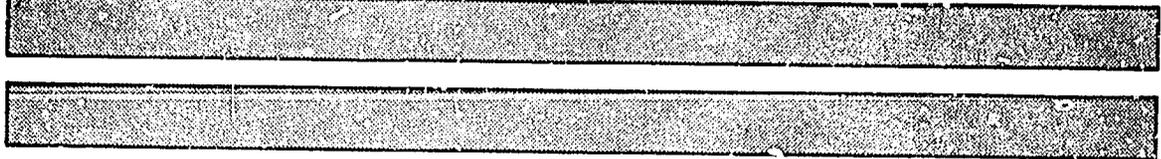
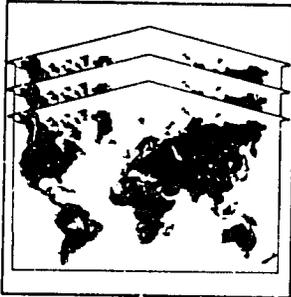


# T ★ E ★ M ★ A ★ S



## UN DESAFÍO PARA LA DEMOCRACIA CENTROAMERICANA: UNA AGENDA MUNICIPAL

*Patrocinado por:*



AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)

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

OFICINA REGIONAL PARA PROGRAMAS CENTROAMERICANOS (ROCAP)

Y

FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO (FEMICA)



**TEMAS:**

**UN DESAFÍO PARA LA  
DEMOCRACIA CENTROAMERICANA:  
UNA AGENDA MUNICIPAL**

**Preparado por:**

---

*SANDRA H. WHEATON*  
PADCO, INC.

*Este documento está basado en la "Declaración de los Procedimientos del Seminario Regional sobre El Papel de la Municipalidad" (1991) y "El Estudio Regional del Sector Municipal" (1992), patrocinados por la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano (RHUDO/CA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y por la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).*

*Las opiniones aquí expuestas pertenecen al autor y no necesariamente reflejan las de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano (RHUDO/CA), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ni de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).*

Washington, DC, Julio de 1992

---

# Indice

---

Presentación FEMICA .....	4
Presentación RHUDO .....	6
Resumen Ejecutivo .....	8
Introducción .....	11
Premisa .....	11
Contexto para el Desarrollo .....	12
Respuesta Municipal .....	14
Propósito del Documento .....	16
1. Descentralización y Autonomía Municipal .....	17
1.1. Mandatos Municipales: La Base Legal de la Autonomía Municipal ..	17
1.2. Funciones Municipales .....	18
1.3. Políticas de Descentralización .....	22
1.4. Conclusiones Básicas sobre la Descentralización .....	24
2. Democratización: Participación y Representación .....	35

---

2.1. Representación y Participación de la Comunidad .....	35
2.1.1. La legitimidad del gobierno municipal y la representación democrática correspondiente .....	37
2.1.2. Sistemas y procesos de gobierno que son democráticos y participativos .....	37
2.1.3. Transparencia: asegurando la responsabilidad .....	40
2.1.4. La movilización e influencia de la ciudadanía .....	40
2.1.5. Conclusiones .....	41
2.2. Representación y Participación Municipal .....	44
2.2.1. Asociaciones Municipales .....	45
2.2.2. Institutos de Desarrollo Municipal .....	47
2.2.3. Conclusiones .....	48
3. Movilización de Recursos Financieros y Humanos .....	54
3.1. Déficit en los Servicios Urbanos Básicos .....	54
3.2. Bajos Niveles de Ingreso Municipales .....	55
3.3. Falta de Movilización y Mejoramiento de Recursos Municipales .....	56
3.4. Transferencias Gubernamentales Limitadas .....	60
3.5. Efecto en las Responsabilidades Nacionales y Municipales en la Prestación de los Servicios Públicos .....	61
3.6. Conclusiones .....	61
4. Estrategia Regional .....	72
4.1. Meta Principal y Objetivos Estratégicos .....	72
4.2. Medios y Mecanismos .....	73
4.3. Enfoques Principales .....	76
4.4. Estrategia para la Organización y Manejo de Actividades .....	78
Anexo: Declaración de Tegucigalpa .....	82
Bibliografía .....	85

---

## Presentación FEMICA

---

La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA, aboga por el fortalecimiento de la democracia promoviendo el proceso de descentralización, pues en éste está implícito el traslado de autoridad, competencias y recursos al nivel básico donde se construye el sistema político: la Municipalidad.

También en FEMICA estamos convencidos que los resultados de la descentralización traerá mayores niveles de eficiencia, equidad y democracia a los pueblos Centroamericanos.

**Eficiencia**, al trasladar al nivel local aquellas funciones y prestar los servicios para los cuales tiene ventajas comparativas. **Equidad**, al trasladar los recursos públicos (financieros y humanos) en forma proporcional a las necesidades de las diferentes regiones. Finalmente la descentralización traerá mayores niveles de **democracia** al estar las funciones y autoridad trasladadas más cerca del usuario y podrán atender las necesidades libremente expresadas por la colectividad.

En FEMICA estamos conscientes que descentralizar las tareas del Estado, no es una tarea fácil ni rápida. No es fácil porque descentralizar las funciones del Estado es sinónimo de distribuir poder y consecuentemente de democratizar la sociedad y no pocos se opondrán porque querrán preservar sus privilegios polí-

---

ticos. No será tampoco un proceso rápido pues la institución municipal ha estado por muchas décadas al margen del proceso de desarrollo y consecuentemente sus habilidades y competencias le han sido disminuidas, por lo cual requerirá de importantes dosis de asistencia técnica y cambio de actitudes.

FEMICA a menos de un año de su constitución ha logrado que los foros políticos regionales del más alto nivel se manifiesten a favor de los principios de la descentralización. En efecto, tanto la Cumbre de Mandatarios de Centro América y Panamá (diciembre 1991) como el Parlamento Centroamericano, PARLACEN (enero 1992), han expresado su apoyo al fortalecimiento del gobierno local y la descentralización.

La descentralización no es una moda, es una exigencia, compromiso y mandato a la vez, de quienes ostentamos cargos de elección popular para democratizar la democracia.

La presente publicación que compartimos con RHUDO/ROCAP, entidades regionales de AID de las cuales hemos recibido apoyo para diversas actividades, precisamente pretende promover la reflexión y consenso respecto a los alcances de la descentralización.

**Prof. Alba Nora Gúnera de Melgar Castro**  
Presidenta, FEMICA  
Alcaldesa de Tegucigalpa M.D.C.

## Presentación RHUDO

---

El cuarto número de la serie TEMAS que presenta en esta oportunidad la Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano para Centro América de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (RHUDO/CA/USAID) posee un significado especial para los que participan en el gobierno local, sean autoridades locales, estudiosos, personeros de gobierno o agencias de cooperación.

En **primer** lugar, parte de su contenido es inédito en la medida en que en él se recoge parte importante de los hallazgos de un reciente estudio del sistema municipal centroamericano que encargó RHUDO/CA. Dicho estudio analizó los avances, potencialidades y obstáculos que en materia política, institucional, económica y administrativa manifiestan los gobiernos locales del área centroamericana.

En **segundo** lugar, esta edición de TEMAS contiene también el consenso y voluntad de una representación importante de autoridades locales de la región en materia de desarrollo municipal y descentralización que expresaron en reunión celebrada el pasado noviembre de 1991 en Tegucigalpa, Honduras. En efecto, en dicha oportunidad los Alcaldes de la región emitieron la "Declaración de Tegucigalpa," manifiesto o carta de la más elevada concepción política y filosófica

---

---

que expresa la voluntad de los gobiernos locales en asumir el reto de descentralizar las tareas del estado, transfiriendo a la instancia local recursos, autoridad y competencias para así afianzar el proceso democrático y avanzar en el desarrollo económico y social de las comunidades que representan.

En tercer lugar, este número de TEMAS es patrocinado conjuntamente por la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), institución vocera de las más de 1,000 municipios de la región recientemente constituida que ha logrado elevar a consideración de los foros políticos regionales la agenda de la descentralización municipal.

Para finalizar, en cuarto lugar esta edición de TEMAS en su conjunto reúne una rica base conceptual alrededor del desarrollo municipal y la descentralización, que estamos seguros servirá para fijar el derrotero de los programas y actividades que se promuevan en un futuro.

**Dianne Tsitsos**  
Directora  
RHUDO/CA

81

## **Resumen Ejecutivo**

---

La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), y la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano en Centro América (RHUDO/CA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), están promoviendo y apoyando el proceso de descentralización y desarrollo municipal en la región, como un medio de consolidar la democracia y el desarrollo nacional en cada país.

FEMICA, como representante de los municipios centroamericanos, ofrece la plataforma, la voz, y el conducto para este proceso el cual se basa, necesariamente, en la ciudadanía y en las municipalidades que la representan. El RHUDO/CA, que se dedica al desarrollo urbano y la vivienda, está apoyando este proceso tanto en los aspectos técnicos como en los financieros. Como parte de los esfuerzos de FEMICA y el RHUDO/CA, se han patrocinado una serie de seminarios, estudios y otras actividades, incluyendo El Seminario Regional sobre los Elementos Esenciales del Papel Municipal (1991) y El Estudio Regional sobre el Sector Municipal (1992).

A través de todas estas actividades se han comenzado a definir los elementos esenciales de los sistemas municipales, los obstáculos que éstos han enfrentado, y las condiciones requeridas para instaurar sus funciones y responsabilidades.

---

El presente documento contextualiza e identifica las estrategias y acciones que son consideradas urgentes, indispensables e inaplazables para aprovechar y maximizar esta potencialidad municipal.

La introducción presenta la **premisa básica** del documento, destacando la importancia que tiene la municipalidad en la consolidación del proceso de democratización y desarrollo nacional. También describe el **contexto** en que se desenvuelven los municipios, el cual aporta las bases esenciales para la definición de políticas, estrategias y programas prioritarios para impulsar el desarrollo municipal. Dicho contexto, dependiendo del municipio y su localización geográfica puede llegar a ser, en unos casos, promotor de desarrollo, y en otros significar un gran limitante para su logro; situación que genera una marcada heterogeneidad entre los municipios. Por último, se presentan los **primeros pasos significativos que los municipios han dado a través de FEMICA** para responder a estas condiciones y a las necesidades vitales para el desarrollo.

Las secciones que siguen a la introducción describen de manera concisa y lógica los elementos fundamentales y la situación existente en relación con: 1) la descentralización; 2) la democratización; y 3) la movilización de recursos.

En cuanto a la **descentralización**, se consideran los mandatos municipales existentes para permitirlos y las funciones básicas necesarias para hacerlos posible y efectiva. De igual manera, se destacan las políticas de descentralización que ya se han desarrollado; al respecto, cabe resaltar que en Centro América aún se requieren disposiciones consistentes, clarificación de las funciones municipales, así como los recursos y las políticas racionales para ejecutarlos. Finalmente, es de suma importancia el establecimiento de la municipalidad como fuente de desarrollo y no solamente como proveedora de servicios.

De igual transcendencia es la **democratización**, que en primera instancia, se fundamenta en la participación y representación de la ciudadanía. Únicamente a partir de esta base se puede justificar la participación y representación de la municipalidad como el representante legítimo de la comunidad. Tanto en uno como en otro grupo, e incluyendo en las organizaciones que les apoyan al nivel local, nacional y regional, se requieren perfeccionamientos en cuanto a las formas y mecanismos de participación y representación. Respeto a las relaciones entre la municipalidad y la comunidad, los conceptos de "cogestión" y "co-responsabilidad" son esenciales para la participación sensata y efectiva de ambos, así como para la movilización y el uso eficaz de los recursos.

El punto relacionado con la **movilización de recursos**—tanto financieros como humanos—es esencial para el fortalecimiento y sostenimiento de los municipios a largo plazo. Sin embargo, los fondos financieros requeridos para la descentralización y democratización son muy deficientes, y la independencia fiscal todavía no

es una realidad. En este orden de ideas, son necesarios cambios y esfuerzos para fortalecer la autonomía financiera municipal, vigorizar su base fiscal, y encontrar mecanismos para movilizar los recursos hacia el nivel local a través de los impuestos, las tasas, las transferencias desde el nivel nacional, y otros mecanismos financieros. A la vez, es necesario mejorar la capacidad administrativa y técnica para prosperar en la planeación, manejo y movilización de dichos recursos.

La última sección del documento presenta las **estrategias** que han surgido como resultado tanto de los elementos esenciales para la descentralización y democratización como de la realidad existente. Es decir, estas estrategias toman en cuenta las limitantes al mismo tiempo que aprovechan los medios existentes a nivel municipal, nacional y regional.

Se entiende como un principio básico el que gran parte del esfuerzo se debe originar en las municipalidades, no obstante para que éstas puedan lograr sus metas es inminente contar con la ayuda de organizaciones de apoyo municipal—incluyendo las asociaciones e institutos municipales—como los gobiernos nacionales y donantes internacionales. En este sentido, la asociación regional de FEMICA constituye el pilar fundamental para el desarrollo de las asociaciones nacionales y las municipalidades que representa.

---

# Introducción

---

## Premisa

Al comenzar la última década del siglo XX, los países del istmo centroamericano enfrentan serios retos políticos, institucionales, sociales y económicos. Con el objeto de dar respuesta a ellos, cada uno de los gobiernos—a su manera—ha emprendido reformas institucionales y políticas encaminadas al estímulo y promoción del crecimiento económico y la paz dentro de los principios de justicia social y del reconocimiento de los derechos individuales.

Los países centroamericanos consideran, cada vez más, a la descentralización y al desarrollo municipal como elementos claves en el proceso de las reformas nacionales. En algunos países, se observan claras tendencias encaminadas a la transferencia, gradual pero real, de los recursos y poderes del gobierno central hacia los gobiernos locales. La premisa implícita que sobresale de tales esfuerzos es la de que los gobiernos municipales, como instituciones permanentes y con representantes elegidos popularmente, se encuentran más cerca de la gente y por lo mismo, en mejor capacidad para responder a las necesidades locales y lograr una creciente participación ciudadana en los procesos de decisión y desarrollo.

---

Tal premisa sugiere al gobierno democrático como un paradigma emergente en la región, basado en una descentralización progresiva. También reconoce y enfatiza la interdependencia funcional entre desarrollo, los gobiernos locales y la participación comunitaria. En consecuencia, considera que los procesos democráticos pueden ser únicamente fortalecidos al nivel local y hasta el grado en que el gobierno municipal efectivamente:

- provea la representación política y la acción de gobernar al nivel local;
- planee, organice y maneje el desarrollo local y responda a las necesidades ciudadanas en materia de infraestructura básica, servicios y empleo; e
- integre la participación ciudadana dentro del proceso de manejo del desarrollo local y de toma de decisiones.

La viabilidad de este paradigma depende del compromiso y la consolidación de los cambios políticos, institucionales y fiscales requeridos para implementar, efectiva y eficientemente, los procesos de descentralización y desarrollo municipal en cada país de la región.

