no en la silla del parapléjico.

Las pretensiones de **palanca financiera** y de **instrumento de desarrollo** son un argumento que generalmente ha venido orientando los procesos de descentralización, de manera que los legisladores han incorporado a la norma la **condicionalidad** de las transferencias.²⁰ Pero a pesar de su bondad disciplinadora, pensamos que en su desarrollo en el tiempo debe irse desmontando la condicionalidad, en aras de la construcción de una verdadera autonomía municipal.

Otro aspecto en el que vale insistir, es en la necesidad de

19. "...los impuestos que pueden inducir a la base imponible a alejarse de las áreas de tasa elevada y dirigirse hacia las áreas de tasa baja no son buenos candidatos para la descentralización." Rémy Prud'Homme, On Strengthening Local Governments in Sub-Sahara Africa, traducido por Rocío Varela, junio de 1989, INCAE, Alajuela, Costa Rica

20. La norma descentralizadora fiscal colombiana (Ley 12 de 1986) contempla varios tipos de condicionamiento para las transferencias del impuesto al valor agregado: a) destino a inversión; b) procura de equidad en la distribución urbano-rural; c) estímulo al esfuerzo fiscal local y castigo en su defecto.

establecer unas **reglas de juego** basadas en principios de equidad, claras, sin ambigüedad y sin discrecionalidad para el reparto de los recursos transferidos. Lo contrario se presta a juegos clientelistas y a injusticias de asignación territorial. Para ello es bueno que los principios generales de la transferencia se incorporen a la Ley.

Los estudios y modelos de **categorización municipal** constituyen una herramienta importante para la definición de transferencias diferenciales cuando se considera procedente distribuir recursos en función de determinadas características locales, como población, potencial fiscal, nivel de desarrollo relativo y grado de necesidades.

* **La soberanía fiscal municipal**

La soberanía fiscal es un ingrediente de la autonomía municipal.²¹ Es bien probable que, mientras no se avance en una legislación de reglas de juego estables y en la formación de una **cultura política** que asigne recursos con respeto a la norma y a los más altos intereses de equidad y eficiencia, el municipio apenas se aproximará a una autonomía política, institucional y funcional en proporción al nivel de los recursos que se encuentren bajo su órbita de manejo. O sea, mientras mayor sea el grado de discrecionalidad de los niveles supramunicipales en la asignación de los recursos, menor será el grado de autonomía local, especialmente en culturas políticas como las latinoamericanas, expuestas a muchos factores distorsionantes como el clientelismo.

A la soberanía fiscal se puede llegar mediante varios caminos concurrentes: a) Por el mayor grado de libertad para la regulación y control del conjunto de recursos propios, o sea los atrás denominados del **dominio local**²² b) Por la definición, en los **dominios compartidos**, de **transferencias automáticas, no discrecionales y no condicionadas**.

De manera general la autonomía financiera de los municipios se robustece mientras más recursos se coloquen a su disposición, lo que deberá revertir en mayor capacidad de gasto local efectuado directamente por el municipio (y, por ende, cumplimiento de un espectro de funciones más amplio). Un buen **indicador** al que se le debe seguir la pista en los procesos de municipalización es, por tanto, la **participación del gasto municipal como porcentaje del total del gasto público nacional**. Este es uno de los mejores termómetros para tomarle la

-
21. Será interesante hacerle el seguimiento al desarrollo de la reforma constitucional que al momento de escribir estas notas se inicia en Colombia, donde el presidente entrante ha propuesto incorporar el concepto de soberanía fiscal municipal (sic).
 22. Así, cuando, por ejemplo, en su artículo 103 el Código Municipal costarricense fija unos valores para el impuesto de timbre municipal, está limitando las posibilidades de autonomía municipal en tributos de son de su dominio.

