

Declaración de los Procedimientos y Recomendaciones

del Seminario Regional

sobre

**El Papel de la Municipalidad:
Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal**

Tegucigalpa, Honduras

Del 19 al 21 de noviembre de 1991

Patrocinado por:

La Federación Municipal de Municipios del Istmo Centroamericano
(FEMICA)

y

La Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano
para Centroamérica
(RHUDO/CA)

de la

Agencia de los Estados Unidos
para el Desarrollo Internacional
(USAID)

Compilado y Preparado por:

Planificación y Desarrollo Colaborativo Internacional
(PADCO)

Diciembre de 1991

CONTENIDO

Resumen	1
Meta, Objetivos y Temas Principales	1
Formato del Seminario	3
Antecedentes e Introducción a los Elementos Esenciales del Mandato Municipal	5
Tema I: La Municipalidad como un Sistema Representativo de Gobierno	9
Tema II: El Gobierno Local y la Independencia Financiera	12
Tema III: El Papel y Potencial de las Asociaciones Municipales	14
Tema IV: Autoridad Funcional: Gobierno Local versus Gobierno Nacional	15
Formulación y Presentación de los Principios del Seminario	19

Anexos

- I. Lista de Participantes**
- II. Agenda**
- III. Procedimientos del Seminario**
 - A. Conclusiones Básicas**
 - B. Declaración de Tegucigalpa**
 - C. FEMICA: El Plan de Trabajo (1991-1992)**

**Declaración de los Procedimientos y Recomendaciones
del Seminario Regional
sobre**

**El Papel de la Municipalidad:
Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal**

(Tegucigalpa, Honduras: Del 19 al 21 de noviembre de 1991)

Resumen

La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y la Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano en Centroamérica (RHUDO/CA) de la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.) de los Estados Unidos patrocinaron un seminario regional para promover la descentralización y el desarrollo municipal en la región y cuyo propósito fue el de identificar claramente los elementos esenciales de la actividad municipal. El seminario contó con la participación de 80 representantes de distintos gobiernos, las asociaciones municipales de la región Centroamericana, la A.I.D., otras agencias internacionales de desarrollo y de especialistas en la materia, quienes abordaron, debatieron y formularon recomendaciones concretas. Tales recomendaciones y conclusiones sobre los elementos esenciales de la actividad municipal fueron acogidas por sus participantes y plasmadas en la "Declaración de Tegucigalpa" cuya presentación fue hecha por la Presidenta de FEMICA y Alcadesa de Tegucigalpa, Profesora Alba Nora Gúnera de Meglar Castro, en la reunión de clausura. Estos documentos están adjuntados en el **Anexo III**.

Meta, Objetivos y Temas del Seminario

La meta principal del seminario fue la definición clara y sistemática de las actividades esenciales de los sistemas municipales para promover el desarrollo de las municipalidades Centroamericanas. A través de un consenso entre los participantes del seminario, los participantes consiguieron formular una declaración de las actividades esenciales, los obstáculos enfrentados por las Municipalidades y las condiciones requeridas para implementar las actividades esenciales, realizando así los objetivos concretos que persiguió el seminario.

Los temas principales del seminario fueron seleccionados con el propósito de obtener de los participantes su concepción sobre las políticas necesarias para promover la descentralización y apoyar el desarrollo municipal. Estos temas fueron los siguientes:

1. La Municipalidad como un Sistema Representativo de Gobierno

La presentación correspondiente incluyó las siguientes consideraciones:

- a. Los tipos de elecciones y duración de los períodos para alcaldes y concejos;

2

- b. La relación entre los poderes del alcalde y del concejo;
- c. La relación entre las Municipalidades y sus elecciones, por una parte y los partidos políticos, por otra;
- d. La relación entre las Municipalidades y grupos comunitarios locales y organizaciones cívicas;
- e. Los requisitos y el poder necesario para formar nuevas unidades municipales;
- f. y El poder de revocar el mandato de los alcaldes y concejales.

2. El Gobierno Local y la Independencia Financiera

El presente estudio supone que el gobierno municipal debe tener autonomía financiera y analizar sus elementos determinantes, así:

- a. La base impositiva local versus transferencias;
- b. Los tipos, la cobertura y el nivel de los impuestos;
- c. El poder de decisión sobre los impuestos;
- d. La relación entre la autonomía financiera y las funciones municipales;
- e. La posibilidad y capacidad de obtener préstamos locales, bonos y eventualmente préstamos internacionales;
- f. Los mecanismos para asegurar y evaluar la responsabilidad del gobierno municipal, tanto por ley como por decisión voluntaria;
- g. Los mecanismos y el contexto necesario para la participación de la comunidad en las decisiones financieras;
- h. El gobierno municipal versus "la costumbre de no pagar impuestos," y cómo el gobierno municipal debe manejar este problema; y
- i. Los obstáculos principales para la autonomía financiera.

3. El Papel y Potencial de las Asociaciones Municipales

Considerando que las asociaciones municipales constituyen una parte integral del desarrollo municipal, esta presentación explica sus antecedentes, ventajas y características, incluyendo los siguientes elementos:

- a. Las funciones principales de las asociaciones, incluyendo la relación entre las asociaciones y las municipalidades y el papel de las asociaciones en materia de entrenamiento y asistencia técnica;
- b. Las disputas y el manejo de las apelaciones;
- c. Las funciones de los grupos de presión;
- d. La base financiera de las asociaciones; y
- e. Las funciones y necesidades de las asociaciones regionales.

4. Autoridad Funcional: Gobierno Local Vs. Gobierno Nacional

Las áreas de la autoridad funcional suponen el tratamiento de muchas variables, tales como:

- a. La potencialidad del gobierno local para contribuir a la economía nacional y regional;
- b. Las funciones cuyo manejo óptimo se obtiene al nivel local, tales como la educación, la salud y los servicios públicos;
- c. La relación entre las municipalidades, los ministerios del gobierno central y las agencias autónomas;
- d. El proceso de apelación entre las municipalidades y los ciudadanos; y
- e. Los proyectos regionales (que afectan más de una municipalidad).

Al considerar y discutir en detalle los aspectos anteriormente descritos, los participantes del seminario formularán los principios básicos del papel de la municipalidad, tal y como se esperaba.



Formato del Seminario

El seminario se realizó entre el 19 y el 21 de noviembre de 1991 en el Hotel Honduras Maya en Tegucigalpa, Honduras. La agenda de trabajo comprendió las siguientes partes: inauguración; introducción de los elementos esenciales de la actividad municipal; y las cuatro presentaciones sobre los temas principales del seminario, así: 1) un sistema de gobierno representativo; 2) la autonomía financiera; 3) las asociaciones municipales; y 4) las áreas de autoridad municipal y nacional. Cada presentación fue seguida por comentarios de un panel de tres personas y por una discusión plenaria para promover la participación de todos los presentes. Después de las sesiones plenarias, se formaron cuatro "Grupos de Trabajo" sobre los temas principales para que grupos más pequeños de alcaldes y otros participantes pudieran discutir y formular conclusiones preliminares sobre los elementos esenciales de cada tema. El Moderador del seminario, Alberto de Guzmán, presentó las conclusiones preliminares de los grupos, las cuales fueron discutidas en detalle entre todos los participantes. Luego de ser revisadas, las conclusiones básicas del seminario fueron

resumidas y plasmadas en la "Declaración de Tegucigalpa," que fue presentada la última noche por la Profesora Alba Nora Gúnera de Melgar Castro en la Alcaldía Municipal. Tales conclusiones constituyen la base del Plan de Trabajo de FEMICA para 1992. Estos tres documentos aparecen contenidos en el **Anexo III**.

La inauguración del seminario estuvo a cargo de la Profesora Alba Nora Gúnera de Melgar Castro, Alcaldesa de Tegucigalpa y Presidenta de la Federación de Municipios del Istmo Centro-americano (FEMICA), quien habló del nacimiento reciente de FEMICA



Figure 2: Prof. Nora Gúnera de Melgar Castro, Alcaldesa de Tegucigalpa y Presidenta de FEMICA, inaugurando el Seminario, con el Sr. Guillén de AMHON y la Sra. Castillo de ROCAP.

y de su papel en la descentralización y el desarrollo municipal. La Profesora Nora Gúnera señaló la importancia de FEMICA tanto al nivel de intercambio de ideas y promoción municipal como al nivel de asistencia técnica, capacitación y como fuente de mecanismos de créditos. Después habló el P.M. Omar Antonio Guillén Bellino, Alcalde de Choluteca (Honduras) y Tesorero de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), quien se refirió brevemente al desarrollo de los municipios y de AMHON en Honduras. Por último, la Sra. Irenemaree Castillo, Directora de ROCAP, describió las tres áreas del enfoque de ROCAP, incluyendo el medio-ambiente, el comercio, la inversión y las iniciativas democráticas. Explicó la importancia del seminario dentro del enfoque de ROCAP, señalando que "En la municipalidad es donde comienza la democracia."

El Sr. Mario Pita, Director del RHUDO/CA, hizo la primera presentación que consistió en una introducción a "Los Elementos Esenciales del Mandato Municipal" y que aparece en la sección que está a continuación. El Sr. Pita expuso los antecedentes del seminario, incluyendo las actividades recientes de la A.I.D., los logros regionales y nacionales y la problemática relacionada con el desarrollo municipal en la región. Esta exposición dió un marco de referencia para los cuatro temas del seminario y la formulación de los principios básicos de la actividad municipal.

Los cuatro temas principales fueron abordadas por especialistas en la materia. El Sr. Harry Jager, Asesor de Desarrollo Municipal del RHUDO/CA, expuso el tema "La Municipalidad: Un Sistema Representativo del Gobierno;" el Dr. David Greytak, Profesor de Economía del Programa de Estudios Metropolitanos de la Universidad de Syracuse, presentó "El Gobierno Local y la Independencia Financiera;" el Sr. Guillermo Tapia Nicola,

Director de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), abordó "El Papel y Potencial de Asociaciones Municipales;" finalmente, el Sr. Jorge Enrique Vargas, Asesor y Ex Vice-Ministro de Planeación Nacional de Colombia, expuso el tema de la "Autoridad Funcional: Gobierno Local Vs. Gobierno Nacional."

El Sr. Alberto de Guzmán sirvió como moderador, interviniendo para hacer clarificaciones y resúmenes durante todo el seminario tanto para los exponentes como para los panelistas y participantes. Aunque difícil de cumplir, el Sr. Guzmán manejó su cargo en forma muy profesional, contribuyendo de una manera fundamental al éxito del seminario.

Los panelistas y participantes incluyeron alcaldes de todos los países Centroamericanos. (Una copia de la lista de los participantes y los panelistas así como de la Agenda están adjuntados como Anexos I y II, respectivamente). El propósito de obtener la mayor participación de los alcaldes durante el seminario, tanto en las presentaciones como en los grupos de trabajo, fue el de obtener conclusiones formuladas por ellos mismos. De esta manera, los procedimientos y las conclusiones del seminario se basan no sólo en el conocimiento de especialistas en la materia aunque esto es importante como una guía -- sino en la experiencia y necesidades verdaderas de los alcaldes y sus comunidades, respectivamente.

"En las municipalidades es donde comienza la democracia."

Antecedentes e Introducción a los Elementos Esenciales del Mandato Municipal

El Sr. Mario Pita, Director del RHUDO/CA, inició las sesiones plenarias con una presentación de los antecedentes y el contexto del seminario. Seguidamente aparece una síntesis de su exposición. La presentación original está disponible y se puede obtener del RHUDO/CA y PADCO.

El Sr. Pita comenzó por recordar que éste era el tercer Seminario Regional patrocinado por la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Centroamérica (RHUDO/CA) de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (A.I.D.). Como en los últimos dos años, el enfoque principal del seminario se centró en el desarrollo municipal de la región Centroamericana. Sin embargo, el presente seminario tuvo un significado especial porque fue realizado conjuntamente con la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) lo que hizo que esta reunión tuviese un sentido regional amplio.