## Contexto para el Desarrollo

El proceso arriba mencionado toma lugar mientras los países continúan enfrentando problemas macroeconómicos y fiscales, por lo que los recursos para financiar el proceso se ven limitados. Por esta razón, las restricciones y oportunidades asociadas con reformas estructurales e institucionales deben ser entendidas para así poder formular e implementar objetivos, políticas y programas reales de descentralización y desarrollo municipal. Igualmente importantes son los parámetros regionales y urbanos de desarrollo, como se describe a continuación, que maximizan el potencial para el desarrollo económico así como las características geopolíticas y demográficas de las municipalidades. Todo este conjunto de condiciones y posibilidades configuran la base para un proceso de descentralización real y efectivo en la región.

Los países centroamericanos están saliendo poco a poco de los problemas de la última década, lo que se representa en las tasas de crecimiento positivas y los aumentos en las exportaciones no-tradicionales; sin embargo, continúan enfrentándose con los arreglos desfavorables del comercio internacional y con condiciones

### ***La Premisa Implícita***

*...que sobresale de tales esfuerzos es la de que los gobiernos municipales, como institución permanente y con representantes elegidos, se encuentra más cerca de la gente y por lo mismo, en mejor capacidad para responder a las necesidades locales y para lograr una creciente participación ciudadana.*

económicas muy difíciles que les han exigido como respuesta a los países centroamericanos lanzar una serie de reformas políticas diseñadas para abrir sus economías, revisar los movimientos de integración regional para modernizar su capacidad productiva a través del desarrollo del sector privado, e institucionalizar reformas en el sector público a fin de desmontar el orden estatal viejo y centralizado. Las reformas administrativas y los esfuerzos conjuntos de descentralización son claves, toda vez que apoyarán a los países de la región en sus esfuerzos para responder más efectivamente a las necesidades de sus respectivas poblaciones.

---

*...los países centroamericanos... [han lanzado]... una serie de reformas políticas diseñadas para abrir sus economías, revisar los movimientos de integración regional para modernizar su capacidad productiva a través del desarrollo del sector privado, e institucionalizar reformas en el sector público a fin de desmontar el orden estatal viejo y centralizado. [Entre ellas,] las reformas administrativas y los esfuerzos conjuntos de descentralización son claves, toda vez que apoyarán a los países de la región en sus esfuerzos para responder más efectivamente a las necesidades de sus respectivas poblaciones.*

---

No obstante, tales reformas están vinculadas a—y circunscritas por—los programas de estabilización económica dentro de cada país, los cuales necesariamente requieren una reducción de los gastos públicos, lo que genera una disminución en los recursos disponibles para los programas esenciales de las reformas y esfuerzos tendientes a la descentralización. El reto más difícil será balancear las demandas contrapuestas de la reducción de gastos y el déficit, por una parte, y de la provisión para las necesidades humanas básicas, por otra. A la vez, los gobiernos están limitados por los recursos financieros y técnicos escasos en su capacidad para responder a esta situación. El limitante de los gobiernos nacionales en balancear estas demandas destaca la necesidad de desarrollar la autoridad y capacidad municipal para movilizar recursos y proveer servicios básicos al nivel local.

Las municipalidades no solamente están limitadas en su facultad general de respuesta sino que ésta no es igual en todas ellas. Estas diferencias se deben a la diversidad en la densidad de población, las desigualdades entre zonas geográficas en cuanto a los recursos y las estructuras urbanas y regionales, con las implicaciones que ello acarrea. Con respecto a las estructuras urbanas, solamente 1.5% de las 1,170 municipalidades en la región tiene más de 100,000 habitantes; la mayoría (el 72%) tiene poblaciones de 20,000 o menos. Esto implica una gran diferencia en cuanto a capacidad y recursos entre los municipios. Además, dichas diferencias están determinadas, en gran medida, por las áreas de influencia de y bajo las cuales se ubica cada municipio. Algunas ciudades capitales poseen una influencia que se extiende más allá de sus fronteras nacionales (como las capitales de Panamá y Guatemala), mientras que otras—como Tegucigalpa—no alcanzan a incluir la totalidad del país dentro de su radio de acción. Con respecto a esto

---

último, la municipalidad secundaria de San Pedro Sula, por ejemplo, cuenta con un marco de autoridad que domina el resto del país.

Todas las ciudades capitales continúan creciendo y ampliando sus campos de influencia ya dominantes. Mientras tanto, las ciudades secundarias, que están creciendo y representan un potencial para el futuro, todavía están muy controladas o limitadas por su proximidad a las ciudades capitales o las vías mayores, tales como la carretera Panamericana. Muchas de esas ciudades secundarias también carecen de los recursos financieros y técnicos con los que cuentan las ciudades capitales; limitando así su capacidad de crecimiento y sus posibilidades de responder a los requerimientos locales.

*Las municipalidades no solamente están limitadas en su facultad general de respuesta sino que ésta no es igual en todas ellas. Estas diferencias se deben a la diversidad en la densidad de población y a las desigualdades entre zonas geográficas en cuanto a los recursos y las estructuras urbanas y regionales, con las implicaciones que ello acarrea.*

Por último, muchas ciudades—tanto las capitales como las secundarias—se están enfrentado cada día más al rápido crecimiento de sus poblaciones informales, que imponen demandas grandes en los sistemas de servicios públicos, pero que a la vez no tienen los recursos para pagar por esos servicios o inversiones de infraestructura. Todos estos factores limitan a las municipalidades, en grados variados y de diferentes maneras dentro de la región, en su capacidad de responder a los menesteres locales.

## Respuesta Municipal

Lo anterior destaca la necesidad de que las municipalidades jueguen un papel más amplio en el desarrollo pero, a la vez, se tengan en cuenta las limitaciones existentes en los recursos disponibles a nivel municipal. Por consiguiente, la democratización, el desarrollo municipal y la descentralización deben estar dirigidos no sólo a otorgar más autoridad, autonomía y responsabilidad a las municipalidades sino—de igual importancia—a los recursos financieros y técnicos para hacer efectivos sus papeles y nuevas responsabilidades. Por último, debido a que la participación de la ciudadanía es esencial para la democratización y el desarrollo municipal, es inminente su promoción.

Las municipalidades centroamericanas han comenzado a organizarse para entender mejor, planear y desarrollar programas y proyectos estratégicos tendientes a promover la descentralización, la democratización y la movilización de recursos.

Como un paso significativo hacia esos esfuerzos, la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y la Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano en Centro América (RHUDO/CA) de la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), patrocinaron un seminario regional en noviembre de 1991 para promover la discusión de la descentralización y el desarrollo municipal en Centro América. El propósito fue el de identificar claramente los elementos esenciales de la actividad municipal, centrándose en cuatro temas principales: 1) funciones municipales, 2) independencia financiera local, 3) representación municipal, y 4) asociaciones municipales.

*Las municipalidades centroamericanas han comenzado a organizarse para entender mejor, planear y desarrollar programas y proyectos estratégicos tendientes a promover la descentralización, la democratización y la movilización de recursos.*

El seminario contó con la participación de 80 representantes de los diferentes gobiernos, las asociaciones municipales de la región Centroamericana, la A.I.D. y otras agencias internacionales de desarrollo y de especialistas en la materia, quienes concluyeron que la municipalidad representa la base esencial para consolidar la democracia y el desarrollo nacional en cada país, y reconocieron que para lograr aprovechar y maximizar esta potencialidad, es necesario impulsar una serie de acciones que son consideradas urgentes, indispensables e inaplazables. Con este fin, los participantes abordaron, formularon y debatieron las recomendaciones concretas sobre los elementos esenciales de la actividad municipal, las cuales fueron acogidas por los asistentes, y consignadas en varias "Conclusiones Básicas" que proveen las acciones esenciales para lograr una transformación democrática y descentralizadora del Estado en América Latina.

La AID, para seguir elaborando estos temas y promover la descentralización, patrocinó un estudio regional del desarrollo municipal. Este estudio, preparado por PADCO, analizó la situación existente y efectuó recomendaciones sobre varios elementos relacionados con el desarrollo municipal: los mandatos municipales, las estructuras de gobierno local, las estructuras urbanas nacionales y regionales, la base fiscal municipal, la participación efectiva de la comunidad en el gobierno local, y las asociaciones municipales. Basado en esas recomendaciones del Seminario y el estudio, se formuló una estrategia para el desarrollo municipal dentro del contexto de la descentralización, la democratización y la movilización de recursos.

## **Propósito del Documento**

Este documento, patrocinado por FEMICA y la AID, describe en forma concisa y coherente la situación existente, las conclusiones y la estrategia que han surgido de los seminarios, estudios y las otras actividades recientes que están promoviendo el desarrollo municipal. El propósito básico del documento es proveer a FEMICA, a las asociaciones nacionales, y a todos los municipios de la región, los lineamientos para promover el desarrollo municipal Centroamericano—a través de un proceso de descentralización, democratización y movilización de recursos—a un nuevo nivel de entendimiento y acción.

---

# **1. Descentralización y Autonomía Municipal**

---

## **1.1. Mandatos Municipales: La Base Legal de la Autonomía Municipal**

Las Constituciones Políticas de Guatemala (1985), El Salvador (1983), Honduras (1982), Nicaragua (1986), Panamá (1970) y Costa Rica (1949) establecen a la municipalidad como entidad autónoma. Ellas definen sus poderes, le otorgan autonomía y señalan su derecho a la autodeterminación y a su autogobierno. La municipalidad es la unidad democrática básica, pues está más cerca de los ciudadanos y sus poderes emanan del voto popular directo.

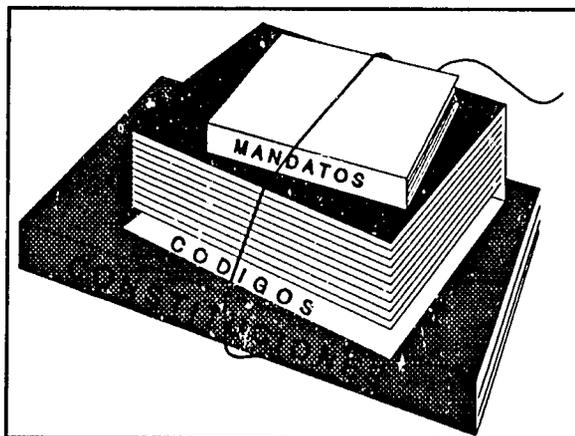
La visión de la municipalidad antes descrita aparece desarrollada en las leyes y códigos de Guatemala (1988), El Salvador (1985), Honduras (1990), Nicaragua (1986), Panamá (1971) y Costa Rica (1971). Sin embargo y a pesar de que los códigos establecen la autonomía municipal en la mayoría de los países centroamericanos, tanto las Asambleas Nacionales como el Ejecutivo tratan de mantener un estricto control sobre los gobiernos municipales a través de leyes, decretos

---

y de la revisión de los códigos municipales. En muchos casos, tales acciones violan los mandatos constitucionales y producen inconsistencias internas, contradicciones y una reducción sustancial de la autoridad municipal.

*...a pesar de que los códigos establecen la autonomía municipal en la mayoría de los países centroamericanos, [otras] acciones violan los mandatos constitucionales y producen inconsistencias internas, contradicciones y una reducción sustancial de la autoridad municipal.*

En relación con los mandatos municipales, igualmente es necesario distinguir entre una institución que tenga la capacidad para planear, organizar y manejar el desarrollo en su jurisdicción y otra que sea únicamente responsable de la prestación limitada de servicios. Una municipalidad puede alcanzar altos niveles de desarrollo sin ser transformada en una entidad que gobierne. Alternativamente, una municipalidad que gobierna debe necesariamente participar en la prestación de servicios, directa o indirectamente, además de poseer amplios y grandes poderes que le permitan actuar como un legítimo y democrático representante de la población para alcanzar su propia autodeterminación y satisfacer las necesidades de sus ciudadanos.



## 1.2. Funciones Municipales

### 1.2.1. Responsabilidades de Servicio

En América Central, la municipalidad es usualmente considerada solamente como una organización proveedora de servicios y no una entidad de representación y gobierno local. Por tanto, la legislación municipal tiende a aparecer clasificada de acuerdo a los servicios. Conforme a la legislación, las actividades y acciones que las municipalidades realizan, o son aptas para realizar, pueden ser clasificadas en cuatro grandes divisiones, así:

- Servicios Urbanos
- Servicios Públicos
- Servicios Sociales
- Servicios de Seguridad Pública

El **cuadro I** resume las funciones y responsabilidades nacionales y municipales con relación a la prestación de los servicios, e ilustra la situación muy limitada de la municipalidad en cuanto a sus poderes y responsabilidades.

### **1.2.2. Servicios Urbanos**

Los servicios urbanos incluyen la construcción de las vías, sistemas de agua potable, los sistemas de drenaje, recolección de basuras, limpieza de calles, alumbrado público y planeación para el desarrollo urbano, y la zonificación. De los siete servicios urbanos, cinco son prestados en forma exclusiva por el gobierno central, siendo Guatemala la excepción en algunos casos. La tendencia general es que el gobierno central recibe las solicitudes para la prestación del servicio de las oficinas de planeación a nivel local o regional, de los congresistas, municipalidades y organizaciones comunitarias, así como de las juntas comunales. Tales peticiones y los planes del gobierno central proveen las bases de los planes de inversión nacional, departamental y municipal.

Por su parte, las municipalidades participan con mano de obra y contribución para los materiales de trabajo. Solamente las grandes ciudades y algunas de las ciudades intermedias ejercen una influencia y control sustancial sobre la planeación de su desarrollo urbano y su reglamentación. La recolección de basuras y su disposición final, la pavimentación, mantenimiento y limpieza de calles son, por vía de excepción, los únicos servicios prestados por las municipalidades. Sin embargo, cabe anotar que sólo las grandes ciudades prestan estos servicios en buena forma y cuentan con posibilidades para recaudar el pago de tales servicios.

### **1.2.3. Servicios Públicos**

Los servicios públicos, por lo general prestados por las municipalidades, incluyen parques y recreación, cementerios, mataderos, mercados públicos, expedición de licencias y terminales de transporte. La mayor participación de las municipalidades se debe a la menor importancia que a ellos da el gobierno central, excepto en el otorgamiento de licencias donde las autoridades centrales pueden participar. En Costa Rica y Panamá, las terminales de transporte son reguladas por la autoridad central.