temperatura a la descentralización de un país.²³

* **El gradualismo financiero**

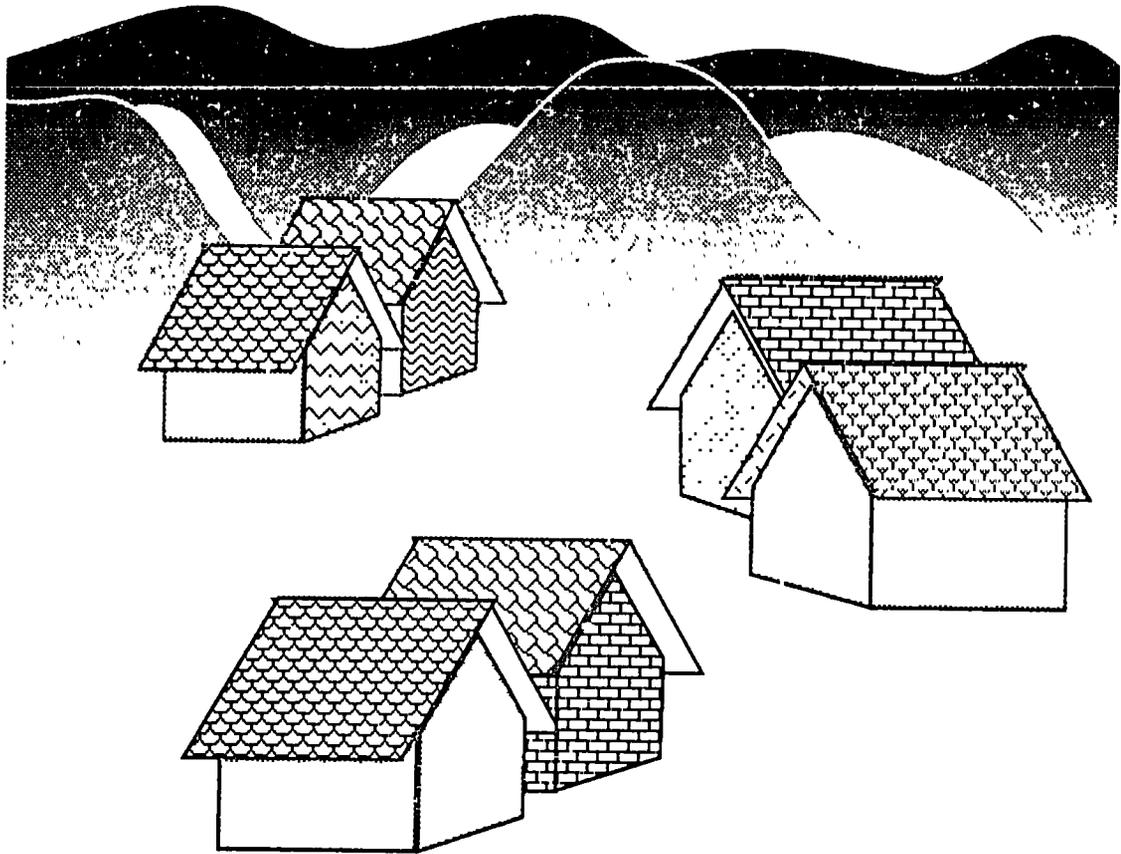
Elementos ya citados, como el desmonte progresivo de la condicionalidad de la transferencia, o el aumento de los niveles de autonomía para la regulación de los tributos y tasas del dominio local, el manejo directo de los catastros, etc., son medidas sanas para consolidar la descentralización en el tiempo, en tanto se incrementa la capacidad local para el manejo óptimo de los recursos transferidos o activados.

23. Las siguientes cifras lo demuestran: en varios países de Europa, donde el rol municipal es extraordinario, este indicador pasa del 50%; en América Latina, Brasil y Colombia están por encima del 15% y son precisamente dos países que se encuentran en procesos manifiestos de municipalización y se espera todavía que la descentralización en marcha los ubique por encima del 20%; en América Central, donde el proceso de descentralización apenas parece empezar, se conocen estos registros: Costa Rica, fluctuante durante los últimos años entre el 3 y el 5%; Guatemala parece estar a la cabeza con la reciente reforma (1988), que establece el 8% del ingreso ordinario del Estado para los municipios, porcentaje que deberá incrementarse con los ingresos propios de los fiscos locales; en Honduras el ingreso corriente municipal era del 7.2% sobre el nacional en 1985.

24. Esto, a su turno, resalta la necesidad imperiosa de mantener sistemas de seguimiento y evaluación del proceso.

Otra acción dinámica que merece tenerse en cuenta es el crecimiento progresivo de las transferencias durante un período de varios años, en el que se espera que se den paralelamente dos tipos de cambios: a) el desmonte institucional de los organismos supramunicipales que ejecutaban funciones ahora transferidas a los entes locales y que comprometían los recursos en volúmenes inicialmente considerables, y b) la densificación de la acción local concomitantemente con su desarrollo de capacidad para actuar con mayor eficiencia.

El gradualismo financiero, como alternativa frente al cambio en un solo momento, tiene la ventaja de mayor exequibilidad por su fundamento práctico (que la Nación disponga de los recursos reales) y porque se plantea metas que exigen verificación durante la marcha, con lo se facilita el que haya preocupación por introducir los ajustes que la realidad vaya solicitando.²⁴



La respuesta municipal

La administración municipal

Gestión municipal de los recursos

La participación comunitaria

La iniciativa privada

La prestación de los servicios municipales

La planificación municipal

Asociativismo y autonomía municipal

La administración municipal

Corresponde al alcalde -o concejo, en algunos casos- en su calidad de cabeza del gobierno municipal:

- * Interrelacionarse con la comunidad y con las diversas formas de expresión local para percibir adecuadamente las demandas y para acondicionar las fuerzas institucionales en apoyo a los proyectos. **(función política).**
- * Activar, canalizar y articular los recursos y las energías de las diferentes instancias (públicas y no gubernamentales, locales y extramunicipales) para la ejecución de proyectos en beneficio de la comunidad **(función empresarial),** y
- * Procurar el óptimo funcionamiento y eficiencia de las dependencias municipales y de los servicios de competencia local encomendados a la comunidad o a instituciones privadas. **(función gerencial).**

En suma, la cabeza del gobierno municipal, para una gestión exitosa, debe dar énfasis permanente a la articulación de varios protagonistas: comunidad, dependencias a su cargo, iniciativa privada, ONGs, instituciones gubernamentales de niveles superiores.

Para el fortalecimiento administrativo la municipalidad debe perfeccionar su recurso humano, y para ello es preciso procurar asistencia técnica y capacitación, en primera instancia en las áreas y funciones críticas. Simultáneamente se debe iniciar un proceso de profesionalización del servicio, estableciendo criterios y normas que garanticen la incorporación de las personas más calificadas, y que posibiliten conservar y promover a los mejores funcionarios.