Actividades Recientes de la A.I.D. Relacionadas con el Desarrollo Municipal

El Sr. Pita hizo un recuento de las actividades recientes de la A.I.D. relacionadas con el desarrollo municipal, destacando las siguientes:

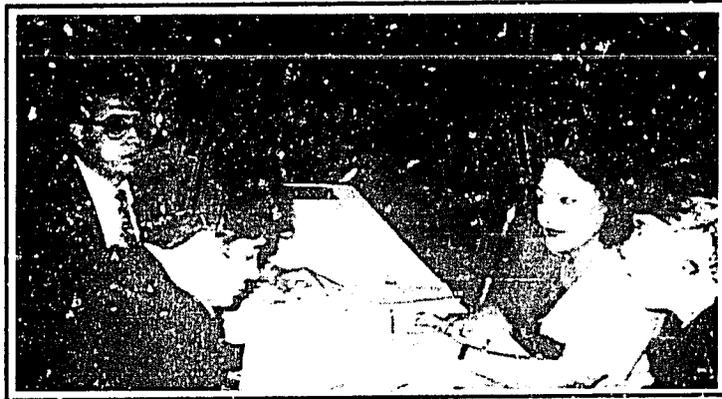


Figure 3: Representantes de FEMICA (Ivis Discua, Director Ejecutivo; Prof. Gúnera, Presidenta; y Patricia Jager, Secretaria Ejecutiva) y de AECI (Daniel García).

- En Guatemala, la A.I.D. acaba de finalizar un breve estudio del sector municipal, que servirá para definir su futura colaboración con dicho sector. Además y con la participación de INCAE, la A.I.D. ha realizado una serie de seminarios con los alcaldes, en los cuales se revisaron los diferentes aspectos que concurren en el proceso de la descentralización de Guatemala. Adicionalmente, se iniciará un programa de capacitación en los Estados Unidos que beneficiará a 180 líderes electos y no electos en los próximos meses.
- En El Salvador, la A.I.D. tiene importantes programas que abarcan asistencia de capital directo a las municipalidades, apoyo institucional al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal y a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. También, un total de 150 alcaldes recibirán capacitación en los Estados Unidos.
- En Nicaragua, se inició en fecha reciente un estudio del sector municipal tendiente a determinar las posibles áreas en las que la A.I.D. podría colaborar en el futuro próximo.
- En Costa Rica, se realizan los preparativos para llevar a cabo un seminario que analizará la autoridad ciudadana en la toma de decisiones.
- En Honduras, se inició este año un ambicioso proyecto de desarrollo municipal, cuyos dos pilares, asistencia técnica y capacitación, pretenden sentar las bases de un sistema municipal fuerte y consolidado.

De otra parte, la A.I.D. está ofreciendo al sistema municipal de la región publicaciones especializadas que tienen como objetivo dar a conocer experiencias, técnicas y provocar la discusión y reflexión respecto al papel de la municipalidad en el desarrollo político, económico y social.

En el ámbito regional, la A.I.D. ha sentido la necesidad de hacer un análisis regional del sector municipal que abarque sus elementos principales, ubicados dentro del contexto de la integración económica y el replanteamiento del papel del Estado. El Sr. Pita anotó que tal estudio se adelanta en la actualidad y que, una vez concluido, se compartirá con todos los participantes del seminario. Al respecto, expresó que este análisis arrojará conclusiones importantes que le permitirán a los países no sólo realizar análisis comparativos y valorar el estado en que se encuentra, sino conocer experiencias de otros países que permitan fortalecer sus propios sistemas.



Figure 4: Sr. Zúñiga, Asesor Econ., Mun. de Managua; Sr. Pita, RHUDO/CA; Sr. Montalvo, Alcalde de Sucre; y Sr. Renauld, Ej. Mpl. de San Carlos, Costa Rica

También en el ámbito regional, la A.I.D. ha tomado la iniciativa, conjuntamente con otras agencias internacionales que poseen cobertura regional, de compartir experiencias y coordinar esfuerzos con el objeto de no duplicar los escasos recursos existentes para apoyar al sector municipal. La A.I.D. considera este diálogo vital para los futuros esfuerzos y por lo consiguiente, continuará promoviéndolo. El Sr. Pita concluyó diciendo que, a través de estas actividades bilaterales y regionales, la A.I.D. se encuentra decididamente comprometida con los esfuerzos de fortalecer el sistema municipal como medio de perfeccionar la democracia y el desarrollo económico y social de los pueblos.

Eventos Positivos y Problemas en la Región

Seguidamente, el Sr. Pita se refirió a los eventos y logros recientemente en la región, en materia de desarrollo, así como a los problemas afrontados.

1. Logros Regionales y Nacionales

A nivel regional, el Sr. Pita señaló a FEMICA como un logro importante que se inició y consolidó en reuniones realizadas en El Salvador y Tegucigalpa, gracias a la visión de los alcaldes de las capitales y otras ciudades.

A nivel nacional, el Sr. Pita se refirió a los siguientes eventos:

- En El Salvador, al replanteamiento de la asociación de municipios -- COMURES -- por sus alcaldes quienes renovaron sus estatutos y su junta directiva que ahora incluye a las diferentes fuerzas políticas representadas en las municipalidades, para

así darle un carácter eminentemente gremial y no político partidista. Se destaca la reciente aprobación de la Ley de Tributos Municipales que representa un paso importante, aunque no definitivo, hacia la autonomía financiera. El paso siguiente para otorgar plena autoridad tributaria local sería el traslado del impuesto sobre bienes inmuebles al dominio municipal.

- En Nicaragua, dentro del ajuste institucional que vive el país, las municipalidades han logrado un avance importante para consolidar la autoridad tributaria local al serles transferidas la administración y el usufructo de dos importantes impuestos: bienes inmuebles o territorial y el de rodamiento. El Sr. Pita señaló que el gran reto es su adecuada administración.
- En Costa Rica, se retomó la discusión del papel del Estado en relación con la institución municipal, iniciándose un plan piloto con algunas municipalidades transfiriéndoles mayores responsabilidades.
- En Guatemala, después de un período de interrupción, la transferencia constitucional del 8% del Presupuesto Nacional a las municipalidades se normalizó.
- En Panamá, se encuentra planteada la discusión en la asamblea legislativa, específicamente la elección popular y directa de los alcaldes municipales que elimina su designación por parte del poder ejecutivo.
- En Honduras, continúa la implementación de la Ley Municipal y se realizan avances para consolidar el proceso de descentralización.

2. Problemas Enfrentadas en a la Región

A pesar de los logros alcanzados, el Sr. Pita anotó la presencia de algunos problemas en la región, presisando que todavía existen situaciones y falta de definiciones que pueden afectar fundamentalmente las bases mismas del proceso de descentralización. Así, en el aspecto político, se insiste en llevar el partidismo a la toma de decisiones de las municipalidades y por lo consiguiente, los alcaldes son sometidos a presiones constantes por los organismos nacionales de sus partidos. De otra parte, la destitución de los alcaldes por el Ejecutivo Nacional continúa siendo en algunos países un arma que destruye la autonomía de las municipalidades, colocando un acto administrativo por encima de la voluntad soberana del pueblo que eligió a sus alcaldes. Además, existen tendencias de confrontación y no de colaboración entre los diputados, representantes y los dirigentes locales. Finalmente, la base financiera y de autoridad de las municipalidades no está definida claramente en los países de la región.

"...es necesario que los participantes del Seminario deriven la plataforma o marco de referencia de lo que serán las acciones que se impulsarán para materializar el fortalecimiento y consolidación del sistema municipal."

La nueva y sin duda revolucionaria relación entre el poder central y los gobiernos locales, que poco a poco se está construyendo, sigue siendo frágil en la medida que no es lo suficientemente sólida para sostenerse de los embates que en muchos países significan los cambios de gobierno. En otros términos, el consenso y la voluntad política de todos los sectores requeridos para proceder en definitiva con el proceso de descentralización requieren de mayor atención. A la vez, los organismos de representación de las municipalidades no han logrado alcanzar su propia identidad y las mismas carecen de los recursos necesarios pues las propias municipalidades no contribuyen a su fortalecimiento. Finalmente, la nueva relación entre gobierno local y ciudadanía, en términos de participación ciudadana, no debe repetir las mismas distorsiones del esquema centralista donde prevaleció el paternalismo y el dirigismo.

La Base para la Formulación de los Elementos Esenciales del Gobierno Municipal

El Sr. Pita finalizó diciendo que el propósito del seminario era el de obtener en forma clara y precisa, los elementos esenciales de un sistema municipal fuerte. Por eso, el Sr. Pita señaló la necesidad de discutir y definir el marco de referencia de lo que serían las acciones que deben impulsar y materializar el fortalecimiento y consolidación del sistema municipal.

Tema I: La Municipalidad como un Sistema Representativo del Gobierno

El Sr. Harry Jager, Asesor de Desarrollo Municipal del RHUDO/CA, presentó el tema sobre "La Municipalidad: Un Sistema Representativo del Gobierno." El enfoque de la presentación fue la estructura del gobierno local que procura a la vez los conceptos de la democracia y la eficiencia. Jager consideró las formas de gobierno posibles y existentes en Centroamérica así como los factores que influyen en el gobierno y la política local, como el control popular directo y los partidos políticos. De su análisis, cabe resaltar lo siguiente:

Primero expuso las tres formas de gobierno posibles, siempre identificando las ventajas y problemáticas de cada una, así: 1) Alcalde-Concejo; 2) Comisión; y 3) Concejo-Alcalde. La primera forma, la de Alcalde-Concejo, es la más antigua y generalizada en Centroamérica y tiene tres variantes: a) Alcalde Débil-Concejo; b) Alcalde Fuerte-Concejo; y c) Alcalde Fuerte-Concejo con un Funcionario Administrativo. La segunda forma, la de Comisión, es una invención Norteamericana (Galveston, Texas, 1901) y tiene como característica principal la ausencia total de separación de poderes, correspondiendo a los miembros de la Comisión el desempeño de funciones legislativas y ejecutivas. En esta forma, el Alcalde es algo así como "primero entre sus iguales." La tercera forma, la de Concejo-Gerente, tiene como rasgo fundamental la separación de las funciones legislativas y ejecutivas mediante el empleo de un Gerente que actúa como Administrador Principal del municipio. El punto central del Sr. Jager es que la estructura es un medio antes que un fin en sí mismo, siendo sólo uno de los factores que constituyen las características particulares de la política y de la adopción de decisiones en una comunidad.



Figure 5: Norma de Dowe, Coordinadora General, CONARA, El Salvador; Harry Jager (Exponente); Alberto de Guzmán (Moderador); Alcibíades González, Alcalde, Colón, Panamá.

Después explicó los factores importantes del gobierno y la política local, incluyendo los métodos de control popular directo, la representación popular y los partidos políticos. En cuanto al primero, identificó cinco tipos de control popular directo que son: 1) el referéndum (voto del electorado para coincidir o protestar las decisiones de los cuerpos legislativos); 2) la iniciativa (petición del electorado de que una disposición del concejo sea sometida a votación); 3) el plebiscito (respuesta positiva o negativa ante determinada propuesta); 4) el cabildo (consulta del Concejo ante el electorado para considerar su opinión); y 5) la revocación (medio que poseen los votantes para remover a un representante elegido popularmente). En cuanto al segundo, presentó los resultados de una encuesta tomada en Costa Rica en 1982 que demuestran que la preeminencia del partido político en la vida local es arrollada y traduce que los electores estén ajenos al proceso de escogencia de los candidatos, los electores consideren que las autoridades locales responden a criterios partidaristas y no locales y que la agenda política nacional acapare la atención en las elecciones locales.

Por último, el Sr. Jager presentó una "Matriz de las Modalidades Políticas Municipales en Centroamérica" (ver **Tabla I**) que constituye un resumen de las estructuras de gobierno en los distintos países así como del método de control popular y de la representación política. Las conclusiones de esta matriz son las siguientes: 1) la mayoría de los países (4 de 5) tienen el sistema de Alcalde-Concejo y usa el cabildo como sistema de control popular directo; 2) existe variación entre los países que tienen el sistema de Alcalde-Concejo y, entre todos los países, existe variación en cuanto a los períodos de gobierno (de 2.5 a 6 años) y al momento de la elección de las autoridades locales.