### **1.2.4. Servicios Sociales**

Los servicios sociales abarcan la construcción de escuelas, deportes y cultura, y servicios de salud. Aunque el mantenimiento y la remodelación de escuelas es a veces responsabilidad municipal, los Ministerios de Educación y de Salud se encargan de ello. Las municipalidades, sin embargo, casi siempre participan en la construcción de escuelas y centros de salud que realiza la nación aportando mano

---

**CUADRO I: ACCIONES Y ACTIVIDADES MUNICIPALES VS. NACIONALES**

CATEGORIA	GUATEMALA	EL SALVADOR	NICARAGUA	HONDURAS	COSTA RICA	PANAMA
<b>SERVICIOS URBANOS</b>						
1. Construcción de Vías	La municipalidad	Compartido por la municipalidad y el Ministerio de Obras Públicas	La municipalidad	SECOPT toma responsabilidad para el diseño y obras; la municipalidad provee la mano de obra	MOPT tiene las funciones principales; la asistencia local es mínima	MOP tiene la responsabilidad principal; hay apoyo local para la mano de obra
2. Sistemas de Agua Potable	Municipalidad tiene competencia; UNEPAR y INFOM están responsables por áreas rurales	El gobierno central tiene competencias; (ANDA) 27.5% de las municipalidades administran este servicio	El gobierno central con alguna participación municipal	SANNA es responsable para el diseño y la mano de obra	Instituto Costarricense de Acueducto y Alcantarillado tiene la función principal; 50% de las municipalidades están involucradas en construcción	IDAAN tiene control central de los sistemas de agua potable; Junta Comunales provee apoyo con la mano de obra
3. Sistemas de Drenaje y Alcantarillado	IDEM	El gobierno central	El gobierno central (INAA)	SANNA diseña y provee la mano de obra	AyA (ver arriba)	IDAAN es el proveedor principal
4. Colección de Basura	Municipalidad y algunas operaciones privadas	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad
5. Limpieza de Calles	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad
6. Alumbrado Público	Instituto Nacional de Electrificación (INDE)	El gobierno central (LEL)	El gobierno central (INE)	Empresa Nacional de Electrificación (ENEE)	Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Cooperativas y algunas municipalidades	IHRE y tiene oficinas provinciales
7. Planificación Urbana y Zonificación	Municipalidad con alguna participación por parte de BANVI	Compartido por la municipalidad y el gobierno central (DUA)	El gobierno central	Dirección General Urbano (GDU) de SECOPT provee el diseño y las mayoría de la mano de obra	El gobierno central; las ciudades venden tierra para generar ingresos	Zonificación de las tierras al nivel central, provincial y municipal
<b>SERVICIOS PUBLICOS</b>						
1. Parques y Recreación	Municipalidad y el gobierno central	Compartido por las municipalidades y el gobierno central	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad
2. Cementerios	Municipalidad y algunas operaciones privadas	Municipalidad y algunas operaciones privadas	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad y algunas operaciones privadas	Municipalidad

**CUADRO I: ACCIONES Y ACTIVIDADES MUNICIPALES VS. NACIONALES**

CATEGORIA	GUATEMALA	EL SALVADOR	NICARAGUA	HONDURAS	COSTA RICA	PANAMA
3. Mataderos	Municipalidad y algunas operaciones privadas	Municipalidad	Municipalidad y algunas operaciones privadas	Municipalidad y algunas operaciones privadas	Municipalidad y algunas operaciones privadas	Municipalidad
4. Mercados Públicos	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad
5. Licencias y Actividades	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad para tiendas, tabernas, y mercados municipales	Municipalidad para comercio, industria y los servicios	42 licencias locales permitidas a nivel municipal
6. Terminales de Transporte	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	Municipal o sector privado	El gobierno central
<b>SERVICIOS SOCIALES</b>						
1. Construcción de Escuelas	Ministerio de Educación	Municipalidad y el gobierno central	Municipalidad	Ministerio de Educación es responsable por el diseño y provee la mano de obra; existe mano de obra a nivel local	Ministerio de Educación es responsable por el diseño y la construcción	Ministerio de Educación es responsable; hay mano de obra a nivel local
2. Deportes y Cultura	Ministerio de Cultura y Deportes	Municipalidad y el gobierno central	Municipalidad	Municipalidad hace esfuerzos pequeño; el gobierno central tiene las actividades principales	Municipalidad es responsable por eventos pequeños pero el gobierno central por actividades importantes	Municipalidad es responsable por eventos pequeños pero el gobierno central por actividades importantes
3. Salud	Ministerio de Salud y alguna participación municipal	Municipalidad y el gobierno central	El gobierno central y la municipalidad	Ministerio de Salud tiene control completo; hay mano de obra local	Ministerio de Salud tiene control completo	Ministerio de Salud tiene control completo
<b>SEGURIDAD PUBLICA</b>						
1. Policía	Competencia municipal limitada	Competencia municipal limitada	El gobierno central	Policía municipal para el manejo de tráfico y ofensas menores; el gobierno central controla lo demás.	Ministerio de Seguridad Pública tiene control	Hay un representante de seguridad a nivel de distrito local
2. El Cuerpo de Bomberos	Municipalidad	Municipalidad	Municipalidad	El porcentaje de responsabilidad local es mínima	El gobierno central	Departamentos de fuego provinciales

21

de obra y algunos materiales. La construcción de pequeñas y sencillas instalaciones culturales y deportivas, y la administración de eventos menores son normalmente manejados y controlados por las municipalidades; en este caso las más grandes asumen mayores responsabilidades que las pequeñas.

La promoción y regulación turística en El Salvador y Nicaragua son responsabilidad de las municipalidades de acuerdo a las legislaciones de estos países.

### **1.2.5. Seguridad Pública**

La seguridad pública involucra la policía y el cuerpo de bomberos. La tendencia general es que la policía es un servicio nacional, permitiéndose en algunos países que algunos asuntos, como el manejo del tráfico y ofensas menores, sean manejados por las municipalidades. El Salvador y Guatemala tienen policía municipal. Dependiendo del país, la responsabilidad puede recaer en el nivel municipal como en Guatemala, provincial como en Panamá o nacional como en Costa Rica.

### **1.2.6. Otras Funciones**

El registro civil es otro servicio importante en algunos de los países centroamericanos junto con el registro de los ciudadanos, cuyas funciones son el registro de nacimientos y el de votantes, respectivamente.

Finalmente, la promoción de la participación ciudadana es otro servicio importante en materia de los mandatos municipales. Las leyes municipales insisten en la participación ciudadana, lo que implica la necesidad de procedimientos democráticos para la toma de decisiones. La administración democrática supone una relación abierta entre funcionarios y personal municipal, así como su disposición para oír y recibir las iniciativas de organizaciones e instituciones privadas de la municipalidad. Aunque estos procesos democráticos se encuentran establecidos, en la práctica tienen un funcionamiento muy limitado en toda Centro América.

## **1.3. Políticas de Descentralización**

Tal vez a excepción de Panamá, los gobiernos centrales de la región han expresado su intención de descentralizar las funciones de gobierno y han tomado o se encuentran considerando acciones para el fortalecimiento municipal. El impacto potencial de tales iniciativas se describe, en forma breve y resumida, como sigue:

---

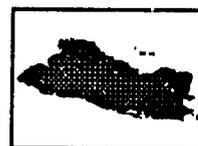
### *Guatemala*

En Guatemala, la Constitución establece la descentralización administrativa del gobierno y un sistema de Concejos de Desarrollo rurales y urbanos. La decisión (tomada en 1986) de transferir anualmente el 8% del presupuesto nacional a los gobiernos municipales es considerada como un paso importante en el proceso de descentralización. A pesar de tales acciones, la descentralización y el movimiento de desarrollo municipal no han avanzado significativamente. Por el contrario, la descentralización ha sido ampliamente entendida como una desconcentración de la autoridad y de las funciones administrativas públicas, por lo cual muy pocas o ninguna de las funciones y responsabilidades del gobierno central ha sido devuelta a los gobiernos municipales. Finalmente, las transferencias de recursos financieros no han sido acompañadas por políticas y estrategias coherentes que fortalezcan la administración municipal y su base fiscal.



### *El Salvador*

En El Salvador, la descentralización se ha basado ampliamente en el concepto de que la municipalidad es una entidad que presta servicios. En este sentido, la transferencia de responsabilidades en materia de servicios y de iniciativas de privatización es vista como un esfuerzo para reducir el tamaño del gobierno central. EL Comité Coordinador del Desarrollo Municipal, organizado en 1991 y compuesto por COMURES, ISDEM, CONARA y MIPLAN, tiene a su cargo la identificación y recomendación de aquellos mecanismos y procedimientos requeridos para implementar la estructura operativa de la política de descentralización.



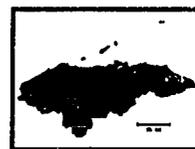
### *Nicaragua*

El Plan Nacional de Desarrollo Social y Económico de Nicaragua resalta la importancia del desarrollo municipal. Adicionalmente, el Ministerio de la Presidencia se encuentra preparando un trabajo sobre la política de descentralización. En 1992 se estableció un Comité Interinstitucional para el Desarrollo Municipal y la Descentralización (CIDMD), el cual incluye representantes del Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Gobernación, INIFOM y los Alcaldes. Este se encargará de la dirección de la transferencia de los áreas de autoridad, responsabilidades y recursos requeridos para la descentralización.



*Honduras*

La descentralización y el desarrollo municipal son políticas nacionales. La Ley de Municipalidades de 1990 contiene los principales elementos para iniciar el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal: incluye disposiciones que fortalecen la base tributaria local; transfiere competencias y autoridad a la instancia local; define los papeles institucionales, etc. Bajo la Comisión de Modernización del Estado, de la cual forma parte La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), trabaja la Subcomisión de Descentralización que tiene como mandato formular la estrategia y políticas para implementar este proceso. AMHON ha jugado un papel determinante en la constitución de la Subcomisión y sus acciones.

*Costa Rica*

La reforma constitucional que persigue la transferencia de recursos y competencias hacia los gobiernos municipales se encuentra estancada en el Congreso desde 1989. Aunque desde entonces muchas propuestas para la descentralización han sido formuladas, existe la creencia generalizada de que estos cambios sólo se darán como parte de una reforma al estado (CORECII), actualmente bajo consideración.

*Panamá*

La dependencia municipal es una política establecida hace largo tiempo en Panamá que se ha afianzado aún más desde 1989, según la creencia de algunos observadores. Las posibilidades de restituir las elecciones locales son pocas debido a las actuales tendencias centralistas.



## 1.4. Conclusiones Básicas sobre la Descentralización

A pesar de recientes y prometedoras posibilidades para la descentralización, la concentración de poderes en los gobiernos centrales de la región es bastante fuerte. Aunque en las Constituciones y códigos municipales de los países centro-americanos se establece la autonomía municipal y su auto-gobierno, la existencia de una serie de leyes y decretos reduce y contradice los poderes de los gobiernos municipales.

Además, el nivel actual del auto-gobierno municipal es considerablemente bajo. Los gobiernos municipales se encuentran aún controlados en gran medida por el gobierno central y no ejercen una autonomía fiscal sobre sus rentas y gastos.

de una serie de leyes y decretos reduce y contradice los poderes de los gobiernos municipales.

Además, el nivel actual del auto-gobierno municipal es considerablemente bajo. Los gobiernos municipales se encuentran aún controlados en gran medida por el gobierno central y no ejercen una autonomía fiscal sobre sus rentas y gastos.

En realidad, el control y las responsabilidades de las municipalidades sobre la planificación y administración del desarrollo local y la prestación de los servicios básicos dentro de su jurisdicciones son extremadamente limitados, debido en parte a la reducida capacidad administrativa, financiera y técnica. Las políticas nacionales de descentralización dirigidas a remediar dicha situación carecen, en general, de la amplitud y la coherencia requeridas, reflejando una variedad de conceptos distintos y aún contradictorios. La heterogeneidad de las municipalidades en población, tamaño y diferencias urbano-rurales dificultan la realización de políticas, planes y estrategias, comunes y aun cuando todas ellos poseen los mismos poderes.

En consecuencia, conforme a las conclusiones de los Alcaldes adaptadas en el Seminario Regional, es necesario:

**Conclusión 1: Analizar, definir mejor y así promover la descentralización.**

*Como parte de la redefinición del papel del Estado, es urgente analizar la descentralización, entendida como la transferencia de recursos, autoridad y competencias del gobierno nacional al local.\**

Además, las políticas de descentralización deben:

- a. **Coincidir y ser apoyadas por reformas en las leyes, políticas y procedimientos del gobierno central que actualmente impiden el proceso de descentralización.**
- b. **Las estrategias de descentralización deben priorizar la canalización de los recursos financieros, técnicos y humanos escasos hacia las ciudades y regiones de importancia económica estratégica y a la vez proveer los recursos básicos a todas las municipalidades. Además, deben utilizar los recur-**

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

esos que son apropiados al tamaño y potencial de esas municipalidades. Las estrategias de asistencia técnica y capacitación deben ser formuladas e implementadas de igual manera.

- c. Especificar claramente las responsabilidades y recursos que deben ser transferidos del nivel nacional al local, aquellos que deben permanecer en el nivel nacional, y los que deben ser compartidos; y exigir de las autoridades su cumplimiento.

## **Conclusión 2: Trasladar "las funciones" apropiadas al nivel local.**

Los Alcaldes Centroamericanos que participaron en el Seminario Regional también consideraron necesario:

- a. **Trasladar a los municipios las funciones con ventajas comparativas.**

*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.*

Los criterios para establecer una nueva estructura funcional del Estado, incluyendo las funciones del nivel local, deben ser directamente contrapuestos a la crisis del Estado. 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 proporcionales a sus capacidades. 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.

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

**b. Trasladar las funciones de una manera gradual y selectiva.**

*En consideración de la diversidad y capacidades de los municipios, el traslado de servicios debe ser gradual y selectivo.\**

Por principio la devolución de competencias y autoridad debe darse al gobierno local; en su aspecto operativo, esta transferencia puede supeditarse a consideraciones tales como tamaño, desarrollo institucional; base fiscal, capacidad técnica, etc. Los principios de gradualismo y selectividad no debe convertirse en un freno a la devolución de competencias y autoridad.

**c. Determinar cuáles son las funciones que deben ser trasladadas, de acuerdo a las condiciones de cada país.**

*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.\**

La aplicación de los criterios anteriores debe adecuarse a las características de cada país, toda vez que no existe una lista universal de funciones municipales. Sin embargo, se estableció y analizó una que sirve como guía de las funciones que competen a las instancias local y nacional.

En resumen, la mayoría de las funciones competen, como se describe en forma gráfica a continuación, al nivel local por razones de eficiencia, equidad y gestión democrática. Las excepciones se relacionan con la necesidad de dirección general, apoyo técnico, niveles más altos de servicio (como la educación post-secundaria en algunos casos; y niveles altos de salud que son esencialmente regionales y nacionales), la equidad en la racionalización del servicio (energía eléctrica), coordinación supramunicipal (carreteras troncales) y alta capacidad o recursos (como sistemas telefónicos) y otros especiales que sirvan para hacer frente a desastres naturales.

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---



## Vivienda Popular

Municipal
Las municipalidades pueden complementar un régimen nacional con apoyo a la autoconstrucción (terrenos, centros de acopio de materiales, canalización de asistencia técnica, etc.).
Nacional
El gobierno nacional debe determinar las políticas habitacionales nacionales, tales como arreglos institucionales, etc.



## Servicios Públicos Domiciliarios

Municipal
Los servicios locales, como recolección de basuras, competen a la municipalidad pero requieren apoyo técnico y ambiental del nivel nacional.
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 exista 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 poseen 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

### Municipal

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, bien por contratistas privados (construcción), o por las comunidades locales (mantenimiento). 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.

### Nacional

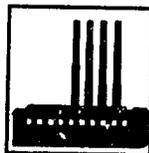
Las carreteras troncales competen al nivel nacional.



## Desarrollo Urbano

### Municipal

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.



## Fomento Productivo

### Municipal

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, comoquiera que la administración municipal no cuenta con una ventaja comparativa.