El estímulo por el servicio ayuda a romper un círculo vicioso: no hay buenos funcionarios, porque la remuneración es baja. Respuesta: la eficiencia rescata la imagen respecto al usuario, quien así se predispone a pagar por los servicios públicos, lo que genera mayores recursos e incremento de la capacidad institucional para reconocer mejores salarios. Estas son las primeras bases reales para una carrera civil municipal, que preserve las instituciones de las prácticas clientelares, pero sin caer en el otro extremo inconveniente de institucionalizar y volver inamovible la incompetencia.

Gestión municipal de los recursos

Paralelamente al desarrollo global de la reforma descentralizadora, el municipio y sus autoridades deben responder con iniciativa, con imaginación, con voluntad y actitud decidida para potenciar su capacidad de gestión, especialmente en la activación de los diferentes tipos de recursos que están al alcance de la órbita local.

* Amplificación de los recursos municipales

Es necesario desbordar la interpretación tradicional que circunscribe el recurso municipal a la frontera del presupuesto público. La autoridad local puede ampliar los recursos para su gestión de muchas maneras. Veamos algunas:

- + Primero que todo, extendiendo el concepto institucional, para vincular al proceso los múltiples elementos y energías que conforman lo local: la geografía, la economía, la cultura, la ciudadanía, las comunidades y sus organizaciones de base, las empresas, la iniciativa privada, las organizaciones no gubernamentales, los sectores informales.
- + Complementando los recursos en dinero con aportes en especie, en trabajo, en servicio, en cogestión, en apoyo. A este respecto es importante incorporar a los análisis de gestión indicadores que contemplen la **participación de los recursos no monetarios** y, sobre todo, de los **recursos no fiscales**.
- + Explorando más allá del municipio: en las esferas institucionales regionales, nacionales e internacionales. Pero hay que salir a buscarlos, porque ellos no llegan solos.
- + Con eficiencia económica y financiera: los resultados perseguidos por la administración local están asociados a la solución de problemas o a la satisfacción de necesidades de las comunidades (eficacia). La maximización de la relación beneficio/costo social significa,



entonces, potencializar el recurso por la vía de la efectividad de las soluciones, por la racionalidad en su uso, o por ambas. Un indicador al que debe hacerse seguimiento es el que mide la **inversión** como porcentaje del gasto municipal total. Su antítesis es el indicador de **gastos corrientes**. La eficacia local aumenta con el crecimiento del primero, mientras que altos valores relativos para el segundo son el reflejo de elefantismo burocrático.

Otro indicador que está asociado a la medida de la eficiencia financiera es el que expresa la **participación de las tasas** por servicios municipales en el gasto total. Además puede dar idea de la densidad de las funciones locales en un proceso de descentralización eficiente.

+ Con el incremento de los recursos propios mediante el esfuerzo fiscal. Medidas como la actualización de catastros, organización de registros de contribuyentes, movimiento de tasas y tarifas y simplificación administrativa generan incrementos importantes en los presupuestos locales y contribuyen a impulsar la autonomía financiera. Un indicador que debe mantenerse bajo control para medir el grado de autonomía financiera del municipio es el de **recursos propios/transferencias**: entre mayor, menos dependiente el municipio.

+ Con el uso de las posibilidades del crédito de fomento municipal, buscando apalancamientos en la capacidad de endeudamiento municipal, el que se puede incrementar por las transferencias de la descentralización y por el uso racional de otros recursos.

+ Con el adecuado manejo temporal de los recursos: éstos tienen diferentes escalas de maduración y efectivación. Hay, así, situaciones que implican consumo o sacrificio de recursos actuales en espera de percepción o de aumento de recursos futuros.²⁵ Y viceversa: incremento de recursos actuales con sacrificio de recursos futuros.²⁶

En el cuadro anexo se presenta un abanico de fuentes diversas donde los municipios pueden encontrar recursos para el cumplimiento de sus funciones.²⁷

* **Capacidad negociadora y proyectos de desarrollo local**

La vinculación de nuevos recursos exige mejorar la capacidad negociadora municipal, por lo que éste debe ser

-
25. Ejemplo: las exenciones tributarias para el establecimiento de nuevas industrias son un sacrificio de posibles ingresos fiscales actuales, pero constituyen una expectativa de recursos en doble sentido: beneficios del desarrollo económico local, e ingresos fiscales futuros.
26. Ejemplo: el endeudamiento que compromete las disponibilidades del erario local para los próximos años.
27. Para mayor información remitimos al lector a la Lectura No. 11 del Volumen I del Manual de Administración de Proyectos de Desarrollo Local, Héctor Sanín Angel, IULA/CELCADEL, Quito, Ecuador, 1988.