"...aunque es importante tener claro las formas distintas de gobierno, lo más importante es siempre recordar que la estructura es un medio antes que un fin en sí mismo y que es sólo uno de los factores que constituye las características particulares de la política y de la adopción de decisiones en una comunidad."

TABLA I: MATRIZ DE MODALIDADES POLÍTICAS MUNICIPALES EN CENTROAMÉRICA										
Países	Forma de Gobierno	Remoción	Voto del Alcalde	Período (Años)	Reelección	Elección Concejo	Elección Alcalde	Representación Política del Concejo	Representación Local	Método de Control Popular
Guatemala	Alcalde Fuerte; Concejo		No	2.5; 5	Sí	Medio Período; Simultáneo y en boletas separadas	Directa por ciudadano	Proporcional al resultado electoral	Abierta	
El Salvador	Alcalde Fuerte; Concejo	Tribunal Especial	No	3	Sí	Medio Período; Simultáneo con diputados	Directa por ciudadano	Absoluto	A través de partidos nacionales	Cabildo; Consulta Popular
Honduras	Alcalde Fuerte; Concejo	Poder Ejecutivo	No	4	Sí	Simultáneo con elecciones nacionales; misma boleta	Directa por ciudadano	Proporcional al resultado electoral	A través de partidos nacionales	Cabildo
Nicaragua	Alcalde Débil; Concejo	Concejo	No	6	Sí	Simultáneo Elección nacional; boletas separadas	Por el concejo entre ellos (2do. Grado)	Mayoritario	Abierta	Cabildo
Costa Rica	Concejo - Gerente	Concejo	No	4	Sí	Simultáneo Elección nacional; boletas separadas	Por el concejo; No miembro	Proporcional al resultado electoral	Abierta	Cabildo; Referendum; Plebiscito

Elaboración: Harry Jager, RHUDO/CA, USAID, 1991.

Los siguientes principios básicos, concluyó el Sr. Jager, deben estar en todo momento presentes:

1. Existencia de espacios para que las agrupaciones políticas regionales o locales, organizaciones e inclusive individuos diferentes de los partidos políticos nacionales, participen y disputen las elecciones locales y formen parte del gobierno local;
2. La revocación del mandato;
3. Sistemas representativos para la integración de los concejos municipales de acuerdo a criterios de proporcionalidad;
4. La agenda local debe prevalecer en las elecciones locales y éstas deben ser separadas de las nacionales;
5. Los mecanismos de control ciudadano deben promoverse y estimularse.

6. En la estructura del gobierno local -- ejecutivo y legislativo - debe prevalecer el criterio de control mutuo.

Tema II: El Gobierno Local y la Independencia Financiera

El Dr. David Greytak, profesor de economía del Programa de Estudios Metropolitanos de la Universidad de Syracuse, expuso el tema sobre "El Gobierno Local y la Independencia Financiera." El Dr. Greytak señaló, en apoyo de la descentralización, que la autonomía financiera es deseable y necesaria en muchos aspectos, identificando una serie de argumentos en favor y en contra de la autonomía financiera, concluyendo que la cuestión no es simplemente lograr la autonomía financiera sino lograrla cuando sea factible y ventajosa.

El Dr. Greytak explicó que muchos de los argumentos en favor de la autonomía financiera se relacionan con los problemas de la centralización financiera. En efecto, la centralización muchas veces produce una mezcla incorrecta de bienes y servicios públicos y privados; requiere otro nivel de administración y por lo consiguiente, es más costosa y es menos eficiente. Por su parte, muchos de los argumentos en contra de la autonomía financiera tienen que ver con la problemática que se manifiesta a nivel local. Así, la autonomía financiera al nivel municipal: 1) está limitada por la capacidad local para proveer servicios básicos y para equilibrar los servicios y bienes entre municipios y regiones; 2) implica menos objetividad y responsabilidad por cuestiones personales o políticas de funcionarios locales y por la influencia de grupos o individuos poderosos; 3) está limitada por las capacidades (deficiencias) técnicas y por eso generalmente no posee una administración financiera tan eficiente; y 4) hace difícil la coordinación y planificación nacional y programas de desarrollo macro-económico.

"...no es una cuestión de simplemente lograr la autonomía financiera sino lograrla cuando esa autonomía es factible y ventajosa."

Por los problemas anteriormente descritos, Greytak enfatizó la importancia de encontrar un balance entre la autonomía y la centralización financiera, señalando que se debe evitar una contradicción entre el apoyo central y la autonomía municipal para mantener un buen nivel de eficiencia, asegurar que los oficiales sean responsables y mantener el apoyo de los ciudadanos en el pago de los servicios.

En este orden de ideas, se consideró que la autonomía financiera es deseable en los casos en que: 1) los servicios benefician y requieren la decisión de la población local, como en el caso de la planificación urbana, vial, servicios (electricidad, agua, etc.) y de infraestructura básica (como la recolección de basura, bomberos, policía y canchas deportivas); 2) los beneficios recibidos se relacionan con los pagos por esos beneficios; y 3) el gobierno central no puede dar apoyo financiero a los municipios deficitarios debido a las

reducciones de gastos al nivel nacional (por ejemplo, con programas de ajuste estructural). Al respecto, mencionó que los ejemplos de recursos más comunes para municipios son impuestos de bienes muebles y tasas.

De otra parte, señaló que la centralización financiera es deseable cuando: 1) la economía local no tiene los recursos o la capacidad para proveer los servicios básicos, caso en el cual las transferencias a los gobiernos municipales, las donaciones y préstamos inter-gubernamentales son deseables; 2) existe la necesidad a nivel inter-regional de infraestructura, servicios básicos (como programas de la salud), servicios públicos (plantas eléctricas) o de programas macro-económicas; 3) no es eficiente tener diferencias de impuestos entre regiones (por ejemplo con impuestos sobre importaciones); y 4) cuando la influencia política local puede tener un impacto negativo en los impuestos como el caso de la fijación del nivel del impuesto sobre bienes inmuebles y tasas, cuyos niveles tratan de mantenerlos bajos los oficiales con el fin de lograr su reelección. Esta situación tiene un impacto negativo porque reduce la capacidad del gobierno para proveer servicios y eventualmente aumenta la insatisfacción del público.

La mayoría de los ingresos municipales provienen de las tasas lo que refleja, según el Dr. Greytak, una falta de desarrollo del impuesto sobre bienes inmuebles que es generalmente dominado por el gobierno central. Pero hasta cierto punto, es deseable que el gobierno central controle el impuesto sobre los bienes inmuebles para equilibrar las diferencias entre las regiones, distribuir los beneficios provenientes del impuesto, aumentar la capacidad del gobierno local (en cuanto al base para impuestos), y disminuir la influencia local.

La factibilidad y conveniencia de la autonomía financiera municipal depende de las condiciones y el funcionamiento global de cada área a nivel local. Por eso, la autonomía financiera tiene que estar acompañada por cambios y mejoramientos legales, políticos, administrativos y técnicos (de equipamiento y personal). Un ejemplo es el código municipal, que siempre constituye el marco estatutario para la mayoría de las acciones municipales, incluyendo acciones financieras.

Finalmente, se mencionó la necesidad de tomar en cuenta el papel del sector privado (como organizaciones privadas de desarrollo, grupos comunitarios y empresas privadas), educar al público en el pago de los impuestos y lograr la participación ciudadana en el proceso de la planificación y presupuesto. También es importante la obtención de recursos locales por contribuciones del público a través de contribuciones "en especie" así como la financiación de proyectos por el sector público central y agencias internacionales de desarrollo. Por último, el Dr. Greytak mencionó que en algunos casos es más efectivo buscar la administración privada de proyectos públicos a través de convenios.

Tema III: El Papel y Potencial de Asociaciones Municipales

El Sr. Guillermo Tapia Nicola, Director de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), habló sobre "El Papel y Potencial de las Asociaciones Municipales," exponiendo sus antecedentes, la organización en los países de Latinoamérica, objetivos, características y estrategias.

Antecedentes del Movimiento Municipalista y Asociaciones Municipales

Tapia explicó que la idea del municipalismo en Latinoamérica tiene sus orígenes en las Colonias Romanas y Españolas. De las Colonias Romanas, se deriva una tradición de autonomía supeditada, mientras que de las Colonias Españolas se deriva la expresión democrática -- influencia positiva --, el centralismo y un sistema económico con una estructura urbana resistente a la autonomía -- influencias negativas. Allí, el desarrollo de los municipios se justificó por la necesidad de distribuir responsabilidades y poderes gubernamentales, apoyar el desarrollo socio-económico, promover y atender a los asuntos locales. El Sr. Tapia consideró que lo anterior hace necesario analizar los sistemas jurídico-políticos, socio-económicos y culturales en función del fortalecimiento local.

"Para enfrentar esos problemas, las asociaciones...necesitan (como estrategias): 1) actuar como grupo de presión; 2) proveer capacitación y asistencia técnica a los funcionarios locales; 3) asistir en desarrollar la carrera administrativa; 4) apoyar la promoción de las asociaciones de municipios provinciales, regionales; 5) proveer coordinación de las actividades locales; y 6) asistir en la movilización de recursos para sus miembros."

Las asociaciones municipales tienen como antecedentes, anotó Tapia, al Primer Congreso Panamericano de Municipios en 1938 y a la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal de 1939 que concluyeron en la necesidad de una mayor autonomía y cooperación entre los municipios para su fortalecimiento. Los organismos asociativos en los países de Latinoamérica se desarrollaron en la década de los años 40, tomando distintas vías hasta el presente. En casi todos los países ahora existen asociaciones privadas o públicas.

Características, Objetivo y Estrategias de Fortalecimiento

Tapia identificó las características del movimiento asociativo como la autonomía (o autarquía), la voluntad de asociación, la igualdad de representación de los miembros y los problemas comunes. El objetivo principal es el de enfrentar conjuntamente los problemas comunes mediante las siguientes estrategias: 1) actuar como grupo de presión; 2) proveer capacitación y asistencia técnica a los funcionarios locales; 3) asistir en el desarrollo de la carrera administrativa; 4) apoyar la promoción de las asociaciones de municipios provinciales y regionales; 5) proveer coordinación a las actividades locales; y 6) asistir en la movilización de recursos para sus miembros. De esta manera, Tapia señaló que las

asociaciones municipales proveen las variables críticas, que son la participación municipal, la influencia necesaria, la representación legal, los recursos y la capacidad técnica y administrativa para enfrentar sus problemas comunes.

Tapia concluyó que los movimientos asociativos en Latinoamérica: Primero, surgen como producto de una dinámica propia que procura introducir cambios que posibiliten un adecuado funcionamiento de los municipios, garantizando el régimen autónomo, sus competencias y atribuciones. Segundo, por ser entidades generalmente constituidas por representantes de los municipios producto de elección popular, deben guardar para sí una característica de independencia ideológica - partidista. Tercero, la base de su financiamiento debe estar en los aportes de sus miembros (los municipios) prioritariamente, circunstancia que les posibilita actuar como "grupo de presión." Cuarto, las funciones, metas y objetivos que se definan para cada ente asociativo deben proveer de recursos suficientes para que puedan atender esos cometidos. Por último, para garantizar una presencia permanente de la Asociación (partiendo como principio de la existencia de la voluntad de asociarse), conviene que los organismos asociativos nacionales tengan un reconocimiento legal suficiente (Consten en una Ley Especial o Código Municipal). Lo anterior, implica la necesidad de definir la conveniencia de que todas las municipalidades del país pertenezcan a la asociación nacional y a partir de este organismo, generar la conformación de entes asociativos menores que apoyen las iniciativas nacionales o sean ejecutoras de acciones puntuales de la Asociación Nacional.