## Agua Potable

### Municipal

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 crear empresas municipales administradoras, que las empresas que sean transferidas a las municipalidades hayan sido presupuestalmente saneadas con anterioridad, que existan mecanismos nacionales de asistencia técnica y cofinanciación, y que se cuente con una política tarifaria de carácter nacional. El saneamiento básico puede ser asumido por las municipalidades y debe contar con el apoyo de la comunidad.

### Nacional

Las actuales entidades centrales de provisión de agua deben cambiar su papel, dedicándose a prestar asistencia técnica, a la captación y almacenamiento de agua.



## Salud

### Municipal

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 por la necesidad de garantizar la participación de la comunidad.

### Nacional

La atención de segundo nivel de complejidad es esencialmente regional y su gestión es supra-municipal. 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.



## Nutrición y Bienestar Familiar

### Municipal

Las municipalidades tienen ventaja comparativa para la ejecución en el ámbito local.

### Nacional

Los planes nacionales de nutrición, protección infantil y atención de indigentes pueden tener financiación central.



## Manejo Ambiental

### Municipal

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**.

### Nacional

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.



## Prevención y Atención de Desastres Naturales

### Municipal

La prevención y el manejo de los desastres naturales producidos por inundaciones, deslizamientos, terremotos, maremotos, erupciones volcánicas y huracanes requieren 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, reubicar los asentamientos localizados en áreas de alto riesgo, organizar redes de alerta y coordinar las organizaciones locales de atención de desastres.



## Educación

### Municipal

La educación preescolar y la educación primaria son de carácter local, tanto desde el punto de vista de sus objetivos como de la escala administrativa óptima. En consecuencia, compete a la gestión municipal (con apoyo de la comunidad) 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 general de la educación primaria. La educación secundaria pertenece a la órbita de la educación básica y debe ser gradualmente asumida por las municipalidades. La educación post-secundaria 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 compañía de las municipalidades.

### Nacional

La dirección general educativa compete al gobierno central.



## Cultura, Recreación y Deporte

### Municipal

El municipio debe ser el escenario básico de estas actividades, dirigidas bajo co-responsabilidad entre la administración municipal y la comunidad, en el marco de un sistema nacional de fomento.

### **Conclusión 3: Proveer los recursos y asistencia requeridos para la descentralización y traslado de funciones.**

#### **a. Proveer la asistencia técnica y la capacitación requeridos.**

*Dicho proceso requerirá programas intensos de asistencia técnica y capacitación de apoyo al proceso de descentralización.\**

Las relaciones entre las municipalidades y el nivel central deben basarse 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 ventajas comparativas, sino de los recursos y la capacidad operativa necesarios para su manejo. Paralelamente, se deben suprimir estas mismas responsabilidades y recursos en el sector público central.

#### **b. Proveer los recursos financieros requeridos.**

*Paralelo al traslado de competencias, el proceso debe ir acompañado de la dotación de recursos financieros suficientes en tres vías:\**

##### **i. Dotar la autoridad fiscal local propia;**

Como elemento fundamental, las municipalidades requieren de la autorización del gobierno central para captar los recursos locales existentes. En cinco de los países de la región, la Constitución Nacional proclama la "autonomía" de los gobiernos municipales y el derecho del gobierno local para proveer un margen amplio de servicios públicos a sus ciudadanos. Sin embargo, los recursos locales limitados y la intervención del gobierno central en la provisión de servicios locales, contradicen y obstaculizan la legitimidad de dicha "autonomía."

Sólo una cifra muy limitada de impuestos está al acceso y bajo el control de las municipalidades. Por lo general, los gobiernos locales sólo ofrecen recolección de basura, reparación del alumbrado público y las calles, así como algunas funciones productivas como mataderos y terminales de buses. Aún cuando una municipalidad tiene la autoridad para imponer un impuesto, su tasa y la mayoría de las demás características relacionadas con el impuesto (como la base impositiva) están sujetas al control y hasta rechazo del gobierno central. Impuestos sobre

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

bienes inmuebles—la base de la financiación local en la mayoría de países desarrollados—están en condición muy débil o no existen en Centro América.

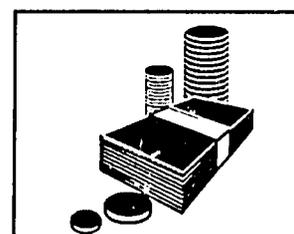
Contribuyendo a empeorar la situación está el hecho de que las municipalidades encuentran imposible o simplemente no quieren recaudar, incluso esos impuestos y tasas para los cuales han sido autorizadas. Es muy común para las municipalidades presentar una morosidad que varía entre 20 y 50%. Por consiguiente, los gobiernos municipales requieren de la facultad (y la aptitud) para imponer impuestos eficientes, equitativos, y efectivos con el fin de poder apoyar el costo de los servicios esenciales y la reducción de la deuda.

**ii. Establecer transferencias de recursos económicos del presupuesto nacional en forma proporcional al traslado de funciones y beneficiando en mayor medida a los municipios menos desarrollados.\***

La asignación de transferencias a las municipalidades es una responsabilidad del gobierno central, que debe responder al traslado de funciones al ámbito local, y a criterios de equidad intermunicipal y eficiencia. En cuanto a la equidad y eficiencia de transferencias, es necesario revisar y mejorar la base para el sistema de distribución entre municipalidades. Hay que tomar en cuenta el tamaño, la capacidad, las necesidades y el potencial de cada municipio para tener el mayor impacto mientras se mantiene un cierto nivel de equidad. Además, las municipalidades deben contar con la autoridad para administrar los recursos recibidos a través de transferencias como una función esencial de su autonomía local.

**iii. Crear mecanismos crediticios de apoyo a la descentralización.\***

Es necesario crear las oportunidades para la financiación de los gobiernos locales con el fin de apoyar el nivel creciente de funciones que asumirán las municipalidades en el proceso de descentralización. No obstante, es cierto que las municipalidades deben usar racionalmente su capacidad de endeudamiento para multiplicar sus recursos. Por esto, es indispensable considerar sistemas nacionales, y hasta internacionales, de crédito y de cofinanciación, con condiciones diferentes, bajo criterios de equidad intermunicipal.




---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

## **2. Democratización: Participación y Representación**

---

El proceso de democratización en el contexto del gobierno local requiere que se manifieste en dos vías: primero, la democracia basada en el proceso electoral y en la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones públicas locales; segundo, la municipalidad, sustentada y legitimada en lo anterior, podrá actuar como representante y vocero de la ciudadanía ante el gobierno nacional. Sólo así podrán las municipalidades obtener de las estancias nacionales mejoras que viabilicen los procesos de descentralización.

### **2.1. Representación y Participación de la Comunidad**

La participación comunitaria efectiva en el proceso de desarrollo municipal se puede lograr a través de: 1) la legitimidad del gobierno municipal y la representación democrática correspondiente; 2) sistemas y procesos de gobierno democráticos y participativos; y 3) la movilización e influencia de la ciudadanía.

La situación actual en la región sugiere una promoción de la participación y el fortalecimiento comunitario por parte de los sectores público y privado. Así, en el

---

sector público se requiere una mayor democratización, apertura y acercamiento con a la comunidad para hacer posible y facilitar el fortalecimiento comunitario y su representación y participación en aquellas decisiones y acciones que tienen un impacto directo en la comunidad. La legitimidad de los gobiernos locales requiere de ellos la definición y utilización de sistemas de participación así como de la movilización de sus comunidades, para lo cual ellos deberán incrementar su propia capacidad de participación; ampliar su volumen de información sobre las actividades y preocupaciones municipales; obtener más información sobre las necesidades comunitarias; y hacer más partícipe a la comunidad en los procesos de desarrollo, cogestión y co-responsabilidad.

*La participación comunitaria efectiva en el proceso de desarrollo municipal se puede lograr únicamente a través de: 1) la legitimidad del gobierno municipal y la representación democrática correspondiente; 2) sistemas y procesos de gobierno democráticos y participativos; y 3) la movilización e influencia de la ciudadanía.*

Por su parte, en el sector privado se hace necesario aumentar el apoyo a la creación de organizaciones comunitarias de segundo y tercer nivel así como de las asociaciones comunitarias, las ONG, y sus federaciones respectivas, donde se debe mejorar la influencia comunitaria, la organización, el acceso a los recursos, la participación y en últimas, el fortalecimiento. Tal apoyo debe estar acompañado por programas y proyectos de naturaleza económica dado que la influencia aparece atada o fortalecida con la obtención de lo económico. Los gobiernos municipales pueden apoyar el desarrollo de tales organizaciones comunitarias, encontrar mejores maneras de coordinarse con ellas y lograr el uso más efectivo de recursos municipales y comunitarios.

Las organizaciones comunitarias típicas incluyen grupos de voluntariado y primarios generalmente sin reconocimiento legal, organizaciones de desarrollo, instituciones de investigación, asociaciones, cooperativas, sindicatos, asociaciones profesionales, compañías, gremios, sociedades, federaciones y fundaciones. También aparecen en forma común dentro de la órbita cuasi-pública las juntas comunales y locales, asociaciones de desarrollo, patronatos y comités. Esta variedad de organizaciones comunitarias existentes a nivel local complica aún más los esfuerzos para entender las formas y procesos de participación comunitaria, teniendo en cuenta que la participación varía dependiendo del tipo de organización.

Las organizaciones comunitarias antes mencionadas al igual que sus filiales de segundo y tercer grado son comunes en Centro América; cualquiera de ellas puede funcionar a nivel regional y nacional bajo la forma de asociaciones o federaciones. Adicionalmente, las organizaciones no gubernamentales (ONG) representan a menudo grupos comunitarios a nivel regionales y nacionales.

Aunque cualquier forma de combinación entre las entidades mencionadas y el sector público es claramente posible, las entidades de primer grado al conocer las actividades de las restantes, pueden ayudar tanto a las compañías donantes como a los gobiernos para entender las necesidades y los vínculos públicos y privados de las organizaciones comunitarias de cualquier nivel.

*Las organizaciones comunitarias típicas incluyen grupos de voluntariado y primarios generalmente sin reconocimiento legal, organizaciones de desarrollo, instituciones de investigación, asociaciones, cooperativas, sindicatos, asociaciones profesionales, compañías, gremios, sociedades, federaciones y fundaciones. También aparecen en forma común dentro de la órbita cuasi-pública las juntas comunales y locales, asociaciones de desarrollo, patronatos y comités.*

### **2.1.1. La legitimidad del gobierno municipal y la representación democrática correspondiente**

La legitimidad del gobierno municipal y la representación democrática existen (incluso en grado más alto que en el pasado) con las elecciones municipales casi universales y con algunos mecanismos para la representación proporcional en algunos países de la región. Los limitantes, sin embargo, son la falta de elecciones municipales en Panamá, el límite o la falta de representación proporcional en algunos países, y la necesidad de separar las elecciones municipales de las nacionales. Con respecto a esto último, la lista conjunta de candidatos limita en gran medida la posibilidad de expresar la voluntad popular e individual, así como la posibilidad de participación de grupos que estén fuera del sistema de los partidos tradicionales. Por lo tanto, aunque siguen mejorando la legitimidad y representación municipales, todavía faltan cambios sustantivos para acrecentar la participación de la ciudadanía en estos aspectos de gobernación municipal.

### **2.1.2. Sistemas y procesos de gobierno que son democráticos y participativos**

#### **■ Autoridad, Interés y Responsabilidad**

En América Central, existe autoridad de derecho y de hecho para permitir y apoyar la participación comunitaria, siendo en algunos casos obligatoria como en las elecciones y los cabildos abiertos. De otra parte, parece existir un verdadero interés en el sector público para apoyar proyectos que suponen la participación directa de la comunidad.

Sin embargo, en muchos casos el sector público no se interesa y a veces hasta se resiste al fortalecimiento comunitario en la medida en que la participación implica ceder el control y poder del gobierno municipal que ya está severamente limitado por los gobiernos centrales. Ello es un obstáculo importante en tanto que

la descentralización y la autonomía municipal vienen aumentando la autoridad y los recursos de los alcaldes. En consecuencia, se requiere una mayor educación y democratización encaminada a que los funcionarios públicos cedan poder.

### ■ El Conocimiento, Capacidad y Mecanismos de Participación

Además de que las reglamentaciones, el interés y la obligatoriedad de la participación comunitaria han tenido un éxito muy limitado en América Central, el sector público también tiene una capacidad limitada de apoyo a tal participación. Los empleados y altos funcionarios de los gobiernos locales, regionales y nacionales tienen poco conocimiento sobre los sistemas, procesos y mecanismos existentes para promover y apoyar la participación comunitaria, exceptuando los casos de las elecciones antes mencionadas, los cabildos abiertos y el aporte en especie de la comunidad en las obras públicas.

Al respecto, los cabildos abiertos, son importantes en algunos países de la región, ya que la totalidad de la comunidad puede expresar sus inquietudes, prioridades y peticiones a sus representantes locales. Usualmente, los cabildos son utilizados por el sector público como un medio de cogestión o codesarrollo para recoger información sobre las necesidades de la comunidad y obtener su punto de vista sobre las prioridades de las actividades de desarrollo. Aunque no se conoce el grado en que el gobierno utiliza o aprovecha esta información obtenida en los cabildos abiertos, si se sabe con claridad que la participación de la comunidad en los proyectos de desarrollo es limitada en cuanto al actual diseño, administración y proceso de decisión. Algunos cabildos también son utilizados por los alcaldes como una forma de co-responsabilidad donde éstos rinden un informe sobre las actividades municipales para que la comunidad entienda sus condiciones, colabore y tome alguna responsabilidad.

No obstante lo anterior, los gobiernos municipales sólo reúnen los cabildos cuando son requeridos por ley, además de que algunos alcaldes prefieren minimizar la participación comunitaria en los asuntos locales para evitar el fortalecimiento de la comunidad y la fiscalización frente a sus actos. Los efectos de la participación comunitaria constituyen un reto y una amenaza a los poderes y recursos limitados de los alcaldes. Por tal motivo, no sorprende el hecho de que el ciudadano considere los cabildos como una herramienta política y los alcaldes prefieran mantener su poder antes que el fortalecimiento comunitario.

---

*En América Central, existe autoridad de derecho y de hecho para permitir y apoyar la participación comunitaria...[y] parece existir un verdadero interés en el sector público para apoyar este proceso...Sin embargo, en muchos casos el sector público no se interesa y a veces hasta se resiste al fortalecimiento comunitario en la medida en que la participación implica ceder el control y poder del gobierno municipal que ya está severamente limitado por los gobiernos centrales.*

---

Los cabildos generalmente se realizan con la presencia del alcalde y de la totalidad de la comunidad o de las juntas comunales, que constituyen una forma importante de representación. Las posibilidades de la participación comunitaria son más factibles en aquellas localidades con alcaldes auxiliares ya que allí las comunidades son pequeñas y los alcaldes auxiliares potencialmente más representativos. Tal participación, sin embargo, depende de la actitud de los alcaldes mayores hacia los cabildos.