CUADRO SINOPTICO DE RECURSOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Fuentes y Mecanismos

Recursos propios del erario municipal

Impuesto predial (o territorial)
Impuesto de industria, comercio y servicio (o similares)
Valorización (o contribución a mejoras)
Recurso de capital
Eficiencia fiscal

Recursos excedentes y de ahorro

Excedentes no utilizados
Emisión de papeles de inversión
Bonos de desarrollo municipal o afines

Recursos extramunicipales

Transferencias regulares de la Nación
Aportes especiales del presupuesto nacional
Regalías o participaciones municipales en la explotación de recursos naturales

Recursos del crédito

Entidades supramunicipales { Bancos de fomento
Fondos de preinversión
Entidades de crédito sectorial
Entidades nacionales públicas
Banca Privada nacional
Fundaciones o corporaciones privadas
Bancos Internacionales de Crédito
Financiamiento de proveedores

Recursos de Cooperación Internacional

Agencias gubernamentales
Fundaciones privadas
Organismos Internacionales
Fondos subsidiarios de gobiernos

Fuerzas sociales e institucionales

Comunidad
Sector privado y fuerzas gremiales
Sectores Informales
Asociaciones o consorcios entre municipios
Potenciación de los recursos y del crecimiento económico

un tema de **especial énfasis en la capacitación** de los principales protagonistas del desarrollo local: políticos, directivos, técnicos y otros agentes de la comunidad y del sector privado. Es necesario que los gobiernos locales, las comunidades y las ONG cuenten con mayor información sobre posibilidades de recursos extramunicipales. Además, deben extenderse los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica sobre áreas críticas de acción local, como lo son,

prioritariamente, la **gestión financiera** (para el manejo amplificado y eficiente de los recursos) y la **administración de proyectos** (como instrumento fundamental para la negociación, canalización y manejo eficiente y eficaz de los recursos).

La participación comunitaria

La comunidad es el principio y el fin de la acción municipal y el **sustento fundamental de la autonomía local**.

En un régimen centralista, donde la mayoría de las posibilidades de solución se encuentran por encima del municipio, la autoridad y los funcionarios se convierten en espectadores impotentes o, cuando más, en intermediarios ociosos de las demandas locales ante el poder central. Se institucionaliza la evasiva y se instala desesperanza.

Pero en la medida en que la autonomía local se robustece, se dispone de mayores instrumentos para responder a las demandas sociales. La estrecha cercanía con sus demandantes le impone a la municipalidad la obligación de oírlos, de atenderlos, y para actuar en consecuencia debe dirigir su gestión en el sentido, en la dimensión y en el orden de las prioridades requeridas. Sin embargo, esta percepción-acción sólo es posible en el grado en que se abran canales directos de comunicación con la comunidad.

28. En Centroamérica vale mencionar la experiencia de Nicaragua. El anterior régimen expidió una nueva Ley de Municipios (1988), pero bastante precaria en su desarrollo (Alejandro Gutiérrez Mayorga, en Municipalidades y Revolución, CINASE-Fundación Friedrich Ebert, noviembre, 1988). Sin embargo, parece ser que en materia de participación comunitaria en algunas municipalidades como Managua se lograron desarrollos importantes, los que bien podrían constituir una referencia útil.

La participación de la comunidad pertenece, pues, a la esencia de la descentralización y de la autonomía local. En torno a cuatro intervenciones primordiales (**fuerza de demandas, capacidad de cooperación, control de la gestión gubernamental y suprema destinataria de la acción pública local**), la comunidad tiene que jugar un papel protagónico en la vida municipal, y la autoridad local debe actuar con el objeto de garantizar e inducir dicha participación.²⁸

La participación de la comunidad en los asuntos locales se puede prever de dos maneras: a) una institucionalizada y desarrollada jurídicamente en las normas de descentralización, como la que corresponde a Juntas Administradoras Locales, Comités de Vecinos, participación de usuarios en las empresas municipales de servicios públicos o en los comités de planificación local; y b) una de

posibilidad informal, más de facto, como la que se suscita en la realización de proyectos específicos, donde la comunidad interviene en congruencia con otros agentes, como gobierno, iniciativa privada, ONGs.

La primera es más preocupación de quienes diseñan y desarrollan los aspectos normativos de la descentralización, mientras que la segunda es un tema de extraordinario potencial para ser aprovechado principalmente por los gobiernos locales.

La iniciativa privada

A través de sus diferentes formas institucionales (sector privado formal, organizaciones gremiales, organizaciones no gubernamentales, sectores informales), la iniciativa privada significa un importante potencial para el desarrollo local.

La eficacia gubernamental no se limita a la ejecución de proyectos de infraestructura o de servicios públicos. En su **misión** moderna de promotor del desarrollo social y del crecimiento económico, el municipio debe contemplar las potencialidades del sector privado, contribuyendo a generar condiciones favorables para la inversión productiva.

A su turno, la iniciativa privada puede ser incorporada como rica fuente de acciones en beneficio de los intereses locales. Puede vincularse a campañas de beneficio social. Puede juntar recursos con los del gobierno local en empresas conjuntas, consorcios o sociedades de economía mixta. Puede actuar como concesionario de funciones públicas en ciertas áreas donde posea ventajas comparativas de eficiencia. También puede aportar su imaginación, capacidad creativa y facilidad de movilización para contribuir en la solución de los problemas locales.

La prestación de los servicios municipales

Para la realización de las funciones transferidas, la municipalidad debe capacitarse adecuadamente y desarrollar el esquema institucional que considere más eficiente. Buscará las formas organizacionales y

empresariales que le permitan el uso más racional y productivo de los recursos para los diferentes servicios. Esto no quiere decir que la autoridad local tenga que ejecutarlo todo, pues no debe confundirse **competencia** con **prestación exclusiva**.