Tema IV: Autoridad Funcional: Gobierno Local Vs. Gobierno Nacional

El Sr. Jorge Enrique Vargas, Asesor y Ex Vice-Ministro de Planeación Nacional de Colombia, hizo la última presentación sobre "Autoridad Funcional: Gobierno Local Vs. Gobierno Nacional." El Sr. Vargas comenzó por subrayar que el creciente interés sobre la gestión pública municipal responde a la necesidad de lograr una transformación estructural del Estado en América Latina, cuyas formas tradicionales de organización -- esencialmente centralista y multiintervencionista -- están en crisis. Esta crisis se expresa en el ámbito político (débil legitimidad del Estado central por su imposibilidad de interlocución con la comunidad), fiscal (desproporcionada relación entre los costos y los beneficios, limitaciones de recaudo fiscal e inversión) e institucional (un ordenamiento normativo que obstaculiza el desarrollo). En consecuencia, la organización tradicional del Estado Latinoamericano es inequitativa, ineficiente y antidemocrática. Por lo consiguiente, la transformación del Estado exige redefinir los campos de su competencia, las funciones de los distintos niveles de la administración, y las relaciones entre ellos. En su exposición, Vargas resaltó los puntos que a continuación se mencionan.

Criterios Básicos

Los criterios para establecer una nueva estructura funcional del Estado, incluyendo las funciones del nivel local, deben ser directamente contrapuestos a la crisis; tales criterios son la eficiencia, la equidad y la gestión democrática. En cuanto a la eficiencia, las

funciones públicas deben ser atendidas por la instancia que las pueda realizar con el mayor impacto y el menor costo. El nivel local debe realizar las funciones y prestar los servicios para los cuales tiene ventaja comparativa. En cuanto a la equidad, la asignación territorial de los recursos públicos debe ser proporcional a las necesidades de las diferentes regiones y las funciones de cada nivel de la administración deben ser proporcionales a sus capacidades. Las nuevas funciones municipales deben ser transferidas gradualmente, de acuerdo con el grado de desarrollo institucional de las municipalidades. Por último, y en relación con la gestión democrática, las funciones públicas deben establecerse de tal modo que maximicen la cercanía al usuario y puedan atender los objetivos libremente expresados por la comunidad.

Funciones que Competen al Nivel Local

La aplicación de los criterios anteriores debe adecuarse a las características de cada país, pues no existe una lista universal de funciones municipales. En este sentido, Vargas estableció y analizó una lista de las funciones en el área institucional, física y política que competen al nivel local y al nivel nacional. (Ver **Tabla II**). En resumen, la mayoría de las funciones competen al nivel local. Las excepciones se relacionan con la necesidad de dirección general, apoyo técnico (como la recolección de basura), niveles más altos de servicio (como la educación postsecundaria tanto como el segundo y tercer niveles de la salud que son esencialmente regional y nacional), la equidad en la racionalización del servicio (como la energía eléctrica), coordinación supramunicipal (como de carretera troncales) y capacidad alta o recursos especiales (como para desastres naturales o sistemas telefónicos).

Relaciones de las Municipalidades con los Ministerios y Agencias del Nivel Central

Las relaciones entre las municipalidades y el nivel central deben basarse, añadió Vargas, en una delimitación de responsabilidades que se traduzca en una transferencia efectiva de funciones y de poder. Esta transferencia implica la entrega a la municipalidad no sólo de las responsabilidades que esté en capacidad de ejercer con ventaja comparativa, sino de los recursos y la capacidad operativa necesaria para su manejo. Paralelamente, se debe suprimir estas mismas responsabilidades y recursos en el sector público central.

Relaciones entre Municipalidades

Las relaciones entre las Municipalidades son muy importantes y toman tres formas: funcionales, regionales y políticas. Las **relaciones funcionales** se presentan cuando dos o más municipalidades emprenden conjuntamente una actividad. Para el efecto, es útil la creación de instancias autónomas pertenecientes a las municipalidades comprometidas. Las **relaciones regionales**, que se basan en afinidades étnicas, culturales, productivas o de problemas comunes, son instrumentos para la planificación y la realización de actividades conjuntas. Por último, las **relaciones políticas** toman la forma de asociaciones municipales de partido y las asociaciones nacionales e internacionales de municipalidades.

TABLA II Funciones que Competen al Nivel Local Vs. al Nivel Nacional	
Funciones Institucionales	
Educación	La educación preescolar y la educación primaria son de carácter local, desde el punto de vista de sus objetivos y de la escala administrativa óptima. En consecuencia, compete a la gestión municipal el diagnóstico de la demanda educativa, la administración del personal docente, la construcción, mantenimiento y dotación de las escuelas, la distribución de textos y el control, con apoyo de la comunidad. La educación secundaria pertenece a la órbita de la educación básica y debe ser gradualmente asumida por las municipalidades. La educación postsecundaria puede ser municipal, provincial o nacional, dependiendo de las características de cada país. La educación para comunidades étnicas debe ser gestionada por las mismas comunidades, en asocio con las municipalidades. La dirección general educativa compete al gobierno central.
Salud	La atención primaria en salud puede ser prestada por el sector público o el privado y debe ser gestionada por la municipalidad, por razones de equidad, de escala óptima y de la necesidad de garantizar la participación de la comunidad. La atención de segundo nivel de complejidad es esencialmente regional y su gestión es supramunicipal. La atención de tercer nivel debe ser provincial o nacional. La dirección general corresponde al gobierno central y debe garantizar la equidad intermunicipal y la eficiencia por medio del sistema de referencia y contrarreferencia, para evitar incrementos en los costos y discriminación de los usuarios.
Agua Potable	La administración y prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado debe ser exclusivamente municipal. La experiencia de varios países demuestra que la municipalización es menos costosa y permite aumentar rápidamente la cobertura. Para ello se requiere que se creen empresas municipales administradoras, que las empresas que fueran transferidas a las municipalidades sean presupuestalmente saneadas con anterioridad, que existan mecanismos nacionales de asistencia técnica y cofinanciación y que haya una política tarifaria de carácter nacional. Las entidades centrales de provisión de acueductos y alcantarillados pueden ser abolidas. El saneamiento básico puede ser asumido por las municipalidades y debe contar con el apoyo de la comunidad.
Servicios Públicos Domiciliarios	Los servicios locales , como recolección de basuras , competen a la municipalidad, pero requieren apoyo técnico y ambiental del nivel nacional. Los servicios interconectados , como energía eléctrica y telefonía, demandan inversiones que exceden el ámbito y la capacidad financiera de la mayor parte de las municipalidades, e implican escalas nacionales o regionales. En energía eléctrica , para que haya equidad se requiere un complejo régimen de transferencias financieras y tarifarias que sólo puede ser garantizado por el nivel central; no es equitativo que las municipalidades hagan inversiones en microcentrales o distribución. La mayor parte de las responsabilidades para la racionalización de los servicios de energía eléctrica recaen sobre el nivel central y sobre las municipalidades propietarias de grandes sistemas. Telefonía y telecomunicaciones tienen tecnologías que no hacen posible ni deseable la participación de la gran mayoría de las municipalidades. La función de éstas es velar por un tratamiento equitativo.
Obras Públicas	La construcción y mantenimiento de caminos vecinales y vías urbanas son actividades de escala local, cuya gestión compete a la administración municipal, y pueden ser ejecutadas por contratistas privados (construcción) o las comunidades locales (mantenimiento). Las carreteras troncales competen al nivel nacional. Las municipalidades pueden responsabilizarse de la gestión de puertos y aeropuertos que hoy son administrados por el nivel nacional, siempre y cuando su transferencia no implique pasivos acumulados y puedan desarrollarse estructuras empresariales que permitan equilibrio económico, ingresos netos e inversión.
Nutrición y Bienestar Familiar	Los planes nacionales de nutrición, protección infantil y atención de indigentes pueden tener financiación central, pero las municipalidades tienen ventaja comparativa para la ejecución en el ámbito local.
Manejo Ambiental	La gestión ambiental exige un sistema nacional, cuyas directrices básicas competen al gobierno central y cuyas actividades directas involucran a todos los niveles de la administración. En este contexto, compete a las municipalidades el manejo y control directo de los recursos forestales , la promoción de las organizaciones ambientales locales , la gestión de los parques naturales y las zonas de reserva ecológica (pudiendo crear instancias autónomas de carácter plurimunicipal cuando se trata de parques que exceden la jurisdicción) y el manejo de las microcuencas hidrográficas . Además, las municipalidades deben ser la autoridad principal en el control de la contaminación ambiental .

Prevención y Atención de Desastres Naturales	La prevención y el manejo de los desastres naturales producidos por inundaciones, deslizamientos, terremotos, maremotos, erupciones volcánicas y huracanes requiere un sistema nacional, cuyo fundamento son las organizaciones de base municipal. Ello implica que las municipalidades tienen la función de servir como canal de capacitación, elaborar y ejecutar planes municipales de prevención, manejo y mitigación, relocalizar asentamientos en áreas de alto riesgo, organizar redes de alerta y coordinar las organizaciones locales de manejo de desastres.
Desarrollo Urbano	Es una responsabilidad municipal que debe ser apoyada por el nivel nacional con asistencia técnica, cofinanciamiento y facultades legales para el control de la propiedad y uso de la tierra, para la protección del espacio público y del entorno ecológico y para el ordenamiento urbano.
Vivienda Popular	Debe haber un régimen de subsidios nacionales a la demanda (no a la oferta como ocurre actualmente). Las municipalidades pueden complementarlo con apoyo a la autoconstrucción (terrenos, centros de acopio de materiales, canalización de asistencia técnica, etc.).
Cultura, Recreación y Deporte	El municipio debe ser el escenario básico de estas actividades, dirigidas bajo coresponsabilidad de la administración municipal y la comunidad, en el marco de un sistema nacional de fomento.
Fomento Productivo	La regulación de las actividades productivas debe ser realizada por las municipalidades. El apoyo a las actividades productivas privadas, la capacitación de desempleados, el fomento de microempresas etc. corresponden básicamente al nivel central, pues la administración municipal no tiene ventaja comparativa.
Funciones en Materia Física	
Recursos Propios	Las municipalidades tienen la responsabilidad de fortalecer la percepción de recursos de captación directa. Para ello deben hacer un esfuerzo, especialmente en la formación y actualización de las bases catastrales.
Recepción de Transferencias	La asignación de transferencias a las municipalidades es una responsabilidad del gobierno central, que debe responder a criterios de equidad intermunicipal y eficiencia. Recibir las y administrar las es función autónoma de las municipalidades.
Crédito y Cofinanciación	Las municipalidades deben usar racionalmente su capacidad de endeudamiento para multiplicar sus recursos. Es indispensable un sistema nacional de crédito y de cofinanciación, con condiciones diferenciales, bajo criterios de equidad intermunicipal.
Regalías y Participaciones	Es función municipal cobrar y administrar regalías por la explotación de recursos naturales, en el marco de criterios nacionales para su distribución.
Funciones desde el Punto de Vista Político	
Las municipalidades tienen como función política básica contribuir al fortalecimiento de la democracia, para lo cual son indispensables: la elección popular independiente de los alcaldes municipales , la participación de la comunidad en la planificación local y el control sobre los resultados de la gestión pública municipal y nacional y servir como conducto regular de interlocución entre la comunidad local y los gobiernos provincial y nacional.	



Figure 6: Dos exponentes, Guillermo Tapia y Jorge Enrique Vargas y el Moderador, Alberto de Guzmán, preparándose para los Grupos de Trabajo.

Formulación y Presentación de los Principios del Seminario

Los Grupos de Trabajo y la Formulación de los Principios Preliminares

Al concluir las sesiones plenarias, los participantes formaron cuatro grupos de trabajo correspondientes a los cuatro temas del seminario. Cada grupo discutió las realidades, necesidades y alternativas del tema respectivo, formulando las conclusiones básicas.

La Última Sesión Plenaria y la Formulación de los Principios Finales

Las conclusiones de cada grupo fueron presentados en la última sesión plenaria, donde se discutieron las conclusiones preliminares y se logró un consenso sobre las actividades esenciales del gobierno municipal. El resultado fue un resumen integrado de todas las **Conclusiones Básicas** (ver Anexo III) del seminario.