---

*Además de que las reglamentaciones, el interés y la obligatoriedad de la participación comunitaria han tenido un éxito muy limitado en América Central, el sector público también tiene una capacidad limitada de apoyo a tal participación. Los empleados y altos funcionarios de los gobiernos locales, regionales y nacionales tienen poco conocimiento sobre los sistemas, procesos y mecanismos existentes para promover y apoyar la participación comunitaria, exceptuando los casos de las elecciones antes mencionadas, los cabildos abiertos y el aporte en especie de la comunidad en las obras públicas.*

---

Aparentemente también existen algunos ejemplos de participación diferentes de los mecanismos tradicionales de "recolección de información" a través de cabildos, uno de los cuales es la acción comunitaria mediante el trabajo manual. Al respecto, la ejecución de los proyectos del gobierno local, es a menudo señalada por los funcionarios del gobierno local y nacional como una forma efectiva de la participación comunitaria. Sin embargo, ésta consiste simplemente en mano de obra y en algunos casos en el aporte de materiales y algún dinero. Esta intervención comunitaria no puede considerarse significativa si la comunidad en su conjunto no apoya el diseño o supervisión del proyecto o no participa en su proceso de decisión, a pesar de que las contribuciones en mano de obra, materiales y dinero sean importantes. Al respecto, puede decirse que las comunidades siempre buscan más participación en el proceso de decisión y control de los proyectos.

De lo anterior se deduce que la participación en Centro América sólo existe en las etapas de búsqueda de información, en ocasiones en la determinación de prioridades y puesta en ejecución, pero no en las etapas verdaderas de la planificación y toma de decisiones. Las razones son claras: las últimas etapas son aquellas que involucran más poder y control en el proceso de desarrollo, por lo que más participación significativa implica mayor fortalecimiento comunitario. Sin embargo, eso también implica codesarrollo y co-responsabilidad para que el gobierno local reciba apoyo y dirección de la comunidad como un todo.

Existen otras formas de participación que por lo general no se utilizan en Centro América. Estas incluyen el referéndum (voto del electorado para apoyar o protestar las decisiones de los cuerpos legislativos), la iniciativa (petición del electorado de que una disposición del concejo sea sometida a votación), el plebiscito (respuesta positiva o negativa ante determinada propuesta), las encuestas, proyectos pilotos y experimentos.

---

### 2.1.3. Transparencia: asegurando la responsabilidad

La transparencia del sector público puede ser apoyado y asegurado a través de la revocación, como un medio extremo, y a través de evaluaciones continuas de las acciones y decisiones del sector público, que constituyen un medio más reformista.

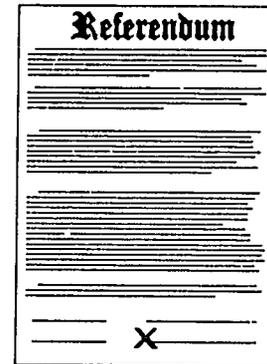
Por lo general, la comunidad no participa en la etapa de evaluación del proyecto donde la financiación es manejada o canalizada a través del sector público. Los programas del FHIS en Honduras son un buen ejemplo: no existe ninguna evaluación que involucre a la comunidad a pesar de que ella es fundamental para establecer responsabilidades y lograr la transparencia en el sector público. Si bien es cierto que las evaluaciones no conectadas con sistemas de fijación de responsabilidades no son tan útiles como aquellas que si lo están, una evaluación de un proyecto arroja deficientes resultados y permite la presión de la comunidad sobre el sector público. Este ingrediente, no existente en Centro América, incrementaría las posibilidades de una participación comunitaria.

Esto tiene que ver con la existencia y la calidad de la relación entre los gobiernos locales y sus comunidades. Si una municipalidad no tiene esa interacción o si es limitada en su radio de acción, calidad o cantidad, la municipalidad no podrá efectivamente relacionarse con la comunidad. Finalmente, debemos señalar que el impacto de la interacción también determina su efectividad.

### 2.1.4. La movilización e influencia de la ciudadanía

Muchas estructuras, procesos y mecanismos en el sector privado apoyan la participación y el fortalecimiento comunitario, a la vez que ofrecen un vehículo para la inclusión y movilización de recursos en el sector público. Aún los numerosos proyectos individuales y de pequeña escala que vienen siendo apoyados, pueden eventualmente tener un efecto multiplicador en el proceso de soporte comunitario. Esto es especialmente cierto cuando, dentro de pequeñas comunidades o barrios, agentes de diferentes organizaciones se integran para coordinar y apoyar actividades comunitarias como el caso de "Save the Children" en El Salvador.

No obstante, las estructuras más exitosas y defendibles parecen ser aquellas que proveen alguna forma amplia de coordinación a gran escala, mecanismos de participación interna, acceso a recursos y asistencia técnica, representación e influencia política y económica. Tales estructuras incluyen, tal como ya se ha



afirmado, a las organizaciones de segundo y tercer nivel u organizaciones para la defensa de la comunidad y grupos comunitarios, como la Confederación de Asociaciones de Desarrollo Comunitario en Costa Rica. Ello también incluye las ONG y sus miembros de segundo y tercer nivel, como la ASINDES en Guatemala y el FOPRIDEH en Honduras. Algunas veces, las estructuras de coordinación son redes de trabajo informales existentes entre las ONG y las organizaciones comunitarias, como lo muestra la experiencia de UNICEF en El Salvador. Estos tipos de estructuras son comunes en cada país y representan un recurso importante, un punto de coordinación y un mecanismo de influencia para numerosas organizaciones de origen popular. Aunque trabajar con éstas no es siempre necesario, contar las entidades de apoyo o representantes de tales organizaciones es muy importante.

### **2.1.5. Conclusiones**

La participación comunitaria efectiva en el proceso de desarrollo municipal se puede lograr únicamente a través de: 1) la legitimidad del gobierno municipal y la representación democrática correspondiente; 2) sistemas y procesos de gobierno democráticos y participativos; y 3) la movilización e influencia de la ciudadanía. La realidad existente en Centro América es que la participación a través de estas tres formas claves es, por lo general, muy limitada. Las formas tradicionales de participación incluyen el proceso electoral, los cabildos abiertos, las contribuciones ciudadanas en especie para los proyectos de obras públicas, y los proyectos comunitarios de los ministerios. También existen algunas formas poco frecuentes como los programas de los fondos de inversión social en El Salvador y Honduras y el JCOP en Managua, Nicaragua. La excepción en cuanto a los limitantes, tiene que ver con la movilización comunitaria que está bastante avanzada en la región. Los limitantes que existen en la participación de la comunidad se dan en los procesos municipales electorales, de planificación, de decisiones, de implementación y de evaluación. Por lo tanto, las reformas siguientes son claves:

#### **Conclusión 1: Reforzar la legitimidad, representatividad y potencialidad de la municipalidad como institución democrática.\***

La descentralización del poder, los recursos y las funciones significa que los gobiernos municipales, como instituciones con representantes elegidos, estén más cercanos al pueblo y por lo tanto puedan ser más responsables por las necesidades básicas en la medida en que aumentan la participación del ciudadano en el desarrollo. Las municipalidades tienen como función política básica contribuir al

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

fortalecimiento de la democracia, para lo cual es indispensable: 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.

No obstante, los procesos democráticos sólo pueden ser reforzados localmente cuando los gobiernos municipales pueden ejecutar y llevar a cabo las responsabilidades de: proveer representación política local, planear, organizar y manejar el desarrollo local, responder a las necesidades que tiene la población en cuanto a la tierra, infraestructura, servicios y empleo e integrar la participación comunitaria en los procesos del desarrollo. Por consiguiente, únicamente se puede fortalecer la municipalidad como institución democrática si se mejora su habilidad, obligación y capacidad para ejecutar dichas responsabilidades.

---

*Las municipalidades tienen como función política básica contribuir al fortalecimiento de la democracia, para lo cual es indispensable: 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. Solamente se pueden lograr esos objetivos si se persiguen y logran las metas de "cogestión" y "co-responsabilidad."*

---

Solamente se pueden lograr esos objetivos si se persiguen y logran las metas de "cogestión" y "co-responsabilidad." Es decir, es necesario apoyar la descentralización con la participación, lo que conduce a reforzar el poder y la responsabilidad, tanto de las municipalidades como de la ciudadanía. Únicamente con el logro de esas metas será posible conseguir la democratización y la descentralización.

- a. **Establecer sistemas y procesos de elecciones municipales, separados en fecha de las nacionales y con base en plataformas programáticas, con período igual al presidencial pero no coincidentes en fecha.\***

El papel de las municipalidades en la democratización y representación en Centro América es clave, debido a que la instancia municipal es la única (fuera de la nacional) en la cual los representantes políticos son elegidos popularmente (con la excepción de Panamá donde el Presidente de la República todavía nombra los alcaldes). El proceso electoral municipal y la estructura del gobierno local son elementos críticos de la democratización. En cuanto a las elecciones, las

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

necesidades más apremiantes son la elección universal de alcaldes, el voto local directo, la reducción de la influencia de los partidos y elecciones nacionales a través de, por ejemplo, elecciones separadas, y la eliminación de la presentación de "planchas" por parte de los partidos.

Los resultados de una encuesta realizada en Costa Rica en 1982 demuestran que hay una hegemonía por parte de los partidos políticos en la vida local que se traduce en la apatía de los electores frente al proceso de escogencia de los candidatos. Los electores consideran que las autoridades locales responden a criterios partidistas y no locales, y que la agenda política nacional acapara la atención en las elecciones locales. Por consiguiente, es necesario que la agenda local prevalezca en las elecciones locales y que sean separadas de las nacionales.

En cuanto a la organización y administración del gobierno, el tipo general de estructura (por ejemplo, Alcalde Fuerte—Concejo Débil) no es importante, dado que cada estilo tiene tanto ventajas como desventajas. Más necesario es el conocimiento y capacidades existentes localmente para apoyar al gobierno, ejecutar de manera efectiva las políticas y los programas de éste, y colaborar con el sector privado. Si estos aspectos son deficientes, ellos reducen la posibilidad para la democracia.

**b. Apoyar la representación en el gobierno municipal en forma proporcional de acuerdo con el voto electoral.\***

Aunque las minorías pueden llegar a obtener (como en Costa Rica y Panamá) un cierto grado de representación a través de los sistemas proporcionales y de "cifra repartidora", su participación, sigue siendo limitada. Por eso, es necesaria la 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.

**c. Promover la apertura del proceso electoral hacia la participación de otros grupos diferentes de los partidos políticos nacionales para que conformen el gobierno municipal.\***

En el proceso electoral, que los candidatos, de acuerdo con la ley de algunos países, sólo pueden ser propuestos por los partidos políticos, limite el grado de la preferencia y participación de la ciudadanía, tanto para aquella representada por los partidos como para los grupos al margen del sistema político.

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

- d. Estimular 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.\***

Para este fin, se deben promover y estimular los mecanismos de control ciudadano a través de la participación activa de la comunidad en las etapas de planeación, toma de decisiones, ejecución, supervisión y evaluación de los proyectos. Entre esos mecanismos existen al menos cinco tipos de control popular directo, a saber: 1) el referéndum (voto del electorado para apoyar 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). Se deben considerar las maneras de mejorar la utilización de estos mecanismos donde ya existen, particularmente los cabildos, los cuales ofrecen buenas oportunidades para la participación. También, se debe considerar el uso de otros mecanismos como las encuestas, experimentos y proyectos piloto.

### **Conclusión 2: Proveer asistencia técnica y capacitación para apoyar a la municipalidad como institución democrática.**

- a. Suministrar asistencia técnica y capacitación a los elementos componentes del sistema municipal en el tema de participación comunitaria.**
- b. Suministrar asistencia técnica y capacitación a las organizaciones comunitarias y las ONG en materia de legislación, responsabilidades y limitaciones del sector público con el fin hacerlas más conscientes y para que a su vez puedan cumplir un papel más importante en el proceso de desarrollo.**

## **2.2. Representación y Participación Municipal**

En América Central, existen dos tipos de organizaciones de apoyo municipal. Las asociaciones municipales, que son el primer tipo, juegan un papel importante en la solidaridad, coordinación y cooperación intermunicipal; actualmente constituyen un apoyo a los gobiernos locales como vehículos de coordinación, movilización, influencia local, representación y participación a nivel nacional. Los institutos para el desarrollo, que son el segundo tipo de organizaciones de apoyo

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

municipal, sirven como fuente de asistencia y capacitación para aumentar, ampliar y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales, incluyendo sus alcaldes, personal e instituciones. Aunque las asociaciones municipales pueden prestar la asistencia técnica y la capacitación, éstas en Centro América se han canalizado exclusivamente a través de los institutos para el desarrollo antes citados.

### **2.2.1. Asociaciones Municipales**

Las asociaciones municipales en Centro América se presentan en tres instancias: regional, nacional y departamental.

#### ***Nivel Regional***

En varias ocasiones los gobiernos municipales han intentado establecer una asociación municipal a nivel regional. Los dos primeros esfuerzos, la Federación de Municipios de Centro América y Panamá (FEMUCAP) en 1978 y la Unión de Municipalidades del Istmo Centroamericano (UMICA) en 1991, no tuvieron éxito. Sin embargo, la iniciativa de la Federación Municipal del Istmo Centroamericano (FEMICA) realizada a finales de 1991, aparece como altamente prometedora, especialmente en vista del apoyo que ésta y las asociaciones nacionales han recibido de las entidades internacionales de cooperación, tales como la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los E.E.U.U.

---

*En América Central, existen dos tipos de organizaciones de apoyo municipal. Las asociaciones municipales, que son el primer tipo, juegan un papel importante en la solidaridad, coordinación y cooperación intermunicipal; actualmente constituyen un apoyo a los gobiernos locales como vehículos de coordinación, movilización, influencia local, representación y participación a nivel nacional. Los institutos para el desarrollo, que son el segundo tipo de organizaciones de apoyo municipal, sirven como fuente de asistencia y capacitación para aumentar, ampliar y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales, incluyendo sus alcaldes, personal e instituciones. Aunque las asociaciones municipales pueden prestar la asistencia técnica y la capacitación, éstas en Centroamérica se han canalizado exclusivamente a través de los institutos para el desarrollo antes citados.*

---

El futuro de FEMICA fue reforzado en el seminario Municipal Regional realizado en Tegucigalpa en noviembre de 1991; durante el cual quedó consolidado su papel, mediante la definición clara de las funciones de las asociaciones municipales regionales y nacionales; la Declaración de Tegucigalpa que contiene el plan de acción para las municipalidades y sus asociaciones municipales; la formulación del plan de trabajo y el presupuesto para FEMICA y la generación de recursos sólidos que aseguren su futuro.

FEMICA tiene un potencial exitoso para alcanzar sus objetivos, basado en el plan de trabajo que se ha trazado, la confianza que han puesto en ella los alcal-

des y las autoridades locales, el soporte de la comunidad para la cooperación internacional y sus esfuerzos actuales para movilizar una base sólida de recursos. Sin embargo, el apoyo continuo será necesario para que FEMICA pueda lograr realmente esas metas; además de demostrar que es una asociación democrática y participativa—un problema común entre las asociaciones al nivel nacional.