Al recibir la competencia, la municipalidad mantiene la responsabilidad intransferible de garantizar la cabal prestación del servicio, pero puede optar por diferentes alternativas para su ejecución. Una gama de soluciones institucionales se da entre estos dos extremos: a) la municipalidad presta directamente el servicio por una entidad propia, o b) lo entrega al sector privado, en determinadas condiciones, pero manteniendo la orientación, la regulación y el control para no renunciar a la competencia. En el medio hay formas mixtas, de participación de empresas multipartitas, de concesiones parciales, de contrataciones con la comunidad, con los sectores informales, etc.

El tema de la privatización de los servicios municipales está en pleno debate. Mientras tanto, parece tomar fuerza la posición que apoya la decisión en criterios de eficiencia económico-financiera y de eficacia social.

Para la solución de servicios de escala supramunicipal, de naturaleza subregional o intermunicipal, la figura de las **Asociaciones de Municipios** está tomando fuerza y se refleja ya como denominador común en las legislaciones de la región. Sin embargo, hay extremos:

+ **Primer caso: Colombia.** La ley no sólo permite, sino que estimula el asociativismo municipal:

"La Nación y los Departamentos ayudarán a las asociaciones de municipios mediante la aprobación de partidas por sumas iguales a las que efectivamente haya invertido la correspondiente asociación en la construcción de obras..." (Artículo 15, Ley 12 de 1986).

+ **Segundo caso: Honduras.** No hay normatividad facilitadora. Por el contrario,

"Existen algunas cláusulas en la legislación hondureña que hacen difícil la cooperación entre las municipalidades... La Ley de la Contraloría prohíbe todo gasto fuera del territorio municipal, a menos que cuente con la aprobación del Consejo Departamental. Todo este trámite, en efecto, significa una demora de por los menos

dos meses." (The Urban Institute, COFINSA, IBAM, op. cit.).

La planificación municipal

La planificación, como función municipal permanente, debe incorporar varios elementos simultáneos, más allá de la planificación física, ordenamiento del uso urbano y control de construcción.²⁹ El diagnóstico global, permanente y participativo de necesidades para la definición y ejecución de planes y proyectos de desarrollo; la organización eficiente de recursos para la realización de obras y prestación de servicios; y, sobretodo, el carácter permanente y la acción proyectiva para garantizar la continuidad de los planes y proyectos de desarrollo local, son ingredientes de inclusión necesaria en la agenda planificadora municipal.

Para facilitar la acción planificadora es necesario que la autoridad política tome noción de su importancia estratégica. Además, la norma descentralizadora debe procurar una mayor aproximación del tiempo político al tiempo de la planeación, estipulando periodos de ejercicio de los gobiernos municipales que permitan la ejecución completa de obras.³⁰

Otra dimensión que debe formar parte de la planificación municipal, es su **relación con su entorno y con los espacios regionales** a los que pertenece. Esta articulación, no solo necesaria, se facilita en una cultura de la descentralización y de la autonomía local.³¹

La planificación debe interpretar a la localidad dentro de un contexto de fuerzas espaciales, económicas e institucionales con las que el municipio se articula y las que a su turno determinan sentidos y efectos que actúan sobre el desarrollo local. Bajo esta perspectiva, la administración no puede limitar su preocupación a lo que pasa dentro del municipio, como fenómeno aislado. Esto le imprime al municipio una función determinante y dinámica dentro de la correlación de fuerzas geográficas, las que pueden llegar a plantear orientaciones y vocaciones específicas. De esta forma, se da una relación interdependiente entre los diferentes ámbitos de la planificación, situación que debe tener bien presente el planificador local.

29. Asunto al que tradicionalmente han restringido su accionar muchos municipios latinoamericanos.
30. Ya es reconocida por todo mundo en Colombia la necesidad de extender el corto plazo de 2 años que la norma de 1986 fijó para el ejercicio de los alcaldes.
31. En un mundo centralizado, el municipio sólo sabe mirar hacia arriba. Pero cuando se le dota de autonomía, aprende a mirar, empieza a mirar a los lados, ve y descubre su entorno más cercano y encuentra la posibilidad, antes negada, de incidir sobre él. (Marlo Calderón Rivera, intervención en el Seminario de Tegucigalpa, Octubre de 1989).

Para concebir y desarrollar adecuadamente la articulación entre las funciones locales jerarquizadas en contextos regionales y micro-regionales, la metodología "Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural", desarrollada entre otros por el profesor Rondinelli, constituye un instrumento orientador de gran valía.³² A nuestro juicio este valioso método abre posibilidades múltiples para la concepción de categorías municipales, para el análisis y redefinición funcional de los niveles intermedios entre Nación y Municipio, para la identificación de espacios microregionales de planificación, para la configuración de asociaciones básicas de municipios, para la integración funcional de los espacios rural y urbano en el seno de lo municipal y, aún, para la mejor distribución del equipamiento urbano.³³

32. Dennis A. Rondinelli, en Método aplicado de análisis regional. La dimensión espacial de la política de desarrollo, BCH y Gobernación de Antioquia, Bogotá, noviembre, 1988.

33. También el método puede orientar la elaboración de criterios normativos sobre creación de nuevas municipalidades, muy pertinente en países en que esta preocupación está vigente, como en el caso de Honduras, donde "La Administración Local se ve dificultada por la proliferación de gobiernos municipales pequeños." "...la formación de nuevas municipalidades debería basarse en un mínimo pre-establecido ... y además poder demostrar la capacidad de realizar funciones públicas locales... Si Honduras ha de mejorar la eficiencia con que se llevan a cabo las funciones de servicio público, no puede permitir la proliferación de la 'micro-municipalidad'." (The Urban...op cit.).