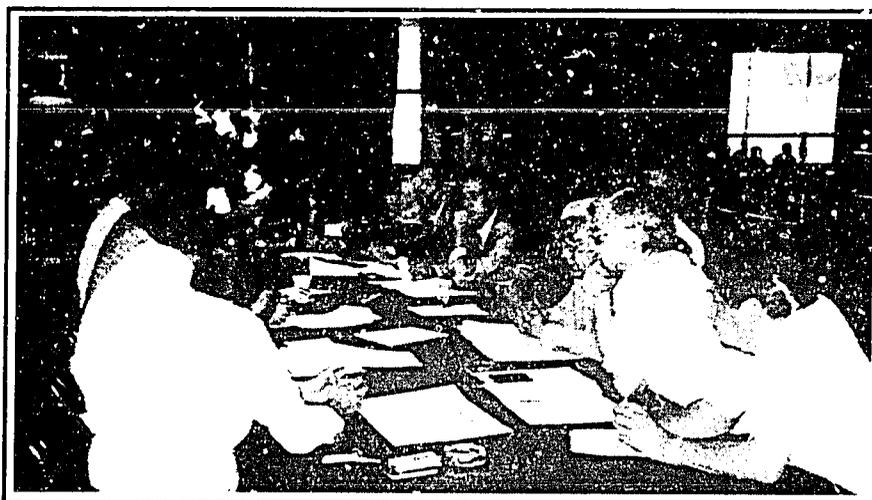


Figure 7: Los Grupos de Trabajo.

La Declaración Final (Declaración de Tegucigalpa)

Por último, las **Conclusiones Básicas** fueron plasmadas en una declaración de los principios básicos del gobierno municipal: **La Declaración de Tegucigalpa** (ver **Anexo III**), que fue presentada por la Profesora Alba Nora Gúnera de Melgar Castro en la Alcaldía Municipal durante la clausura.

ANEXO I

Lista de Participantes

LISTA DE PARTICIPANTES DEL SEMINARIO REGIONAL ANUAL

BOLIVIA

Sr. José Luis Carvajal
Senador de la República
La Paz, BOLIVIA

Sr. Carlos García Acero
Senador de la República
La Paz, BOLIVIA

Sra. Karen McFarland
Desarrollo e
Implementación de
Proyectos, USAID
La Paz, BOLIVIA

Sr. Omar Montalvo
Alcalde, Alcaldía
Municipal
Sucre, BOLIVIA

COLOMBIA

Sr. Alberto de Guzmán
Asesor de las Naciones
Unidas en la Oficina
Nacional de Planeación de
Colombia
Carrera 5a, No. 2657
Torres del Parque, Bloque
A
Bogotá, COLOMBIA

Sr. Jorge Enrique Vargas
Asesor y Ex-Ministro de
Planeación Nacional de
Colombia
Bogotá, COLOMBIA

COSTA RICA

Sr. Víctor Evelio Castro
Diputado, Partido
Liberación Nacional (PLN)
San José, COSTA RICA

Sr. Oscar Delgado
Ingeniero de Vivienda e
Infraestructura
USAID/Costa Rica
San José, COSTA RICA

Señor Daniel Garcia
Coordinador
Prog. de Desarrollo
Municipal
Agencia Española de
Cooperación Internacional
Apartado Postal 10150-100
San José, COSTA RICA

Sr. Jesus Gracia Aldaz
Concejo de Cooperación
Embajada de España
San José, COSTA RICA

Sr. Carlos Manuel Vargas
Presidente Municipal
San Carlos, COSTA RICA

Sr. Roberto Renauld
Ejecutivo Municipal,
Alcaldía Municipal
San Carlos, COSTA RICA

Sr. Carlos Soto Estrada
Asistente Presidencial
Ejecutivo del Instituto de
Fomento y Asesoría
Municipal (IFAM)
San José, COSTA RICA

ECUADOR

Sr. Guillermo Tapia Nicola
Director
Asociación de
Municipalidades
Ecuatorianas
Quito, ECUADOR

EL SALVADOR

Sr. Alan Austin
Research Triangle Institute
San Salvador, EL
SALVADOR

Sr. Jorge Barraza
Secretario Ejecutivo
Comité, Desarrollo
Municipal
San Salvador, EL
SALVADOR

Sr. Peter Dieneger
Inspector Asesor Alemán
GTZ
San Salvador, EL
SALVADOR

Sra. Norma de Dowe
Coordinadora General
CONARA
San Salvador, EL
SALVADOR

Sr. Juan Carlos Espinola
Oficial de Proyectos
UNICEF
San Salvador, EL
SALVADOR

Sr. Francisco Flores
Vice-Ministro
Ministerio de Planificación
San Salvador, EL
SALVADOR

Sr. Jorge Hasfura
Director de Asuntos
Legales de la Corporación
de Municipalidades
San Salvador, EL
SALVADOR

Sr. Thomas Hawk
Coordinador Urbano
Desarrollo Urbano
USAID/El Salvador
San Salvador, EL
SALVADOR

Sra. Debora Kennedy
Directora de la Oficina
O.D.I.
USAID/El Salvador
San Salvador, EL
SALVADOR

Ing. Abraham López
Presidente de la Corpora-
ción de Municipalidades
San Salvador, EL
SALVADOR

Sra. Celina López
Asistente
División de Operaciones
San Salvador, EL
SALVADOR

Sr. Carlos Alfredo Molina
Director Operaciones
ISDEM
San Salvador, EL
SALVADOR

Sr. Lito Gabriel Murillo
Vice-Presidente de la
Corporación de
Municipalidades
San Salvador, EL
SALVADOR

Sr. Martin Rieger
Jefe de Proyectos, ISTEM
GTZ
San Salvador, EL
SALVADOR

Sr. Henry Alberto
Quezada
Jefe de División
Secretaría Técnica del
Financiamiento Interno
San Salvador, EL
SALVADOR

Sra. Kathy Sanchez
Administradora
Corporación de
Municipalidades
San Salvador, EL
SALVADOR

Sr. Toribio Quintanilla de
la O.
Gerente General
ISDEM
San Salvador, EL
SALVADOR

GUATEMALA

Ing. Daniel Caballero
Archila
Alcalde, Alcaldía
Municipal
San Marcos,
GUATEMALA

Sr. Miguel Angel
Méndez Zetina
Alcalde, Alcaldía
Municipal
Flores, El Petén,
GUATEMALA

Sr. Héctor Vides Casanova
Alcalde, Alcaldía
Municipal
Antigua, GUATEMALA

Sra. Irenemaree Castillo
Directora de ROCAP
Guatemala, GUATEMALA

Sr. Edwin Solórzano
Director, Instituto
Nacional de
Administración Pública
Guatemala, GUATEMALA

Lic. Mirla Flores de Alfaro
Alcaldesa, Alcaldía
Municipal
y Representante, FEMICA
Amatitlán, GUATEMALA

Sra. Annette Teubner
Oficial de Proyectos
D.I.
USAID/Guatemala
Guatemala, GUATEMALA

HONDURAS

**Señor Hector Salomón
Bascha Marmól
Alcalde
Alcaldía Municipal
Tocoa, Colón, HONDURAS**

**Ingeniero Wenceslao
Caballero Tercero
Alcalde, Alcaldía
Municipal
Barrio El Centro
Santa Bárbara, Santa
Bárbara, HONDURAS**

**Sr. Ron Carlson
Director de Vivienda
RHUDO/CA,
USAID/Tegucigalpa
7o Piso, Edificio Los
Castaños
Tegucigalpa, M.D.C.
HONDURAS**

**Sr. James C. Cason
Ministro Consejero de la
Embajada de E U A en
Honduras
Tegucigalpa, HONDURAS**

**Sr. John Fisher
Coordinador de
Capacitación
RHUDO/CA, USAID
7o Piso, Edificio los
Castaños
Tegucigalpa, M.D.C.,
HONDURAS**

**P.M. Omar Antonio
Guillén Bellino, Alcalde
Alcaldía Municipal
Costado Norte de la
Catedral
Choluteca, Choluteca,
HONDURAS**

**Ingeniero Héctor
Guillermo Guillén Gómez,
Alcalde
Alcaldía Municipal
1a. Calle, 3a y 4a Avenidas
S.O. #9
San Pedro Sula, Cortés,
HONDURAS**

**Profesora Alba Nora
Gúnera de Melgar Castro,
Alcaldesa
Alcaldía Municipal,
Costado Sur Cetedral
Metropolitana
Tegucigalpa, M.D.C.,
HONDURAS**

**Sr. Hernán Hernández
Oficial de Programas
PNUD
Tegucigalpa, M.D.C.,
HONDURAS**

**Dr. Juan Pablo Hernández,
Director Ejecutivo
Asociación de Municipios
de HONDURAS
(AMHON)
Edificio Banco Municipal
Autónomo
Tegucigalpa, M.D.C.,
HONDURAS**

**Sr. Harry Jager
Asesor de Desarrollo
Municipal
RHUDO/CA
7o Piso, Edificio los
Castaños
Tegucigalpa, HONDURAS**

**Licenciado Guadalupe
López Rodríguez
Alcalde, Alcaldía
Municipal
Villanueva, Cortés,
HONDURAS**

**Señor Edilberto Martínez
Rivera
Alcalde, Alcaldía
Municipal
Edificio Club Alpha
La Lima, Cortés,
HONDURAS**

**Señor Juan Ramón
Morales, Alcalde, Alcaldía
Municipal
Frente al Parque Ramón
Rosa
El Progreso, Yoro,
HONDURAS**

**Lic. Rolando Arturo
Raudales Urtecho, Director
Dirección General de
Asesoría y Asistencia
Técnica Municipal
Ministerio de Gobernación
y Justicia
Tegucigalpa, M.D.C.,
HONDURAS**

**Señor Pablo Salcido
Jefe del Equipo
ICMA/MDP
Proyecto de Desarrollo
Municipal
RHUDO/CA,
USAID/Tegucigalpa
7o Piso, Edificio Los
Castaños
Tegucigalpa, M.D.C.
HONDURAS**

**Señor Zacarías
Alvaro Mena
Alcalde, Alcaldía
Municipal
Barrio El Centro, 8a Calle
1a Avenida
Puerto Cortés, Cortés,
HONDURAS**

**Sr. Mario Pita
Director del RHUDO/CA
USAID
7o Piso, Edificio los
Castaños
Tegucigalpa, HONDURAS**

**Licenciado Roque Ruben
Pascua
Vice-Ministro, Ministerio
de Gobernación y Justicia
Palacio de los Ministerios,
Planta Alta
Tegucigalpa, M.D.C.,
HONDURAS**

**Sr. Solomón Sosa, Alcalde
Municipal
Alcaldía Municipal
Barrio El Centro
Siguatepeque, Comayagua,
HONDURAS**

**Abogado David Mendoza
Lupiac
Presidente, Banco
Municipal Autónomo
(BANMA)
Esquina Opuesta Farmacia
Regis, Tegucigalpa,
M.D.C., HONDURAS**

**Sr. Sigifredo Ramírez,
Director
Proyecto de Desarrollo
Municipal
RHUDO/CA,
USAID/Tegucigalpa
7o Piso, Edificio Los
Castaños
Tegucigalpa, M.D.C.
HONDURAS**

**Sr. Alvaro Saborio
Proyecto de Desarrollo
Municipal
RHUDO/CA, USAID
San Pedro Sula, Cortés
HONDURAS**

**Sra. Dianne Tsitsos
Sub-Directora
RHUDO/CA,
USAID/Tegucigalpa
7o Piso, Edificio Los
Castaños
Tegucigalpa, M.D.C.
HONDURAS**

MEXICO

Sr. Armando Romero Rosales
Ex-Alcalde, Alcaldía Municipal
Aguascalientes, MEXICO

NICARAGUA

Sra. Mariana Gómez
Directora Regional,
INIFOM
Granada, NICARAGUA

Sr. Jaime Gonzalez
Asesor Legal
Consejo Municipal
Managua, NICARAGUA

Sr. Frank Lanzas
Alcalde, Alcaldía
Municipal
Matagalpa, NICARAGUA

Sra. Miriam Largaespada
Alcaldesa, Alcaldía
Municipal
Teustepe, NICARAGUA

Sr. Sebastian Putoy
Alcalde, Alcaldía
Municipal
Masaya, NICARAGUA

Lic. Flavio Valladares,
Director de Relaciones
Internacionales, INIFOM
Managua, NICARAGUA