### ***El propósito de FEMICA es:***

*Apoyar los mecanismos que respaldan las instituciones municipales y los procesos de descentralización en la Región Centroamericana y Panamá.*

### ***Los objetivos de FEMICA son:***

- *Consolidar FEMICA como una organización representante permanente y vocera para las municipalidades de todo el Istmo.*
- *Apoyar el intercambio de experiencias entre sus miembros.*
- *Elevar el tema del "municipalismo" y descentralización a la "agenda" de los gobiernos por todo el Istmo.*
- *Obtener apoyo de los donantes internacionales (bilaterales y multilaterales) en el logro de los objetivos de FEMICA.*
- *Llevar a cabo investigaciones y estudios e insertar el sector municipal a las nuevas estrategias y actividades económicas de los gobiernos centrales.*

### ***Nivel Nacional***

A nivel nacional, cuatro países de la región cuentan con asociaciones municipales con buenas posibilidades de lograr una presencia e influencia nacional. Tales son: la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) en Costa Rica; la Asociación Nacional de Municipalidades en Guatemala; la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON) y la Comisión de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). En Panamá, existe la Asociación Panameña de Cooperación Intermunicipal (APCI) pero no tiene presencia nacional y además se encuentra actualmente opacada por la nueva Asociación de Concejos Municipales, en proceso de formación. En Nicaragua, no existe una asociación de municipios aunque ya se han hecho algunos esfuerzos encaminados a su establecimiento.

Históricamente, las asociaciones municipales han sido débiles e ineficaces debido a que carecen de objetivos claros, recursos y apoyo requeridos para sostenerse a largo plazo. Al igual que los institutos, no son percibidas por la municipalidades como una asistencia prometedora, lo cual disminuye el apoyo por parte de éstas; necesario para su funcionamiento y supervivencia. Para el desarrollo exitoso de esas asociaciones, será necesario revertir este espiral negativo.

### ***Nivel Subnacional***

El Salvador, Costa Rica, Guatemala y Honduras poseen asociaciones departamentales. En El Salvador, reciben el nombre de Consejos Departamentales de Alcaldes; en Costa Rica Ligas Municipales, que forman parte de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y en Guatemala, son llamadas simplemente Asociaciones Departamentales. Estas concentran sus esfuerzos en las necesidades e intereses de los departamentos que representan.

#### **2.2.2. Institutos de Desarrollo Municipal**

Los institutos de desarrollo municipal en Centro América generalmente suministran a los gobiernos locales y sus alcaldes asistencia técnica y capacitación. Algunos también tienen las funciones de supervisar las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales; asesorar en la elaboración de políticas y servir como organismos de presión; adelantar investigaciones que apoyen el diseño de políticas, la asistencia técnica y la capacitación como foro para la coordinación y el intercambio de información entre las municipalidades. Las organizaciones para el desarrollo municipal que poseen tales funciones son los llamados "institutos."

Los institutos de desarrollo municipal más exitosos y poderosos de la región son el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) de Costa Rica y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) de Guatemala. Otros igualmente importantes pero no tan poderosos son el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el nuevo Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM). Es importante mencionar que otras organizaciones para el desarrollo municipal también suministran ayuda económica a través de mecanismos financieros, además de asistencia técnica y capacitación. Tal es el caso del Banco para el Desarrollo Municipal (BANMA) de Honduras, que desafortunadamente no ha tenido mucho éxito por problemas financieros originados en la situación de las municipalidades hondureñas. Aunque en Honduras no existe una verdadera institución para el desarrollo municipal, el Código Municipal de Honduras dispone su creación.

Considerando que la misión de estos institutos es el fortalecimiento municipal, una representación municipal en su administración sería deseable y ventajosa. Tal representación existe en las juntas directivas de los institutos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La representación de los gobiernos locales difiere de país a país, así: en Nicaragua y El Salvador, las municipalidades tienen la mayoría (34/40 y 5/8, respectivamente). Esta representación, sin embargo, no es universal en el caso de Guatemala, donde el gobierno central tiene la mayoría.

---

### 2.2.3. Conclusiones

La participación, representación y asistencia municipal toman forma en dos tipos de instituciones: las asociaciones y los institutos municipales. La realidad en Centro América es que esas organizaciones solamente proveen las funciones requeridas de una manera muy limitada. Las asociaciones, donde existen, son extremadamente débiles o han sufrido fracasos repetidos en toda la región. Esto se debe en parte a la dificultad de sostenerse a largo plazo por la falta de recursos y

*Las asociaciones, donde existen, son extremadamente débiles o han sufrido fracasos repetidos en toda la región. Esto se debe en parte a la dificultad de sostenerse a largo plazo por la falta de recursos y apoyo. Aunque los institutos brinden respaldo, que es relativamente bueno, lo hacen sin un marco estratégico claro. Además, los institutos están muchas veces controlados y financiados por las autoridades centrales, limitando la posibilidad para la autodeterminación y participación municipales.*

apoyo. Aunque los institutos brinden respaldo, que es relativamente bueno, lo hacen sin un marco estratégico claro. Además, los institutos están muchas veces controlados y financiados por las autoridades centrales, limitando la posibilidad para la autodeterminación y participación municipales. Las actividades de los institutos no están coordinadas con las actividades complementarias y a veces son duplicadas con las de las asociaciones. Por eso, un proceso de educación, combinado con estrategias más coherentes, es necesario para que las municipalidades, los gobiernos centrales y otros involucrados en el proceso de desarrollo municipal, puedan entender mejor y apoyar ese proceso. Por último, la movilización y fortalecimiento institucional son requeridos para asegurar la viabilidad de esas organizaciones a largo plazo.

#### **Conclusión 1: Las asociaciones municipales deben avocarse a promover la descentralización.**

*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.\**

Las asociaciones municipales son esenciales para la descentralización y la democratización, asumiendo un papel coordinador para las municipalidades que representan. Esta acción de ofrecer un mecanismo para que las comunidades participen en el desarrollo de una manera más efectiva comprende varias funciones

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

esenciales, incluyendo la de organización, representación, movilización de recursos, influencia, economías de escala, y acceso a la asistencia técnica y a la capacitación.

Por lo tanto, a través de asociaciones, las municipalidades pueden enfrentar conjuntamente los problemas comunes mediante las siguientes estrategias: 1) coordinación de las actividades locales; 2) apoyo a la promoción de las asociaciones de municipios provinciales y regionales; 3) asistencia en la movilización de recursos para sus miembros; 4) actuación como grupos de presión; 5) aprovechamiento de economías de escala y obtención, por ejemplo, de servicios o equipos a precios reducidos; 6) capacitación y asistencia técnica a los funcionarios locales, tal como asistencia en el desarrollo de la carrera administrativa. De esta manera, las asociaciones municipales pueden superar algunos de los obstáculos más difíciles para hacer que sus miembros participen y se beneficien del desarrollo.

**a. Regirse bajo los principios de adhesión voluntaria, representatividad e independencia del gobierno central.\***

Con el fin de que posean plena legitimidad, las Asociaciones deben regirse bajo estos principios. Las características del movimiento asociativo son la autonomía (o autarquía), la voluntad de asociación, la igualdad de representación de los miembros y la posibilidad de enfrentar conjuntamente los problemas comunes. Con estas características fundamentales, los movimientos asociativos en Latinoamérica surgen como producto de una dinámica propia que busca introducir cambios que permitan un adecuado funcionamiento de los municipios, garantizando el régimen autónomo, sus competencias y atribuciones. En aras de 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 que conste en una Ley Especial o Código Municipal. Este reconocimiento es importante no sólo por razones políticas sino también para obtener acceso a recursos que muchas veces lo demandan.

Por ser entidades generalmente constituidas por representantes de los municipios elegidos popularmente, las asociaciones deben guardar para sí una característica de independencia ideológica, partidista, lo cual preserva su representación más amplia. A la vez, esa representación debe estar basada en la equidad (no como existe en algunas asociaciones en las cuales sólo las municipalidades capitales tienen voz o poder) con el fin de que todos los municipios tengan una voz y por consiguiente la oportunidad de participar en todos los aspectos de las asociaciones y los institutos de desarrollo.

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

También es importante preservar la autonomía de las asociaciones (y a cierto nivel de los institutos) con respecto al gobierno central. Aunque será más difícil preservar la autonomía de las municipalidades en las operaciones de los institutos debido a que son fundados, en casi todos los países centroamericanos, por el gobierno central. La autonomía es necesario preservarla en las asociaciones, y dependerá del origen de los recursos; los cuales no deben provenir del gobierno central a menos que éste no ponga restricciones en las operaciones de las asociaciones. Además, será necesario mantener la independencia de las asociaciones de los partidos políticos para que no se conviertan en instrumento político de éstos.

**b. Organizar y movilizar las municipalidades para que sus asociaciones e institutos municipales sean representativos y estables.**

Esta movilización institucional y económica se tiene que originar dentro de las municipalidades, debido a que es una cuestión de "posesión," participación y auto-determinación, aunque debe estar acompañada por apoyo nacional, regional e internacional. Las municipalidades requieren asistencia en su propia organización y movilización, es decir, a través de las asociaciones e institutos de desarrollo. Esta movilización es pertinente que se origine en las municipalidades para que sus miembros se sientan "dueños" de su propio desarrollo, aunque requieran el apoyo de las autoridades centrales y donantes internacionales. Por último, el fortalecimiento de las asociaciones, los institutos de desarrollo y, por ende, de las municipalidades tiene que tomar lugar dentro del contexto de un plan estratégico y financiero para que las municipalidades lleven al cabo con éxito en sus esfuerzos.

**c. Garantizar el funcionamiento financiero de las asociaciones.**

*Los recursos financieros necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento deben provenir de las propias municipalidades.\**

Las funciones, metas y objetivos que se definan para cada ente asociativo deben proveer recursos suficientes para que puedan atender esos cometidos. Además, la base de su financiamiento debe estar en los aportes de sus miembros (los municipios) prioritariamente; circunstancia que les permite actuar como "grupo de presión."

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

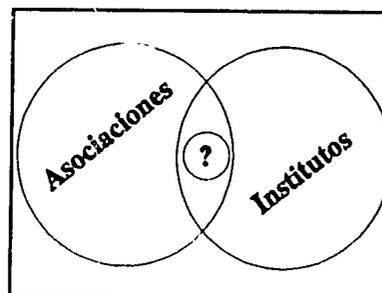
**d. Apoyar a la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).**

*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, deben promover el intercambio y la cooperación horizontal.\**

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, generen la conformación de entes asociativos menores y mayores que apoyen las iniciativas nacionales o sean ejecutores de acciones concretas de la Asociación Nacional. En cuanto a entes asociativos mayores, FEMICA ofrece, tanto la posibilidad de intercambio y cooperación horizontal entre las asociaciones nacionales, como de promoción municipal en términos de asistencia técnica, capacitación y fuente de mecanismos de crédito. Lo más importante es que FEMICA tiene la confianza y el apoyo de los alcaldes y las municipalidades que representa, así como de los donantes internacionales.

**Conclusión 2: Definir claramente, coordinar y así apoyar los papeles respectivos de las asociaciones e institutos, particularmente en las áreas de capacitación, asistencia técnica y mecanismos de financiamiento.**

La realidad en Centro América contrasta con este ideal, toda vez que las funciones de las asociaciones son otorgadas de manera muy limitada, tanto por una combinación de los esfuerzos de las asociaciones municipales, de una parte, como de los institutos municipales de desarrollo, de otra. Las asociaciones, donde existen, son muy débiles o ya han experimentado fracasos repetidos en toda la región. Este lo hace difícil para que las asociaciones tomen un papel importante, menos un papel como la capacitación que está tradicionalmente reservada para los institutos.



Los "institutos" municipales de desarrollo, como ya se ha dicho, proveen apoyo relativamente bueno en las áreas de asistencia técnica, capacitación y financiación.

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

No obstante, lo hacen sin un marco claro o un plan estratégico para el desarrollo municipal. La falta, o al menos el límite, de una "fuerza orientadora" en el apoyo de esos institutos constituye un aspecto muy negativo comoquiera que los recursos disponibles para el desarrollo son extremadamente limitados. Los gobiernos centrales y las municipalidades no poseen un plan bien formulado ni los recursos necesarios para la asistencia técnica o la capacitación municipal. Además, los institutos municipales muchas veces son controlados y financiados por las autoridades centrales, limitando en gran parte, su determinación y participación municipal en la asignación de recursos y apoyo. Aunque en algunos países los institutos están representados por una mayoría de las municipalidades, en otros no es el caso. Por último, cabe resaltar que los esfuerzos de los institutos sólo pueden ser efectivos cuando son coordinados con los de las asociaciones.

### **Conclusión 3: Proveer asistencia técnica y capacitación para apoyar a las asociaciones.**

Esta educación y capacitación son necesarias para apoyar estrategias coherentes de descentralización y democratización. Lo más importante dentro de este proceso es que las municipalidades tengan conocimiento de la importancia de las organizaciones de apoyo municipal: las asociaciones y los institutos.

#### **a. Identificar, obtener y utilizar efectivamente la asistencia técnica y financiera disponible de los actores al nivel nacional, regional e internacional.**

Esta asistencia deberá estar manejada a través de las asociaciones e institutos municipales que constituyen el medio para que las municipalidades realmente logren sus metas. También esos mismos requieren de asistencia técnica y financiera.

#### **b. Diseñar y proveer asistencia técnica y capacitación a través de las Asociaciones.**

*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.\**

En el caso de Centro América, los institutos de desarrollo—no las asociaciones—generalmente proporcionan la asistencia técnica y la capacitación

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

necesarias a las municipalidades, incluyendo a los alcaldes, las corporaciones municipales y el personal municipal. Algunos de los institutos también tienen las funciones adicionales de supervisar las relaciones entre los gobiernos municipales y centrales, actuar como entes representativos y grupos de presión en la formulación de políticas nacionales, hacer investigaciones que den apoyo a la asistencia técnica, capacitación, y por último servir como un foro de coordinación e intercambio de información entre municipalidades.

Las asociaciones deben asumir un papel importante en el diseño de las políticas y estrategias por varias razones: Primero, los institutos de desarrollo no tienen total autonomía—y en algunos casos, carecen de ésta por completo con respecto al gobierno central. Segundo, las asociaciones ofrecen una entidad relativamente autónoma para la formulación y diseño de políticas y estrategias. Además, los institutos muchas veces proveen, como se ha enfatizado, asistencia técnica la capacitación sin un marco o plan estratégico. Aunque los institutos pueden llegar a proveer la asistencia técnica y la capacitación con un plan estratégico, las asociaciones, al menos, deben jugar un papel importante en el diseño de las políticas y programas bajo los cuales los institutos operan. Si las municipalidades obtienen y mantienen en todos casos una representación mayoritaria en los institutos, esto servirá como canal para las políticas y programas de las asociaciones. Paralelamente, las asociaciones pueden comenzar a proveer por sí mismas un cierto nivel o tipo de asistencia técnica que cabe bajo un plan estratégico de desarrollo.