Otro elemento necesario para la planeación y la gestión municipal es la **información**. La autoridad local requiere de información confiable y oportuna para tomar decisiones y aplicar correctivos sobre la marcha, así como para efectos de planificación y evaluación. Esto impone el diseño e implantación de sistemas de información adecuados a la realidad de cada municipio, que sean significativos, ágiles, de bajo costo y tan sencillos como sea posible. Así, por ejemplo, los indicadores financieros que mencionábamos anteriormente son necesarios para tomarle el pulso a la gestión y aplicación de los recursos.

Asociativismo y autonomía municipal

El asociativismo municipal tiene dos ámbitos que pueden y deberían hacerse convergentes. El primero es un ámbito de menor escala, ya mencionado atrás, y hace referencia al proceso de constitución de consorcios entre municipios de una micro-región para trabajar mancomunadamente en proyectos específicos o para el logro de objetivos comunes más estables en el tiempo.

En un ámbito más amplio, el asociativismo se propone objetivos de mayor proyección y de carácter principalmente gremial. Una estrategia importante es la de organizar federaciones o ligas de municipios con base en asociaciones regionales. Estas formas federativas persiguen, entre otros, dos objetivos principales: a) actuar como interlocutoras, en defensa de los objetivos de la descentralización, ante otras instancias del Estado, y como forjadoras de opinión ante

otros protagonistas institucionales de la vida nacional b) jugar un papel de formación y de servicio hacia los propios municipios, especialmente en áreas de capacitación, asistencia técnica, investigación, información, intercambio y cooperación.

Dada la trascendencia de esta doble misión, las normas de la descentralización deben generar condiciones propicias para el asociativismo. Y los municipios, por su lado, deben responder con sus afiliación y participación, en defensa de intereses comunes.³⁴

34. En el caso hondureño el asociativismo municipal debe fortalecerse significativamente para acompañar la reforma descentralizadora, ya que la asociación de carácter nacional que existe no parece contar con recursos ni con capacidad suficientes para actuar solventemente y prestar servicios importantes a sus afiliados.



Las acciones de apoyo municipal

Capacitación y asistencia técnica

Sistemas nacionales de crédito para el fomento municipal.

Al propósito de desarrollo de la reforma descentralizadora deben concurrir el conjunto de instituciones de diversa índole cuya misión es realizar acciones que fortalezcan la capacidad municipal. Estos organismos operan en diversos frentes, entre los que merecen destacarse la capacitación y asistencia técnica, y el fomento.

Capacitación y asistencia técnica

La capacitación a los municipios debe estar orientada a fortalecer su capacidad para el ejercicio de las funciones tradicionales y de las que le sean devueltas. La capacitación debe responder a varios tipos de demandas cruzadas, entre las que resaltamos para este documento las áreas, y la clientela.³⁵

La capacitación **por áreas** debe enfocarse a las definidas como críticas, en las que parecen coincidir de manera general para el municipio latinoamericano los sondeos efectuados por varias instituciones: Planeación y Administración de Proyectos, Administración Financiera, Gerencia Municipal y Administración de Servicios Públicos.³⁶

Según **cliente**, tres tipos de protagonistas del desarrollo local requieren capacitación: los políticos, los funcionarios y la comunidad. Como estos tres agentes interactúan sistemáticamente en el escenario municipal, las intervenciones de capacitación deben atenderlos complementariamente para garantizar efectos razonables. Pero hay otro protagonista que también debe ser atendido y es el funcionario supramunicipal de apoyo a lo local, especialmente para inducirlo a un cambio de actitud y para que descubra, de manera apasionante, que el mundo también se pueden mirar desde abajo.

La **asistencia técnica** debe cumplir una misión fundamentalmente orientadora y catalizadora pero nunca sustituidora de la acción municipal. El propósito es el de que los agentes municipales participen activamente durante la asistencia en la búsqueda y aplicación de soluciones, de manera que queden habilitados para actuar con iniciativa propia una vez que la asesoría termine.

En cuanto a difusión, y cooperación, se destacan por lo menos dos tipos de acciones: a) proveer a los municipios del bagaje indispensable para apoyar su gestión, como por ejemplo documentación jurídica e información estadística y financiera, sobretodo la que los ubica comparativamente con otros municipios; y b) establecimiento de sistemas de intercambio, asistencia y cooperación con base en experiencias exitosas, de manera que los municipios puedan tomar como referencia las soluciones ejemplares que otros hayan logrado respecto a problemas afines.³⁷

-
35. Para América Latina los métodos de capacitación activa en asuntos municipales desarrollados por IULA/ CELCADEL, así como los materiales de capacitación elaborados, constituyen un referente importante.
36. Estos temas también fueron levantados de manera común para Centroamérica en los talleres del Seminario de Tegucigalpa convocado por AID en Octubre de 1989. Por otro lado, para Honduras se identifican las áreas de planificación de proyectos, contabilidad, catastro, procedimientos contractuales y administración de obras públicas en el estudio tripartito de IBAM, COFINSA y The Urban Institute (1988).
37. El Banco Latinoamericano de Exitos Municipales es uno de estos sistemas y obedece a una iniciativa de cooperación interinstitucional propiciada por IULA/CELCADEL, con el patrocinio de varios organismos, entre ellos la AID.