Sr. Roger Zúñiga
Asesor Económico
Alcaldía Municipal
Managua, NICARAGUA

PANAMA

Sr. Alcibíades Gonzáles
Alcalde, Alcaldía
Municipal
Colón, PANAMÁ

Sr. Jorge Luis Macías
Fonseca
Presidente, Concejo
Municipal
Colón, PANAMA

ESTADOS UNIDOS

Sr. Joseph Arington
Vice-Presidente, PADCO
1012 N Street, NW
Washington, DC 20001
USA

Prof. David Greytak
Metropolitan Studies
Program
400 Maxwell School
Syracuse University
Syracuse, NY 13244-1090
USA

Srta. Sandra Wheaton
Oficial para el Desarrollo
de Proyectos, PADCO
1012 N Street, NW
Washington, DC 20001
USA

ANEXO II

La Agenda

La Agenda
para el Seminario Regional sobre

**"El Papel de La Municipalidad:
Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal"**

Tegucigalpa, Honduras

Del 19 al 21 de noviembre de 1991

Patrocinado por

La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA)

y

**La Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano
para Centroamérica (RHUDO/CA)
de la
Agencia de los Estados Unidos para el
Desarrollo Internacional (USAID)**

**EL PAPEL DE LA MUNICIPALIDAD:
LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL**

Del 19 al 21 de noviembre de 1991, Tegucigalpa, Honduras

AGENDA DEL SEMINARIO

Martes, 19 de noviembre de 1991

Local: Salón Maya, Hotel Honduras Maya

- 8:30 - 10:00 am Llegada y Registro de los Participantes
10:00 Inauguración
10:00 - 10:15 Profesora Alba Nora Gúnera de Melgar Castro,
Alcaldesa de Tegucigalpa y Presidenta de la Federación de Municipios
del Istmo Centroamericano (FEMICA)
10:15 - 10:30 Sr. Omar Antonio Guillén Bellino, Alcalde de Choluteca y Tesorero de
la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
10:30 - 10:45 Sra. Irenemaree Castillo, Directora de ROCAP
10:45 - 11:00 Sr. Alberto de Guzmán, Moderador
11:00 - 11:30 Intervención: "Los Elementos Esenciales del Mandato Municipal."
Presentación hecha por: Sr. Mario Pita, Director, RHUDO/CA, USAID
11:30 - 11:45 Receso
11:45 - 12:15 Panel sobre la Presentación Anterior (Moderador: Alberto de Guzmán)
Panelistas: Sr. Roger Zúñiga, Asesor Económico del Alcalde de
Managua, Nicaragua;
Sr. Omar Montalvo, Alcalde de Sucre, Bolivia
Sr. Roberto Renault, Ejecutivo Municipal de San Carlos,
Costa Rica
12:15 - 1:00 pm Sesión Plenaria
1:00 - 2:30 Almuerzo Libre
2:30 - 3:00 Intervención: "La Municipalidad: Un Sistema Representativo del
Gobierno."
Presentación hecha por: Sr. Harry Jager, Asesor de Desarrollo
Municipal del RHUDO/CA
3:00 - 3:15 Receso
3:15 - 3:45 Panel sobre la Presentación Anterior (Moderador: Alberto de Guzmán)
Panelistas: Sra. Norma de Dowe, Coordinadora General de CONARA,
El Salvador;
Sr. Alcibíades González, Alcalde de Colón, Panamá;
Sr. Victor Evelio Castro, Diputado a la Asamblea
Legislativa, Costa Rica
3:45 - 4:30 Sesión Plenaria
4:30 - 4:45 Conclusiones del Primer Día (Moderador: Alberto de Guzmán)
7:00 - 9:00 Recepción en el Salón El Rancho del Hotel Honduras Maya

Miércoles, 20 de noviembre de 1991

Local: Salón Maya, Hotel Honduras Maya

8:00 - 8:30 am **Intervención: "El Gobierno Local y la Independencia Financiera."**
Presentación hecha por: Profesor David Greytak, Programa de Estudios Metropolitanos, Escuela Maxwell, Universidad de Syracuse

8:30 - 9:00 **Panel sobre la Presentación Anterior (Moderador: Alberto de Guzmán)**
Panelistas: Ing. Hector Guillermo Guillén, Alcalde de San Pedro Sula, Honduras;
Sr. Frank Lanza, Alcalde de Maragalpa, Nicaragua;
Ing. Daniel Caballero Archila, Alcalde de San Marcos, Guatemala

9:00 - 9:45 Sesión Plenaria

9:45 - 10:00 Receso

10:00 - 10:30 **Intervención: "El Papel y Potencial de Asociaciones Municipales."**
Presentación hecha por: Sr. Guillermo Tapia Nicola, Director, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

10:30 - 11:00 **Panel sobre la Presentación Anterior (Moderador: Alberto de Guzmán)**
Panelistas: Sr. Omar Antonio Guillén Bellino, Alcalde de Choluteca y Tesorero de AMHON, Honduras;
Lic. Mirla Flores de Alfaro, Alcaldesa de Amatitlán, Guatemala;
Dr. Abraham Lopez, Alcalde de Sonsonate y Presidente de COMURES, El Salvador

11:00 - 11:45 Sesión Plenaria

11:45 - 1:00 pm Almuerzo en el Salón Bella Vista del Hotel Honduras Maya
Palabras del Sr. James C. Cason, Ministro Consejero de la Embajada de los Estados Unidos de América en Honduras.

1:00 - 1:30 **Intervención: "Autoridad Funcional: Gobierno Local versus Gobierno Nacional." Presentación hecha por: Sr. Jorge Enrique Vargas, Asesor y Ex Vice-Ministro de Planeación Nacional de Colombia**

1:30 - 2:00 **Panel sobre la Presentación Anterior (Moderador: Alberto de Guzmán)**
Panelistas: Prof. Alba Nora Gúnera de Melgar Castro, Alcaldesa de Tegucigalpa, Honduras;
Sr. Edwin Solórzano, Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Guatemala;
Lic. Francisco Flores, Vice-Ministro de Planificación, El Salvador

2:00 - 2:45 Sesión Plenaria

2:45 - 3:00 Receso

3:00 - 5:00 **Grupos de Trabajo**

Grupo 1: "La Municipalidad: Un Sistema Representativo del Gobierno" (Local: Salón Bella Vista)

Grupo 2: "El Gobierno Local y la Independencia Financiera" (Local: Salón Bella Vista)

Grupo 3: "El Papel y Potencial de las Asociaciones Municipales" (Local: Salón Maya)

Grupo 4: "Autoridad Funcional: Gobierno Local versus Gobierno Nacional" (Local: Salón Maya)

Jueves, 21 de noviembre de 1991

Local: **Salón Maya, Hotel Honduras Maya**

**Presentación de Conclusiones de los Grupos de Trabajo.
Declaración de Principios (Moderador: Alberto de Guzmán)**

8:00 - 8:20 Grupo 1
8:20 - 8:40 Sesión Plenaria
8:40 - 9:00 Grupo 2
9:00 - 9:20 Sesión Plenaria
9:20 - 9:40 Grupo 3
9:40 - 10:00 Sesión Plenaria
10:00 - 10:20 Grupo 4
10:20 - 10:40 Sesión Plenaria
10:40 - 11:00 Receso
11:00 - 11:30 **Presentación Preliminar de la Declaración de Principios del Seminario**
11:30 - 12:00 Sesión Plenaria
12:00 - 2:00 pm Almuerzo Libre
2:00 - 5:00 **Libre para Intercambio de Impresiones y Reuniones Varias**
5:00 - 5:30 **Presentación Final de la Declaración de Principios del Seminario**
7:30 - 8:00 **Traslado al Palacio Municipal**
8:00 **Ceremonia de Clausura**
Lectura de la "Declaración de Tegucigalpa" por la Señora Alcaldesa Municipal del Distrito Central y Presidenta de FEMICA, Prof. Alba Nora Gúnera de Melgar Castro
9:00 **Recepción en el Salón de Cabildos del Palacio Municipal ofrecida por la Sra. Alcaldesa de Tegucigalpa y Presidenta de FEMICA**
12:00 **Traslado al Hotel Honduras Maya**

Organizado por:

**Planificación y Desarrollo
Colaborativo Internacional S.A. (PADCO)**

32

ANEXO III

Los Procedimientos del Seminario

ANEXO IIIA

Las Conclusiones Básicas

211

CONCLUSIONES BÁSICAS DEL SEMINARIO REGIONAL:

EL PAPEL MUNICIPAL: LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL

En el Seminario Regional denominado "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," celebrado en Tegucigalpa, Honduras entre los días 19 y 21 de noviembre de 1991, los Alcaldes y los Representantes de las Asociaciones Municipales e Instituciones de Apoyo al Desarrollo Municipal del Istmo Centro Americano, después de un debate e intenso análisis, llegaron a concluir que la municipalidad representa la base esencial para consolidar la democracia y el desarrollo nacional en cada país. Para lograr aprovechar y maximizar esta potencialidad, será necesario impulsar una serie de acciones que son consideradas urgentes, indispensables e inaplazables. Estas son:

Funciones Municipales

1. Como parte de la redefinición del papel del Estado que es urgente analizar la descentralización, entendida como la transferencia de recursos, autoridad y competencias del gobierno nacional al local, es un elemento fundamental.
2. Es necesario, en consecuencia, trasladar a la órbita municipal aquellos servicios públicos y otras funciones que ofrezcan ventajas comparativas en términos de costos y estén más cercanas a los usuarios y promover mecanismos viables de control ciudadano a la gestión municipal.
3. La determinación de cuáles servicios y funciones deberán ser trasladadas lo define las condiciones propias de cada país. Sin embargo, en principio se señalan las siguientes áreas: infraestructura y gestión de salud, educación, caminos rurales, protección, recursos naturales, agua y alcantarillado, entre otros.
4. En consideración de la diversidad y capacidades de los municipios, el traslado de servicios debe ser gradual y selectivo.
5. Dicho proceso requerirá programas intensos de asistencia técnica y capacitación de apoyo al proceso de descentralización. Paralelo al traslado de competencias, el proceso debe ir acompañado de la dotación de recursos financieros suficientes en tres vías:

- a. Dotación de la autoridad fiscal local propia;
- b. Establecimiento de transferencias de recursos económicos del presupuesto nacional en forma proporcional al traslado de funciones y beneficiando en mayor medida a los municipios menos desarrollados; y
- c. Creación de mecanismos crediticios de apoyo a la descentralización.

Independencia Financiera

1. Impulsar las políticas y estrategias dirigidas a:
 - a. lograr la participación efectiva de las municipalidades en la asignación de recursos financieros para el desarrollo;
 - b. asegurar la suficiencia financiera municipal y su autonomía del gasto.

Para aumentar la base fiscal municipal:

1. Las acciones prioritarias requeridas son: promulgar un Código Tributario Municipal que defina las tasas y los impuestos de dominio exclusivo municipal en su fijación, ejecución, administración y uso.
2. Promover políticas que:
 - a. obliguen la recuperación de la morosidad, aseguren la autonomía municipal en el manejo y venta de los "ejidos";
 - b. devuelvan competencias a los gobiernos municipales y los recursos requeridos para su administración;
 - c. permitan la venta de bonos municipales y la creación de loterías municipales; y
 - d. mejoren la administración municipal mediante la reducción y readecuación de planillas y mejoramiento de sistemas catastrales.
3. Establecer la base legal para transferencias de recursos nacionales hacia los municipios en forma sistemática bajo los criterios de equidad, eficiencia y capacidad municipal, y que contemple a su vez incentivos para aquellos municipios que más generen recursos.
4. Propiciar mecanismos de financiamiento y co-financiamiento especiales y condiciones

adecuadas a las diferentes clases de municipios.