### **3. Movilización de Recursos Financieros y Humanos**

---

Los recursos financieros y humanos en los países de América Central se encuentran poderosamente influenciadas por factores comunes. Esta sección busca evaluar estos factores y la manera en que ellos afectan las municipalidades de la región. Sin embargo, igualmente importante es reconocer las diferencias significativas que existen tanto entre los países centroamericanos como entre más de mil municipios de la región, que van desde las grandes áreas metropolitanas hasta las aisladas comunidades rurales. Las secciones subsiguientes identifican y evalúan tales diferencias mientras que la presente analiza los factores más comunes a los gobiernos locales de la región, incluyendo aquellos problemas que por su dificultad parecen requerir de una respuesta común.

#### **3.1. Déficit en los Servicios Urbanos Básicos**

En toda la región y con excepción de las áreas urbanas de altos ingresos, existe una escasez marcada de aquellos servicios públicos respecto de los cuales los gobiernos municipales son comúnmente responsables: calles, sanidad, suministro de agua, control de la polución, entre otros. La infraestructura y las obras

---

públicas son generalmente inadecuadas, obsoletas o inexistentes. Los equipos de trabajo de la municipalidad, pequeños y bajo presión, están insuficientemente equipados y apoyados. Como resultado de lo anterior, la desesperación y el cinismo son actitudes comunes de los ciudadanos ante la administración municipal. Aún más, los funcionarios del gobierno central contrarios a la descentralización, argumentan las fallas repetidas de los gobiernos locales para justificar el conjunto de controles que limitan el desarrollo municipal.

---

*En toda la región y con excepción de las áreas urbanas de altos ingresos, existe una escasez marcada de aquellos servicios públicos respecto de los cuales los gobiernos municipales son comúnmente responsables... Como resultado de lo anterior, la desesperación y el cinismo son actitudes comunes de los ciudadanos ante la administración municipal. Aún más, los funcionarios del gobierno central contrarios a la descentralización, argumentan las fallas repetidas de los gobiernos locales para justificar el conjunto de controles que limitan el desarrollo municipal.*

---

Las Constituciones Políticas de los países de la región proclaman la autonomía municipal y su derecho para proveer a sus residentes de una gama de servicios. En la práctica, la intervención del gobierno central y de sus entidades en el suministro de los servicios públicos así como la carencia de los recursos municipales, impiden el cumplimiento de tales preceptos.

### 3.2. Bajos Niveles de Ingreso Municipales

La razón principal de las deficiencias municipales son los bajos niveles de ingreso. Los ingresos municipales en los países de la región son extremadamente limitados medidos tanto en términos de su participación en el total de ingresos del gobierno como en la capacidad de pago de sus residentes y de sus sectores productivos industria o agricultura, así:

- Actualmente, los ingresos municipales en América Central van desde menos del 3% de los ingresos del sector público, como en Nicaragua, hasta alrededor del 10%, en Guatemala. Ello contrasta agudamente con la situación en los E.E.U.U. donde los gobiernos locales -ciudades, estados y condados- alcanzan el 50% de los ingresos del sector público.
  - Los ingresos municipales en América central equivalen sólo al 0.7% del PIB (Producto Interno Bruto) lo que equivale sólo a la sexta parte de lo recibido por las municipalidades en España, que participan con el 3.9% ; el porcentaje más bajo percibido por las municipalidades en Europa, conforme a lo indicado por la Cooperación Española.
  - En América Central, los niveles per cápita anuales de los ingresos municipales van desde menos de \$2US en las áreas rurales, \$5US en ciudades secundarias y hasta lo más alto de \$25US en las ciudades capitales. Aún con los bajos
-

salarios de los empleados municipales en América Central, tales niveles de ingresos mínimos dejan a los gobiernos locales amarrados fiscalmente.

Los ingresos disponibles, extremadamente escasos para sostener el presupuesto constituyen una situación común en la región, mientras que las condiciones del capital varían ampliamente. Por toda América Central, los gobiernos municipales tienen acceso a escasos ingresos para sostener su presupuesto que debe pagar los salarios de sus empleados y el equipo necesario para la prestación de los servicios públicos. Esta situación deriva en el reducido número de empleados, servicios deficitarios y poco e inadecuado mantenimiento de la base de capital pública.

---

*Por toda América Central, los gobiernos municipales tienen acceso a escasos ingresos. Esta situación deriva en el reducido número de empleados, servicios deficitarios y poco e inadecuado mantenimiento de la base de capital pública.*

---

La disponibilidad del capital varía ampliamente. En Guatemala, los gobiernos locales se benefician con el 8% del total de los ingresos del gobierno nacional para inversiones en infraestructura y construcción de vías. Honduras iniciará pronto un programa similar. En el extremo opuesto, se encuentra El Salvador donde la mayoría de los recursos de capital de las localidades provienen de la cooperación externa. Finalmente, en Nicaragua las municipalidades no cuentan en la práctica con recursos de capital.

### **3.3. Falta de Mobilización y Mejoramiento de Recursos Municipales**

#### **3.3.1. Recursos Financieros**

Las municipalidades cuentan con un conjunto muy pequeño de impuestos cuyas tarifas y otras condiciones, como la base fiscal, son usualmente retrasadas o negadas por los gobiernos nacionales. Los impuestos sobre la propiedad, que son la base de las finanzas locales en los países industrializados, son débiles o inexistentes en América Central.

---

*Los impuestos sobre la propiedad, que son la base de las finanzas locales en los países industrializados, son débiles o inexistentes en América Central.*

---

Para hacer la situación más difícil, las municipalidades no tienen la capacidad o la voluntad para recaudar los limitados impuestos y cargas que están autorizados, por lo que los porcentajes de no pago oscilan entre el 20% y el 50%. Así,

---

la falta de movilización de recursos se convierte en la principal causa de la escasez de ingresos municipales en América Central.

### **3.3.2. Recursos Humanos**

La proporción de asistencia técnica y capacitación necesarias es enorme, más aún, cuando en la mayoría de los países no existe una capacidad de suministro a las municipalidades que sea sistemática, relevante y oportuna.

Los ministerios y las instituciones autónomas proporcionan a los gobiernos municipales asistencia técnica directa; informal y carente de planeación. La asistencia técnica formal es suministrada por técnicos de los institutos municipales nacionales. Sin embargo, en la mayoría de los sitios, dicha asistencia es financiada indirectamente por las municipalidades a través de líneas de crédito o préstamos; y en ocasiones es brindada por firmas consultoras que los institutos municipales contratan para tal efecto (en la mayoría de los casos para realizar estudios de factibilidad). Las municipalidades más grandes cuentan con recursos técnicos y financieros propios, y eventualmente con el patrocinio de firmas internacionales. Dos instituciones regionales que en los últimos años han proporcionado capacitación a las municipalidades son ICAP e INCAE.

---

*En una reciente investigación efectuada por la INCAE en Honduras (Cuadro II), las municipalidades consultadas en cada país coincidieron en identificar como máximas áreas prioritarias la administración y manejo de asuntos financieros (incluyendo el presupuesto, planes de rentas e impuestos), y el mejoramiento del sistema catastral como respaldo a la emisión de rentas y a la planeación de desarrollo.*

---

En Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador existen módicos niveles de capacitación municipal; en Nicaragua, son bajos; y muy bajos en Panamá. Parte de esta capacitación está dedicado al desarrollo de políticas locales, y planeación, pero principalmente busca aumentar la eficiencia interna (como la administración pública, manejo de presupuesto, etc.), más que la eficiencia externa.

En resumen, la ausencia de asistencia técnica nacional y capacidad de capacitación al igual que la carencia de políticas sistemáticas y estrategias para orientar la efectiva utilización de los limitados recursos, son los mayores impedimentos para la descentralización y el proceso de desarrollo municipal. La capacitación y la asistencia técnica necesarios para lograr los cambios que se requieren, deberán ser minuciosos y fijar objetivos muy específicos.

En una reciente investigación efectuada por la INCAE en Honduras (Cuadro II), las municipalidades consultadas en cada país coincidieron en identificar como

---

máximas áreas prioritarias la administración y manejo de asuntos financieros (incluyendo el presupuesto, planes de rentas e impuestos), y el mejoramiento del sistema catastral como respaldo a la emisión de rentas y a la planeación de desarrollo.

<b>CUADRO II</b>	
<b>AREAS PRIORITARIAS PARA CAPACITACION MUNICIPAL Y ASISTENCIA TECNICA</b>	
Área principal/Acciones básicas	Necesidades básicas para el éxito
<b>A. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA</b>	
1. Presupuesto municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan/Cronograma para impuestos y cuotas</li> <li>■ Plan de inversión en coordinación con planes de desarrollo</li> <li>■ Análisis financiero y fomento de la planeación</li> </ul>
2. Recaudación de impuestos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personal especializado</li> <li>■ Promoción de la comunidad</li> <li>■ Mejoramiento de servicios</li> <li>■ Sistema de cobro</li> <li>■ Plan de recaudo</li> </ul>
3. Aprobación de planes	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Actualización del Catastro</li> <li>■ Asesoría institucional</li> </ul>
<b>B. PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL</b>	
1. Desarrollo de políticas y estrategias	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Actualización de la estructura organizacional</li> <li>■ Asignación de recursos</li> <li>■ Desarrollo de estrategias a mediano y corto plazo</li> <li>■ Promoción de la participación de líderes comunitarios</li> </ul>
Área principal/Acciones básicas	Necesidades básicas para el éxito
2. Plan de desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asesoría urbana y estrategias de desarrollo</li> <li>■ Reglamentos de desarrollo urbano</li> <li>■ Actualización/Modernización del Catastro</li> <li>■ Promoción/Consenso de los líderes comunitarios</li> <li>■ Coordinación intergubernamental</li> </ul>
3. Plan de desarrollo económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asesoría socioeconómica</li> <li>■ Personal especializado</li> <li>■ Presupuesto/Equipos</li> <li>■ Participación de los líderes comunitarios (formal/informal)</li> </ul>

<b>CUADRO II</b>	
<b>AREAS PRIORITARIAS PARA CAPACITACION MUNICIPAL Y ASISTENCIA TECNICA</b>	
<b>C. PRESTACION DE SERVICIOS BASICOS</b>	
1. Preparación de Planes/Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Identificación de necesidades</li> <li>■ Estudios socio-económicos</li> <li>■ formulación de planes/preparación</li> <li>■ Promoción de recursos financieros</li> </ul>
2. Realización de trabajos públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elaboración de unidades</li> <li>■ Ejecución de planes</li> <li>■ Supervisión y control de trabajos</li> </ul>
3. Creación de tarifas y recaudo	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aporte de estudios</li> <li>■ Consultoría económica</li> <li>■ Plan de promoción</li> <li>■ Sistemas de cobro</li> <li>■ Restauración de recaudos y costos</li> </ul>
<b>D. LEGISLACION, REGULACION Y CONTROL</b>	
1. Plan/Cronograma para impuestos y contribuciones (Plan de Arbitrios)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aporte de asesoría</li> <li>■ Asesoría legal y económica</li> <li>■ Plan para la propagación y promoción</li> </ul>
2. Aprobación de Leyes para guiar y controlar	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan de desarrollo urbano</li> <li>■ Plan/Cronograma para impuestos y contribuciones</li> <li>■ Asesoría técnica y legal</li> </ul>
<b>Area principal/Acciones básicas</b>	<b>Necesidades básicas para el éxito</b>
3. Creación de empresas y unidades descentralizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Estudios de factibilidad</li> <li>■ Legislación</li> <li>■ Análisis financiero</li> <li>■ Aporte de recursos humanos y materiales</li> </ul>
<b>E. ORGANIZACION COMUNITARIA</b>	
1. Promoción de Patronatos y Organizaciones con propósitos especiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Diálogo y promoción comunitaria</li> <li>■ Preparación de líderes</li> <li>■ Fortalecimiento organizacional y definición de funciones/ desarrollo (patronatos, comites, etc.)</li> </ul>
2. Aprobación e implementación de planes y estrategias	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Identificación de necesidades</li> <li>■ Asesoría a planes existentes</li> <li>■ Formulación de presupuesto</li> <li>■ Identificación de recursos financieros</li> <li>■ Aprobación y ejecución del Plan/Estrategia</li> </ul>

<b>CUADRO II</b>	
<b>AREAS PRIORITARIAS PARA CAPACITACION MUNICIPAL Y ASISTENCIA TECNICA</b>	
3. Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Supervisión y control</li> <li>■ Evaluación y ajuste</li> </ul>
4. Promoción de asociaciones Intra-municipales y apoyo a los sistemas	
<b>F. CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES</b>	
1. Control de bosques / Administración de vertientes hidrográficas	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Control de la tala y quema</li> <li>■ Formulación y aplicación de sanciones y multas</li> </ul>
2. Control de concesiones para la exportación de recursos	
3. Prevención de desastres	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trabajos preventivos</li> <li>■ Regulación y control de cosechas</li> </ul>
<p>FUENTE: Investigación Participativa de Necesidades de Capacitación y Asistencia Técnica de las Municipalidades en Honduras, INCAE (1989)</p>	

### 3.4. Transferencias Gubernamentales Limitadas

Las transferencias gubernamentales varían ampliamente entre los países de la región. De una parte, se encuentran Guatemala y Honduras donde una fracción sustancial de los ingresos nacionales se destina a los gobiernos locales — 8% y a partir de 1994, el 5%. Al otro extremo, están, Nicaragua donde no hay virtualmente programas de ayuda intergubernamental y El Salvador donde se da muy poca. En el medio, Costa Rica divide los ingresos de los impuestos sobre la propiedad entre los gobiernos locales y el central, lo que es visto como un programa de ayuda intergubernamental y cuyas transferencias constituyen aproximadamente 30% de los ingresos disponibles.

Los programas de transferencias intergubernamentales no aparecen diseñados para responder a estrategias, como el desarrollo urbano de centros seleccionados, el fortalecimiento ciudadano o la mejoría de la capacidad de la administración municipal. Dadas las condiciones restrictivas bajo las cuales operan en la actualidad los gobiernos centrales de la región, la ausencia aparente de una estrategia municipal significa la pérdida de una oportunidad para maximizar los beneficios en medio de la falta de recursos nacionales.

### **3.5. Efecto en las Responsabilidades Nacionales y Municipales en la Prestación de los Servicios Públicos**

Debido al nivel inadecuado de ingresos, los gastos municipales son bajos y se destinan a financiar sólo una parte de los servicios públicos. En el mejor de los casos, los gobiernos locales suministran solamente los servicios de recolección de basuras, arreglo de calles, alumbrado público así como otros servicios productivos como los mercados, mataderos y terminales de buses que pueden ser fácilmente atendidos por el sector privado. La mayor excepción es Guatemala donde el suministro de agua y el alcantarillado son de competencia municipal. También, existen otras excepciones específicas en otros países, particularmente en las ciudades capitales que usualmente son responsables por un conjunto más numeroso de servicios.

Lo que en todas partes constituye servicios públicos locales, en América Central es responsabilidad nacional, como la salud, la educación, los servicios sociales, la policía, bomberos, etc. y con respecto de los cuales, las municipalidades no ejercen ninguna influencia. Como resultado, existe la preocupación de que no se esté respondiendo a las necesidades de las localidades. Algunos observadores señalan tal falta de participación ciudadana como un obstáculo fundamental para el fortalecimiento de la democracia en América Central.