Hay varios ejemplos que merecen ser examinados para la solución institucional de la capacitación y la asistencia técnica. Citemos tres casos que corresponden a tres tipos de constitución diferentes: a) Instituciones de carácter privado, como el Instituto Brasileño de Administración Municipal. Este es de cobertura nacional, pero también hay organismos no gubernamentales de ámbitos menores. Hay varias ONGs de capacitación en Latinoamérica que reciben ayudas gubernamentales y de la cooperación internacional. b) Instituciones públicas descentralizadas del nivel nacional, como la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia. c) Instituciones creadas por asociaciones municipales, como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal - INFODEM, órgano de la Asociación de Municipalidades del Ecuador.

38. Los distintos estudios preparatorios del proceso de descentralización en Honduras, realizados de 1987 para acá, coinciden sin excepción en la necesidad de crear en el país un nuevo instituto para este fin, ya que las actividades de capacitación y de asistencia técnica se encuentran dispersas entre varios organismos del Estado, con ejecuciones apenas parciales y sin continuidad institucional.

Cuando no existe una entidad que cumpla satisfactoriamente las funciones de capacitación y asistencia, puede ser necesario crear una nueva, para lo cual deberán combinarse diversos criterios, entre ellos cobertura, autonomía y liberación de presiones clientelistas, agilidad administrativa, solvencia financiera, capacidad técnica, posibilidad de descentralización.³⁸

Sistemas nacionales de crédito para el fomento municipal

39. En el caso de Honduras la descentralización debe contemplar una revisión del sistema institucional, por cuanto dos de los puntos frágiles que se anotan en estudios realizados son, precisamente, el destino de partidas en ciudades mayores a objetos distintos de inversión, y el bajísimo nivel de retorno, como si los municipios considerasen que los préstamos del BANMA fuesen aportes no reembolsables. (The Urban Institute, en Honduras Shelter and Urban Development. Sector Assessment, Documento preparado para USAID/ Honduras, marzo de 1989).

Buena parte del éxito de un proceso de descentralización depende de la capacidad, cobertura, eficiencia y oportunidad que puedan ofrecer efectivamente las instituciones nacionales de crédito municipal.

La **cobertura** es un aspecto determinante para garantizar la irrigación geográfica esperada con la descentralización, frente a las concentraciones del financiamiento en unas cuantas grandes ciudades. La **eficiencia** es fundamental, especialmente en dos sentidos: en el encauzamiento de los créditos para inversión y proyectos de desarrollo local, y en el máximo retorno de los préstamos, con el objeto de mantener solvente la institución de crédito y preservar el sistema de fomento municipal.³⁹ La **oportunidad** es otro elemento vital, pues si en la mayoría de los casos la maduración de los proyectos (identificación-elaboración-evaluación-negociación-trámite-primer desembolso) es

superior al periodo del gobierno municipal, ningún alcalde va a optar por gastar tiempo institucional en un crédito para que lo ejecute el siguiente.⁴⁰

Por otro lado, los programas de **asistencia técnica municipal** deben tener una presencia importante en el quehacer de las instituciones crediticias, con el fin general de fortalecer la capacidad gerencial local y con los fines específicos de habilitar adecuadamente a los municipios en el uso de los desembolsos, en la administración de los respectivos proyectos de inversión y en la devolución de las obligaciones. Estos los pueden ejecutar directamente, los pueden contratar con organismos especializados, o pueden realizarlos en programas o intervenciones compartidas, modalidad que se está usando con frecuencia.

Para garantizar la mejor sintonía con los procesos de la descentralización y con los objetivos municipales, es preciso que las municipalidades tengan representación en las juntas directivas o consejos superiores de los organismos nacionales de crédito, fomento y asistencia técnica municipal.⁴¹

-
40. Para mencionar un ejemplo, este aspecto fue detectado por una misión del Banco Mundial en el análisis institucional del BANOBRAS de México, con ocasión de un importante crédito de fortalecimiento municipal (Banco Mundial, en Horizontes Urbanos, 1988).
41. Esta representación todavía no existe, por ejemplo, en el IFAM de Costa Rica, que es una entidad del gobierno central. En Honduras, aunque el BANMA otorga recientemente asiento a dos municipalidades en su consejo de dirección, "las municipalidades afirman que tienen muy poca voz en la mayoría de los proyectos financiados por el BANMA. Estos proyectos fueron seleccionados por BANMA, localizados por BANMA o sus agentes, y construidos bajo la supervisión de BANMA u otras organizaciones del gobierno central" (The Urban Institute, op. cit.).
-



Bibliografía

Almeida, Pedro, Morchio, Raul y varios, Funciones y servicios de competencia municipal, Cipeap, Instituto de Ciencias de Administración, Universidad Católica de Córdoba, 1984.

Astica, Juan, Posibilidades de los Gobiernos Locales en un Proceso de Descentralización Territorial Maracaibo, 3-6 de octubre de 1989.

Banco Mundial, Horizontes Urbanos, Varios números, Washington, 1987-90.

Barco, Virgilio. Autonomía Municipal - Así estamos cumpliendo. Bogotá, Presidencia de la República, 1987.

Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil-De 5 de outubro de 1988, Índice Remisivo, São Paulo, Atlas, 1989.