5. Promover la adopción de políticas, estrategias y programas de asistencia técnica y capacitación para mejorar la capacidad administrativa, financiera y técnica municipal.

Representación Municipal

Reforzar la legitimidad, representatividad y potencialidad de la municipalidad como institución democrática mediante:

1. el establecimiento de sistemas y procesos de elecciones municipales, separadas en fecha de las nacionales y en base a plataformas programáticas; con período igual al presidencial pero no coincidentes en fecha;
2. la representación en el gobierno municipal en forma proporcional de acuerdo con el voto electoral;
3. la apertura del proceso electoral a la participación de otros grupos diferentes de los partidos políticos nacionales para que conformen el gobierno municipal;
4. el fomento de los mecanismos de participación y control de la gestión municipal tales como cabildos, alcaldes auxiliares, juntas comunales, elegidas por la comunidad y otras formas para sistematizar la consulta popular.

Asociaciones Municipales

1. Las asociaciones municipales y voceras de los gobiernos locales como instancias representativas deben avocarse fundamentalmente a promover y perfeccionar los procesos de descentralización e incorporar a las municipalidades en el proceso de desarrollo económico y social nacional.
2. A efecto de que posean plena legitimidad, las asociaciones deben regirse bajo los siguientes principios:
 - a. Adhesión voluntaria;
 - b. Representatividad; y
 - c. Independencia del gobierno central.
3. Además de promover la descentralización, las asociaciones deben diseñar políticas y estrategias de asistencia técnica y capacitación, gestionando en otras instancias su

implementación. A la vez deben promover asociaciones regionales, provinciales o departamentales para estimular la cooperación y prestación de servicios en forma mancomunada.

4. Los recursos financieros necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento deben provenir de las propias municipalidades.
5. En el ámbito regional, las asociaciones deben apoyar a la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), como la instancia vocera de los intereses municipales en el proceso de integración Centroamericano. Además, debe promover el intercambio y la cooperación horizontal.

ANEXO III.B

La Declaración de Tegucigalpa

DECLARACION DE TEGUCIGALPA

Los alcaldes, representantes de las asociaciones municipales y de las instituciones de apoyo al desarrollo municipal de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, reunidos en la ciudad de Tegucigalpa, M.D.C. con motivo del Seminario regional "El Papel de la Municipalidad: los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," celebrado entre los días 19 y 21 de noviembre de 1991,

CONSIDERANDO

Que los municipios son el escenario natural de la vida ciudadana y las municipalidades constituyen la célula básica de la administración pública y, por ende, la instancia de gobierno donde debe garantizarse la satisfacción de las necesidades fundamentales de la vida social y el bienestar colectivo;

Que los países del Istmo Centroamericano enfrentan el reto de superar la crisis política, institucional, económica y social, mediante una nueva organización del Estado, que asegure el crecimiento económico y la pacificación, con base en la justicia social y el pleno reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos;

Que los pueblos del Istmo Centroamericano han expresado su voluntad de enfrentar los desafíos de su desarrollo por intermedio de sistemas democráticos, que garanticen la plena representación ciudadana y nuevos espacios de concertación;

Que el desarrollo de la democracia depende fundamentalmente de su pleno ejercicio en el nivel local de gobierno;

Que es indispensable afianzar el proceso de integración, orientado a enfrentar conjuntamente algunos de los problemas básicos que nuestro desarrollo demanda,

DECLARAMOS

- 1. La voluntad expresa de los alcaldes de la Región y de las comunidades locales que representamos para demandar una mayor y mejor participación de los gobiernos locales en las decisiones y en la gestión del desarrollo de nuestros pueblos;**
- 2. La necesidad impostergable de reestructurar integralmente el Estado en todos nuestros países, para posibilitar que la satisfacción de las necesidades de la comunidad se realice de la manera más eficiente, equitativa y democrática;**

3. **Nuestro apoyo expreso y manifiesto a la descentralización política, fiscal e institucional;**
4. **Que dentro del proceso de descentralización es necesaria la devolución a los municipios de las funciones que garanticen la atención de las necesidades fundamentales de nuestras comunidades, conjuntamente con la transferencia de los recursos técnicos y financieros necesarios para atenderlas adecuadamente. Esta transferencia debe garantizar una mayor justicia redistributiva de los recursos entre los ciudadanos de las naciones. Reclamamos estas funciones como atribución primordial de los gobiernos locales;**
5. **Nuestra voluntad de asumir el ejercicio de las funciones devueltas, que deben ser trasladadas gradual y diferenciadamente, de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las municipalidades y en función de las necesidades, capacidades y nivel de desarrollo relativo de los distintos municipios.**
6. **Nuestra plena disposición de enfrentar el reto de la satisfacción directa de las necesidades vitales de nuestras comunidades, bajo las condiciones anteriormente definidas. En este contexto comprometemos el esfuerzo de los gobiernos locales por ejercer una administración más democrática y más eficiente en el recaudo y uso de los recursos.**
7. **Nuestra convicción de que las municipalidades cuentan con importantes ventajas comparativas, que posibilitan una mejor atención directa de las demandas locales, tales como la cercanía al usuario que se refleja en menores costos de ejecución de obras y provisión de servicios; mayor receptividad de las demandas y particularidades locales; posibilidad de cogestión y corresponsabilidad de los propios usuarios; y, sujeción al control ciudadano.**
8. **Que el desarrollo municipal requiere de una mayor legitimidad y representatividad política, para garantizar la credibilidad y respaldo de la ciudadanía a la ejecución de sus mandatos. En consecuencia, exigimos que la selección de los mandatarios locales se haga por medio de elecciones directas y universales, en fecha distinta de los comicios nacionales, a partir del debate local de las plataformas propuestas por los candidatos para la conducción de los intereses comunitarios. La conformación de los concejos deberá hacerse manteniendo el principio de proporcionalidad de la representación.**
9. **Que para el logro de los antedichos propósitos, reiteramos nuestra voluntad de fortalecer las asociaciones nacionales de municipios, bajo los principios de libre asociación e independencia. A ellas encomendamos la tarea de gestar y propiciar la voluntad política que el proceso de cambio en la estructura del Estado y la descentralización demandan; la representación de las municipalidades en las**

discusiones y decisiones nacionales que afecten a los intereses y competencias municipales; y, la gestión de los servicios de apoyo que permitan fortalecer técnica y administrativamente a los gobiernos locales para un ejercicio pleno y eficiente de sus funciones.

- 10. Nuestro pleno respaldo a la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano - FEMICA-, como el ente más adecuado para representarnos y apoyarnos en el propósito fundamental de fortalecer política y económicamente a los gobiernos y administraciones municipales. En particular, respaldamos la labor de FEMICA en la búsqueda de las estrategias y mecanismos que movilicen respaldo político y apoyo a los procesos nacionales de descentralización. Encomendamos expresamente a FEMICA ser nuestro portavoz e interlocutor ante las instancias regionales de integración y le solicitamos presentar esta declaración en la próxima Reunión Cumbre de los Presidentes Centroamericanos.**

Encomendamos a FEMICA y a las asociaciones nacionales de municipios promover y ejecutar las conclusiones de este Seminario y los planteamientos de la presente Declaración de Tegucigalpa.

ANEXO III.C

FEMICA: El Plan de Trabajo (1991-1992)

FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL

ISTMO CENTROAMERICANO

F E M I C A

PLAN DE TRABAJO

PERIODO

Octubre 91 - Septiembre 92

Tegucigalpa, MDC

Octubre, 1991



FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

2

PLAN DE TRABAJO FEMICA

Período Octubre 91 - Septiembre 92

CONTEXTO:

En la década de los 60 la centralización fue la respuesta al desarrollo económico de la región. Se presenta sin embargo una gran realidad, la centralización no sólo obstaculiza el desarrollo económico sino que atenta e impide la evolución y perfeccionamiento del sistema político: "La Democracia".

Los gobiernos han tomado conciencia de esta problemática y se han avocado a la búsqueda de fórmulas que permiten viabilizar el sistema, dar respuesta rápida a las demandas sociales de los ciudadanos que claman por un mejor nivel de vida. La respuesta debe fortalecer la legitimidad del sistema político, de ahí la urgente necesidad de apoyar las instancias locales, ya que son las únicas que tienen la posibilidad de estar en contacto directo con los ciudadanos y por lo tanto de darle satisfacción y participación, para lo cual deben maximizar su eficacia en la prestación de servicios.

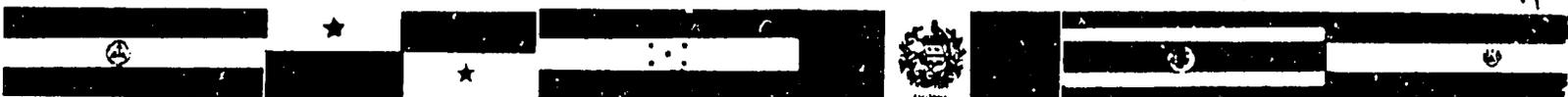
Se han dado en algunos países centroamericanos pasos fundamentales en materia de descentralización, por ejemplo, en Guatemala se transfiere el 8% del presupuesto del Estado a las municipalidades; en Honduras se transfiere el 5% del presupuesto y se otorga a la municipalidad una base tributaria en correspondencia con las funciones cedidas.

La voluntad política de trasladar funciones a los municipios, es un hecho, como lo es, el interés de gobiernos extranjeros y organismos internacionales por cooperar con el sector municipal.

ANTECEDENTES DE FEMICA

La federación de municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), creada en septiembre de 1991, surge de la unión de dos iniciativas.

La primera, de FEMUCAP, instalada en el año de 1976, la cual no pudo ejercer un papel importante de impulso y fortalecimiento de la institución municipal en la región dado el carácter conflictivo que caracterizó a ésta en la década de los ochenta.



FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

3

Asimismo, dicha organización no era representativa de los más de 1,000 municipios de Centroamérica y Panamá, pues su dirección estaba limitada a las ciudades capitales.

La segunda iniciativa -- UMICA-- aunque no logró formalizarse, planteaba la necesidad de que todos los municipios de la región en igualdad de condiciones pudieran estar representados en una organización regional y pudieran beneficiarse de sus servicios.

Ambas iniciativas confluyeron, y sus dirigentes decidieron conformar una única organización que los representara a efecto de promover básicamente:

- a. El intercambio de experiencias y,
- b. los procesos de descentralización.



FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

4

I. OBJETIVO GENERAL

Promover los mecanismos que fortalecerán a la institución municipal y los procesos de descentralización en la región Centroamericana y Panamá.

II. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- (a) Consolidación: Consolidar a FEMICA como la organización permanente representativa y vocera de los municipios del Istmo.
- (b) Intercambio: Promover el intercambio de experiencias entre sus miembros así como la cooperación horizontal, tanto entre sus miembros como con organizaciones similares de otros países y regionales.
- (c) Apoyos internacionales: Elevar a la Agenda de los Gobernantes del Istmo el tema del municipalismo y la descentralización.
- (d) Asociaciones Nacionales de Municipios: Apoyar a las organizaciones nacionales de municipios en sus esfuerzos por promover el fortalecimiento municipal y la descentralización en sus respectivos países.
- (e) Cooperación Internacional: Lograr apoyos de las agencias de cooperación bilateral y multilateral en el logro de los objetivos de FEMICA.
- (f) Análisis e Investigaciones: Se llevarán a cabo investigaciones y estudios que tiendan a insertar al sector municipal en los nuevos enfoques económicos y papel del Estado que se promueven en la región.

III. ACTIVIDADES

Para el logro del objetivo general y los objetivos específicos de FEMICA, se llevarán a cabo las siguientes actividades:

- (a) Consolidación: Como organización que reinicia actividades en la región, gran parte de sus esfuerzos necesariamente se orientarán a su consolidación. Aunque en términos generales todas las actividades apuntan a dicho propósito, las siguientes son de carácter específicos.



FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

5

- a.1 **Afiliación:** Durante el período se procurará la afiliación a FEMICA de todas las asociaciones nacionales de municipios y de al menos 10 municipios representativos por cada país de la región.
- a.2 **Sustento Económico:** Para el sustento administrativo básico de FEMICA y sus actividades se promoverán dos acciones simultáneas:
1. **Cuotas:** Se llevarán a cabo gestiones a efecto de que los afiliados atiendan sus cuotas.
 2. **Co-patrocinio de actividades:** Se promoverá entre los entes de cooperación el co-patrocinio de los diferentes seminarios, encuentros, reuniones e investigaciones que FEMICA llevará a cabo.
- a.3 **Carta de FEMICA:** Se elaborará y divulgará un documento que contendrá los fundamentos filosóficos y objetivos que orientan el accionar de FEMICA.
- (b) **Intercambio:** Los países de la región poseen ricas experiencias en diferentes ámbitos del quehacer municipal en temas que van desde la participación ciudadana hasta legislación tributaria. Estas experiencias se divulgarán y promoverán entre los miembros.

El intercambio de experiencias que hará FEMICA alcanzará también a organizaciones de otros países y regiones que promueven objetivos similares.

- b.1 **Comunicación:** se establecerá un medio informativo semestral que recogerá los acontecimientos, experiencias exitosas y aspectos más relevantes del quehacer municipal de la región y el mundo.
- b.2 **Relaciones internacionales:** Se establecerán relaciones de intercambio y comunicación con otras organizaciones similares u homólogas, tales como la Unión Internacional de Administraciones Locales (IULA) y federaciones y organizaciones de municipios de otros países de la región.

FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

6

- b.3 **Banco de éxitos Municipales:** Se promoverá la divulgación de experiencias del Istmo que sean exitosas en el Proyecto Banco de éxitos Municipales que lleva a cabo IULA, capítulo Latinoamericano con sede en Quito, Ecuador.
- (c) **Apoyos internacionales:** La importancia del sistema municipal hasta la fecha ha sido objeto básicamente de un escrutinio técnico. En forma sistemática no ha sido tratado en los niveles políticos decisorios por los Gobernantes del Area. Su inclusión representaría para el sector municipal un aporte importante, a partir del cual podrían desencadenarse acciones y apoyos relevantes para el sector.
- c.1 **Declaración de la Cumbre Presidencial:** FEMICA promoverá en las cumbres presidenciales de la Región un apoyo directo al sistema municipal y la descentralización como medio eficaz de fortalecer el proceso democrático.
- c.2 **Parlamento centroamericano:** De igual forma se promoverá el apoyo por parte del PARLACEN a los principios de la descentralización.
- c.3 **San José - VIII:** Buscará el apoyo para que en la Declaración de los Cancilleres de Europa y Centroamérica se consigne la necesidad de apoyar a los gobiernos locales como base fundamental del sistema democrático.
- c.4 **Cónclave sobre la Descentralización:** Se llevará a cabo un cónclave en el que disertarán destacadas personalidades políticas que tendrá como objetivo trasladar de la agenda técnica a la política el tema municipal.
- c.5 **Crédito y Sector municipal:** Se promoverá el interés de la Banca de Desarrollo Internacional y de los países cooperantes a efecto de que establezcan líneas de crédito exclusivas para el sector municipal en apoyo a los procesos de descentralización. Dicha acción se iniciará con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

7

(d) Asociaciones Nacionales de Municipios (ANM): Dos acciones se proponen llevar a cabo relativas a las ANM.

d.1 **Promoción**: Colaborar con los esfuerzos nacionales en la promoción y formulación de A.N.M. en Nicaragua y Panamá.

d.2 **Agendas Nacional y Regional**: La Agencia para el Desarrollo internacional (AID) está realizando una evaluación comparada del sector municipal en el istmo. FEMICA tomará como base dicho estudio y coordinará con las asociaciones nacionales de municipios un taller por país que arroje:

- a. Areas de experiencia exitosas.
- b. Areas susceptibles de asistencia técnica.
- c. Focalización de áreas susceptibles a la descentralización.
- d. Necesidad de capacitación y procurar su financiamiento.
- e. En base a las experiencias exitosas, plantear intercambios entre municipios.

Como resultado de los talleres por país, se realizará un seminario general que arroje:

- a. La situación actual del sector en la región.
- b. Sugerencias para la agenda de FEMICA por país.
- c. Sugerencias para la agenda de FEMICA a nivel regional.

(e) Cooperación Internacional: Se procurará el apoyo para las diferentes actividades propuestas en este Plan por parte de las diferentes agencias y mecanismos de cooperación internacional en adición a las que propongan éstas y coincidan con los objetivos de FEMICA, especialmente en asistencia técnica y capacitación.

(f) Investigaciones: Una serie de programas se llevan a cabo en la región que están variando en forma sustancial el ambiente económico y el papel de Estado en el desarrollo de nuestros países. En efecto, el proceso de integración económica y los programas de ajuste y modernización del Estado se impulsan en la región.

50

FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

8

El papel que debe jugar el sector municipal en dichos procesos en cierta forma aún siguen siendo una incógnita. Se realizarán dos estudios que ayuden a dilucidar esta situación y a partir de éstos diseñar las estrategias de acción futura. Los estudios que se gestionarán serán:

f.1 Relación y efectos del proceso de Integración Económica y el Desarrollo Municipal.

f.2 Papel del sistema municipal en los Programas de Ajuste y Modernización del Estado.

IV. CALENDARIO DE ACTIVIDADES

En Anexo #1 se muestra el calendario tentativo de las diferentes actividades.

V. PRESUPUESTO

El presupuesto de egresos para atender los compromisos del presente plan ascienden a 148,900 Pesos Centroamericanos. En Anexo #2 se presenta un detalle desglosado en gastos operativos y de las actividades.

VI. MODALIDAD DE TRABAJO

La modalidad del trabajo que FEMICA aplicará será la de contrato de servicios para la realización de las diferentes actividades programadas. Su estructura básica será la de un Director Ejecutivo a tiempo completo y el apoyo logístico necesario (oficina, servicio secretarial y mobiliario) será suministrado por la Alcaldía Municipal de Tegucigalpa, M.D.C., sede de la presidencia de FEMICA.

Las tareas del Director Ejecutivo serán las de lograr los apoyos necesarios para implementar el Plan de Trabajo.

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

ACTIVIDADES NOVIEMBRE DICIEMBRE ENERO FEBRERO MARZO ABRIL MAYO JUNIO JULIO AGOSTO SEP.

A. CONSOLIDACION

A.1 Afiliación -----
 A.2 Sustento Económico -----
 A.3 Carta FEMICA -----

B. INTERCAMBIO

B.1 Comunicación -----
 B.2 Rel.Interiores -----
 B.3 Banco Ex.Municipales -----

C. APOYOS INTERNACIONALES

C.1 Cumbre Presidencial -----
 C.2 PARLACEN -----
 C.3 San José VIII -----
 C.4 Cónclave -----
 C.5 Crédito -----

D. Asoc.Nac.de Municipios

D.1 Promoción -----
 D.2 Agendas Nacionales -----
 D.3 Agenda Regional -----

E. COOPERACION INTERNACIONAL

F. INVESTIGACIONES

F.1 Integración Económica y Desarrollo Municipal -----
 F.2 Sistema Municipal y Prog.de Ajustes y Modernización del Estado -----

**FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO
CENTROAMERICANO**

58

**FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO
CENTROAMERICANO**

ESTADO DE EGRESOS E INGRESOS

" F E M I C A " OCTUBRE - 1991 - OCTUBRE - 1992

E G R E S O S

I N G R E S O S

1.- Gastos de Operación	\$.	30,800.00
1.1 Servicios Personales	\$. 14,900.00	
1.2 Servicios Públicos	\$. 2,000.00	
1.3 Activos Fijos	\$. 4,100.00	
1.4 Gastos de Viaje y Viáticos	\$. 8,800.00	
1.5 Comunicaciones	\$. 1,000.00	
2.- Programas Especiales Y Otras Actividades	\$.	118,100.00
2.1 Boletín	\$. 2,100.00	
2.2 Carta de Femica	\$. 300.00	
2.3 Apoyo Internacional	\$. 53,700.00	
2.4 A N M	\$. 42,000.00	
2.5 Investigaciones	\$. 20,000.00	
TOTAL EGRESOS.....	\$.	148,900.00

I-Saldo Inicial Bancos	\$.	7,707.00
II-Cuentas por Cobrar	\$.	2,000.00
III-Aportación Pais Miembros.	\$.	6,000.00
IV-Seminarios	\$.	13,000.00
Suman Ingresos Fijos	\$.	28,707.00
Déficit Operacional	\$.	120,193.00

TOTAL INGRESOS.....\$ 148,900.00

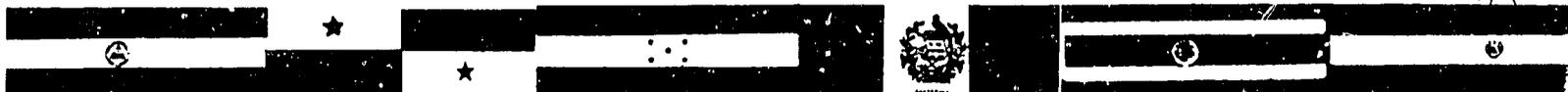
177

FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

DETALLE DE EGRESOS

1.- GASTOS DE OPERACION

1.1 <u>SERVICIOS PERSONALES</u>		\$ 14,900.00
1.1.1 SUELDO DIRECTORA	\$ 9,600.00	
1.1.2 SUELDO SECRETARIA	\$ 3,600.00	
1.1.3 SUELDO CONSERJERIA	\$ <u>1,700.00</u>	
1.2 <u>SERVICIOS PUBLICOS</u>		\$ 2,000.00
1.2.1 ALQUILERES	\$ 1,600.00	
1.2.2 AGUA Y LUZ	\$ 300.00	
1.2.3 OTROS	\$ <u>100.00</u>	
1.3 <u>ACTIVOS FIJOS</u>		\$ 4,100.00
1.3.1 MOBILIARIO Y EQUIPO DE OFICINA	\$ <u>4,100.00</u>	
1.4 <u>GASTOS DE VIAJES Y VIATICOS</u>		\$ 8,800.00
1.4.1 VIAJES A C.A. POR D. EJECUTIVO	\$ 2,000.00	
1.4.2 VIAJES A C.A. POR J. DIRECTIVA	\$ 2,000.00	
1.4.3 VIATICOS (40 DIAS)	\$ 4,000.00	
1.4.4 GASTOS DE REPRE- SENTACION	\$ <u>800.00</u>	
1.5 <u>COMUNICACIONES</u>		\$ 1,000.00
TELEFONO/FAX/CARRO	\$ <u>1,000.00</u>	



FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

2.	<u>PROGRAMAS ESPECIALES Y OTRAS ACTIVIDADES</u>		\$ 118,100.00
2.1	<u>BOLETIN</u>		\$ 2,100.00
2.1.1	EDICION	\$	400.00
2.1.2	PUBLICACION	\$	1,200.00
2.1.3	DISTRIBUCION	\$	<u>500.00</u>
2.2	<u>CARTA DE FEMICA</u>	\$	300.00
2.2.1	PUBLICACION	\$	300.00
2.3	<u>APOYOS INTERNACIONALES</u>	\$	53,700.00
2.3.1	CUMBRE PRESI- DENCIAL	\$	500.00
2.3.2	PARLACEN	\$	1,200.00
2.3.3	CONCLAVE	\$	52,000.00
2.4	<u>AGENDA NAC. MUNICIPAL</u>	\$	42,000.00
2.4.1	PROMOCION	\$	10,000.00
2.4.2	AGENDA NAC.	\$	12,000.00
2.4.3	AGENDA REG.	\$	20,000.00
2.5	<u>INVESTIGACIONES</u>	\$	20,000.00
2.5.1	MUNICIP. E INTE- GRACION ECONOM.	\$	10,000.00
2.5.2	MUNICIP. Y PRO- GRAMAS DE AJUSTE MODERNO DEL ESTA- DO	\$	10,000.00

55