Calderón Rivera, Mario, Descentralización en una Epoca de Crisis: El Caso Colombiano, Conferencia en el Seminario sobre "Descentralización en Centroamérica", organizado por RHUDO-C.A./AID, Tegucigalpa, 18-20 de octubre de 1989.

- Castro, Jaime, Memorial de Agravios, Derechos y Reclamos de la Provincia Colombiana, Conferencia ante la Federación Colombiana de Municipios, Cartagena, octubre, 1989.
- Contraloría General de la República, Revista Economía Colombiana, Edición especial sobre Servicios Públicos, Nos 222-223 octubre-noviembre de 1989, Bogotá.
- Corporación de Estudios y Publicaciones, Ley de Régimen Municipal del Ecuador, Actualizada Abril de 1988, Quito, 1988.
- Costa Rica, Constitución Política de la República, San José, Imprenta Nacional, 1986.
- Federación Colombiana de Municipios, La Recuperación Municipal: Propósito de una Nueva Colombia, Memorias del Primer Período de Gobiernos Locales 1988-1990, Bogotá, F.C.M., Fescol, Asociación Cravo Norte.
- Fisher, John, Rapid Urban Growth and Development in a Latin American Medium Sized City, San Salvador, 1989.
- Galilea, Sergio, La Planificación Local: Nuevas Orientaciones Metodológicas, Santiago, Eure, 1988.
- Gutiérrez Mayorga, Alejandro, Municipalidades y Revolución, Managua, CINASE y Fundación Friedrich-Ebert, 1988.
- Henoa Ospina, Marino Tadeo, Descentralización, Democracia Local y Reforma del Estado: Avances, Problemas, Factores de Éxito/Fracaso, Programas de Desarrollo Administrativo Municipal, Conferencia en el Seminario sobre "Descentralización en Centroamérica", organizado por RHUDO-C.A./AID, Tegucigalpa, 18-20 de octubre de 1989.
- Instituto Brasileiro de Administracao Municipal - IBAM, Orientaciones para la Elaboración de la Nueva Ley de Municipalidades de Honduras, Preparado para AID, Misión de Honduras, Tegucigalpa, 1988.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal - IFAM, Código Municipal comentado de Costa Rica, San José, IFAM, 1990.
- , Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal en Costa Rica: Una Experiencia, San Jose, IFAM, 1989.
- Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IIED, Gobiernos Locales en América Latina, Buenos Aires, Número especial septiembre 1989.
- Lordello de Mello, Diogo, O papel dos Governos Municipais no Processo de Desenvolvimento Nacional, Rev. de Administracao Pública, Rio de Janeiro, Fundacao Getúlio Vargas, jul./Set. 1988.
- , Los elementos administrativos, institucionales, financieros y políticos del proceso de descentralización, Conferencia en el Seminario sobre "Descentralización en Centroamérica", organizado por RHUDO-C.A./AID, Tegucigalpa, 18-20 de octubre de 1989.
- Loterszpil, Mario, Formas de Coordinación de Recursos y Gastos entre los Gobiernos Centrales y los Gobiernos Locales, Proyecto SACDEL: IULA/CELCADEL, Banco Mundial, Habitat, GTZ, FCM/CIDA, Quito, 1989.
- , Régimenes Municipales en América Latina, Proyecto SACDEL: IULA/CELCADEL, Banco Mundial, Habitat, GTZ, FCM/CIDA, Quito, 1989.
- Organización Panamericana de la Salud, Fortalecimiento y Desarrollo de los Sistemas Locales de Salud - "SILOS",

40 La respuesta municipal

- Talleres Subregionales: Experiencias y Conclusiones, Washington, OPS, 1989.
- , Desarrollo y Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud en la Transformación de los Sistemas Nacionales de Salud, Washington, OPS, 1989.
- Prud'Homme, Remy, On Strengthening Local Governments in Sub-Sahara Africa, Traducido por Rocío Varela, junio de 1989, INCAE, Alajuela, Costa Rica.
- Rondinelli, Dennis, Método Aplicado de Análisis Regional-La Dimensión Espacial de la Política de Desarrollo, Bogotá, Banco Central Hipotecario y Gobernación de Antioquia, 1988.
- , Analyzing Decentralization of Housing and Urban Development Programs. Operational Manual, R.T.I for Office of Housing and Urban Programs U.S. Agency for International Development, Washington, 1989.
- Sanín Angel, Héctor, Manual de Administración de Proyectos de Desarrollo Local, Volumen I, IULA/CELCADEL, Quito, 1988.
- , El Banco de Exitos Municipales, IULA/CELCADEL-Alcaldía Mayor de Bogotá-PROCOMUN-RHUDO, Suramérica/AID, Bogotá, Agosto de 1989.
- , Ley 12 de 1986: La Redistribución Fiscal y el Impulso al Municipio Colombiano. Guía Básica para su Aplicación, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 1986.
- Silva, Mauricio, Consideraciones sobre la Situación Política-Institucional de los Municipios del Ecuador, Para USAID Quito, 1983.
- The Urban Institute, COFINSA, IBAM. Reforma de la Ley de Municipalidades de Honduras. Informe Final, Preparado para el Confreso Nacional de Honduras y la AID, Misión de Honduras, Tegucigalpa, 1988.
- The Urban Institute, Honduras Shelter and Urban Development Sector Assessment, Draft for review, prepared for USAID/Honduras, Tegucigalpa, 1989.
-