### **3.6. Conclusiones**

Las decisiones de cómo responder a la crisis fiscal afrontada por los gobiernos locales de Centro América debe ser en últimas tomada por las gentes de la región a través de los gobiernos locales y nacionales. Basados en los resultados antes presentados, surgen las siguientes conclusiones que en orden de prioridad aparecen como las más apropiadas:

#### **Conclusión 1: Fortalecer la Base Fiscal de la Descentralización**

##### **a. Impulsar las políticas y estrategias dirigidas a la participación, idoneidad y autonomía financiera**

Primero, es necesario lograr la participación efectiva de las municipalidades en la asignación de recursos financieros para el desarrollo; Segundo, es necesario asegurar la idoneidad financiera municipal y la autonomía del gasto.

---

Los bajos niveles de recursos constituyen la razón principal de la mayoría de las deficiencias municipales. Los ingresos locales en los países son extremadamente limitados, calculados bien en términos del porcentaje de los ingresos totales que del gobierno central reciben las municipalidades, o bien en términos de la capacidad local de pagar por impuestos y tasas. Es por esto que hay mínima "participación" municipal en la asignación o la recepción de recursos financieros para el desarrollo.

Como resultado de los ingresos inadecuados, los niveles de gastos municipales son bajos, y por consiguiente el rango de servicios públicos financiados por gobiernos locales es muy limitado. Generalmente, los servicios públicos—que son normalmente funciones locales en países desarrollados—en Centro América constituyen responsabilidades nacionales, y las municipalidades no ejercen, prácticamente, ninguna influencia en estos sistemas vitales. Por lo tanto, los ciudadanos perciben que las municipalidades no son responsables.

Para cambiar esta situación, las municipalidades tendrán que participar más en la asignación de los recursos públicos y lograr mayor autonomía en el uso de los mismos. A la vez, es necesario educar al público en el pago de los impuestos y lograr la participación ciudadana en el proceso de la planificación y el presupuesto.

Otro obstáculo para la autonomía y para los esfuerzos que buscan descentralizar la autoridad y la responsabilidad hacia los gobiernos locales, es el papel de supervisión que cumplen los monitores del gobierno central, (aunque en algunos casos esto está justificado por la irresponsabilidad potencial de las municipalidades que no son vigiladas). Muchas de las funciones comunes de los supervisores (como auditorías preliminares y aprobación anterior de presupuestos locales) constituyen una interferencia en el proceso de descentralización toda vez que eliminan la posibilidad de autonomía. La labor principal de dichos monitores debe ser limitada a tareas tales como la capacitación y la asistencia técnica (incluyendo guías para la administración efectiva), el establecimiento de estándares para contabilidad y otros controles financieros, y una revisión o auditoría final.

#### **b. Establecer autonomía permanente para establecer los recaudos**

En la actualidad, los incrementos de los recaudos dispuestos por las autoridades municipales debe ser aprobado por los congresos nacionales o por autoridades centrales. Usualmente, las municipalidades deben solicitar la aprobación de esquemas detallados de impuestos locales y tasas llamados Plan de Arbitrios. Una manera de otorgar la autonomía permanente sería a través de los códigos municipales u otra ley que así lo estableciera. Sin ello, las municipalidades continuarán sujetas a la voluntad de las autoridades nacionales y las posibilidades de la descentralización quedarán destruidas.

---

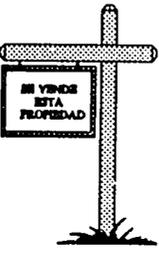
### c. Promulgar un Código Tributario Municipal

*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.*

La posibilidad y factibilidad de la autonomía financiera municipal dependen de un mejoramiento del Código Municipal, que siempre constituye el marco estatutario para la mayoría de las acciones municipales, incluyendo acciones financieras.

Tal como se dijo anteriormente, las municipalidades cuentan con una autoridad muy limitada para imponer los impuestos y tasas necesarios para el funcionamiento financiero local y el financiamiento de servicios esenciales, debido en parte a Códigos Municipales que no proveen o especifican dicha facultad.

Existen tres áreas en las cuales el Código Municipal debe definir la autoridad:

<b>1</b>	<b>Impuesto de Bienes Inmuebles</b>
	<p>Este constituye el recurso más importante para la mayoría de gobiernos locales en todas partes del mundo. Para ser un recurso efectivo, debe tener tres características: Primero, requiere una base de mapas catastrales y archivos de propiedad adecuados. Segundo, hay que tener un sistema eficaz para evaluar los valores de la propiedad. Por último, el gobierno local debe tener autoridad para cambiar la tasa del impuesto de acuerdo con la inflación. Para este fin, son necesarios esfuerzos significativos para fortalecer los sistemas de propiedad en los países centroamericanos donde ya existen.</p>

<sup>1</sup>Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

**2****Impuesto de Vehículos**

Este impuesto se basa en el valor o simplemente en la posesión de un vehículo y representa un recurso eficiente, productivo y potencial para los gobiernos locales. Por lo general es un impuesto progresivo debido a que los propietarios de vehículos tienen más recursos que otros ciudadanos y si se lo vincula con un sistema de registro nacional de vehículos es un sistema relativamente económico de mantener, además de ser un impuesto fácil de recaudar. Este impuesto es más productivo donde el uso del vehículo genera gastos para la construcción y mantenimiento de las calles.

**3****Impuesto de Ventas**

En forma directa o como un impuesto de valor agregado, es otro impuesto local apropiado y efectivo, especialmente en situaciones donde se le puede vincular con un impuesto de ventas recaudado por el gobierno central. Aunque no es muy común, existe, por ejemplo, en Nicaragua y es un recurso básico de las ciudades en los Estados Unidos y otras partes del mundo desarrollado.

Además de otorgar esa autoridad específica, el Código Municipal y otros reglamentos deben asegurar la permanencia de la misma. Actualmente las municipalidades en la región están sujetas al requisito de aprobación anual por parte del gobierno central para contar con la autoridad local de generar recursos. Por lo general, ésta consiste en permitir un plan detallado de impuestos y tasas locales llamado el "plan de arbitrios." Un paso importante hacia la autonomía local (o "home rule" como se le conoce en los EE.UU.) sería la adopción de un Código Municipal u otro reglamento que haga permanente la autoridad del gobierno local para imponer sus impuestos y tasas en una manera que permite flexibilidad para aumentar o disminuir tasas. Sin esa facultad, los gobiernos municipales están sujetos a permanecer en continua incertidumbre frente a las acciones próximas de las autoridades nacionales, destruyendo mucho del potencial de la descentralización.

**d. Modificar el papel de vigilancia nacional**

Otro obstáculo fundamental que encuentra la descentralización es la función de vigilancia que ejercen hoy las entidades nacionales, que encuentra su justificación en el temor muchas veces infundado de que las autoridades municipales se comportan irresponsablemente, en la ausencia de una vigilancia cercana por parte de un Ministerio o de la Contraloría General. La meta aquí debe orientarse a que las entidades nacionales limiten su labor a lo siguiente: suministrar capacitación y asistencia técnica, incluyendo guías prácticas para la administración efectiva local; establecer parámetros generales de control financiero y contable; y revisión posterior de las acciones financieras tomadas por los gobiernos locales. El someter los presupuestos de las entidades municipales a controles y aprobaciones previas es un impedimento para el logro de una descentralización efectiva.

**e. Mejorar la capacidad administrativa, financiera y técnica municipal**

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

Muchos de los argumentos en contra de la autonomía financiera tienen que ver con la problemática que se manifiesta en el ámbito local. Es así como la autonomía financiera municipal está limitada de una parte por la capacidad técnica local para proveer servicios básicos, y en segundo lugar por una administración financiera deficiente. Como la factibilidad y conveniencia de la autonomía financiera municipal dependen de las condiciones y el funcionamiento global de cada área local, la autonomía financiera tiene que estar acompañada por cambios y mejoras no sólo legales y políticos sino también administrativos y técnicos (equipos y personal). Es por esto que los sistemas claves de administración financiera local—especialmente los de presupuestos y contabilidad—deben ser mejorados. Las deficiencias serias que ya existen en muchas localidades se constituyen en un pretexto de los funcionarios del gobierno central para minimizar el nivel de descentralización. Para superar esa desconfianza del gobierno central, es necesario fortalecer la capacidad administrativa y técnica de las municipalidades, específicamente los sistemas claves de administración financiera local; contabilidad y presupuesto, necesitan ser mejorados. Adicionalmente, es esencial aumentar el número de los empleados dedicados a la administración financiera así como la calidad de sus conocimientos a este respecto.

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

## **Conclusión 2: Mejorar la Mobilización de los Recursos Financieros (promover políticas que aumenten la base fiscal)**

### **a. Incrementar la Recaudación de Impuestos.**

La evasión generalizada actual y el atraso en el pago de los impuestos es un problema serio en toda la región que redundo en recaudos muy bajos y en una falta de credibilidad hacia los empleados públicos. La estructura local de los impuestos debe ser mejorada para aumentar la capacidad de recaudo. Mientras ello se logra, se debe utilizar, en primer lugar, la autoridad que actualmente tienen los alcaldes y concejos.

### **b. Mejorar los servicios públicos para desarrollar y fortalecer la recaudación de los impuestos es un enfoque irreal e imprudente.**

### **c. Incrementar los Costos de Recuperación.**

El reclamo presentado por muchas de las empresas que prestan servicios es que sus ingresos no alcanza a cubrir costos, por lo cual su remuneración debe ser mejorada. Lo anterior es particularmente cierto en los casos del agua, el alcantarillado y el alumbrado donde el no cobro de las tarifas adecuadas afecta seriamente la prestación normal del servicio y a las gentes de bajos ingresos que muchas veces no obtienen el servicio por falta de capacidad de la empresa para expandir los servicios. Por lo tanto, es necesario:

### **d. Obligar la recuperación de la morosidad.\***

Con el fin de disminuir la morosidad, los municipios necesitan mejorar sus sistemas de recaudación tanto para contribuciones por mejoras como para las tasas por servicios e impuestos. El no captar impuestos y tasas legítimos por los servicios e infraestructura proveídos puede tener un efecto negativo en la capacidad de brindar dichos beneficios en el futuro.

### **e. Aumentar la Autoridad Impositiva Local.**

Los gobiernos locales necesitan de una autoridad impositiva que les permita lograr la equidad, la efectividad y la eficiencia suficientes para financiar el costo de los servicios esenciales. En este sentido, existen tres alternativas: El impuesto sobre la propiedad raíz, que es el recurso individual sobre el cual se apoyan los gobiernos locales en las diversas partes del mundo. Para que el impuesto sobre la propiedad raíz sea efectivo, se requieren tres elementos fundamentales: (1) una

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

adecuada base catastral en lo que se refiere a los registros y mapas; (2) un sistema efectivo para evaluar las propiedades y (3) la autonomía de los gobiernos municipales para modificar las tasas del impuesto o por lo menos para reajustarlas conforme a la inflación. Los sistemas de impuestos sobre la propiedad raíz existentes en la región requieren de esfuerzos sustanciales.

---

*Para que el impuesto sobre la propiedad raíz sea efectivo, se requieren tres elementos fundamentales: (1) una adecuada base catastral en lo que se refiere a los registros y mapas; (2) un sistema efectivo para evaluar las propiedades y (3) la autonomía de los gobiernos municipales para modificar las tasas del impuesto o por lo menos para reajustarlas conforme a la inflación.*

---

El impuesto sobre los vehículos, impuesto sobre el propietario o sobre el valor del vehículo, es un impuesto potencialmente efectivo y productivo para los gobiernos locales. Es generalmente barato, fácil de recaudar y progresivo porque los vehículos generalmente son de propiedad de las personas acomodadas. Este sería el impuesto más productivo en las ciudades grandes de la región donde los vehículos generan la mayor demanda de vías y servicios.

El impuesto sobre las ventas, en su forma directa o como valor agregado, es otro impuesto apropiado y efectivo, especialmente donde puede ser vinculado como sobretasa al impuesto de ventas nacional. Aunque este impuesto es raro en el tercer mundo, en las ciudades de los E.E.U.U. y de las naciones industrializadas es muy común.

**f. Devolver competencias a los gobiernos municipales y los recursos requeridos para su administración.\***

Tal como se describió en el numeral 1.1, los criterios para establecer una nueva estructura funcional y financiera del Estado son la eficiencia, la equidad y la gestión democrática. En este orden de ideas, se consideró que la autonomía financiera es necesaria en los casos en que: 1) Los servicios benefician y requieren de la decisión de la población local, como en el caso de la planificación urbana, vial, electricidad, agua, e infraestructura básica como la recolección de basura, bomberos, policía y campos deportivos. 2) Los beneficios recibidos se relacionan con los pagos efectuados para acceder a ellos. 3) El gobierno central no puede dar apoyo financiero a los municipios deficitarios debido a las reducciones de gastos nacionales (por ejemplo, con programas de ajuste estructural). Al respecto, las municipalidades requieren de los recursos para proveer estas funciones,

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

incluyendo aquellos más comunes como impuestos de bienes muebles y tasas, tanto como las transferencias, créditos y otros mecanismos de financiamiento.

**g. Expandir la disponibilidad del crédito.**

La expansión de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales para hacer posible la financiación de obras de infraestructura en el largo plazo sería de inmenso beneficio, especialmente para las grandes ciudades de la región. Los esfuerzos para expandir la disponibilidad del crédito, sin embargo, deben estar basados en tasas de interés suficientes para cubrir el pago de los préstamos así como las políticas crediticias que aseguren los pagos mediante la utilización de garantías. En el futuro inmediato, el crédito para los gobiernos locales provendrá solamente de las instituciones públicas o semi-estatales; pero en el largo plazo se espera que el fortalecimiento de las administraciones municipales sea suficiente para que las entidades privadas e internacionales estén dispuestas a otorgarles crédito directamente a las municipalidades.

**h. Propiciar mecanismos de financiamiento y cofinanciamiento especiales y condiciones adecuadas a las diferentes clases de municipios.\***

Es necesario aumentar la capacidad de los gobiernos municipales (especialmente en las ciudades más grandes) de tener acceso a créditos para financiar inversiones de infraestructura a largo plazo. Sin embargo, los esfuerzos para lograr dicho propósito deben estar basados en requerimientos razonables y en tasas de interés real y suficientes para recuperar la deuda. Aunque el acceso a este crédito en el futuro cercano provenga de entidades públicas, aquel que se derive de entidades privadas aumentará si los gobiernos locales cuentan con el fortalecimiento de sus sistemas administrativos financieros. Dado que la capacidad de financiamiento varía entre municipios, es necesario establecer oportunidades especiales para aquellos que se encuentran en desventaja y, en todos los casos, crear condiciones adecuadas a sus realidades para financiar el desarrollo.

**i. Permitir la venta de bonos municipales y la creación de loterías municipales.\***

Es necesario que los municipios tengan acceso a otras fuentes de financiación como los bonos municipales y las loterías. Los bonos son esenciales para grandes obras públicas como, por ejemplo, las vías, los aeropuertos y otras instalaciones. Las loterías, que podrían ser una fuente muy lucrativa, también contribuirían al

---

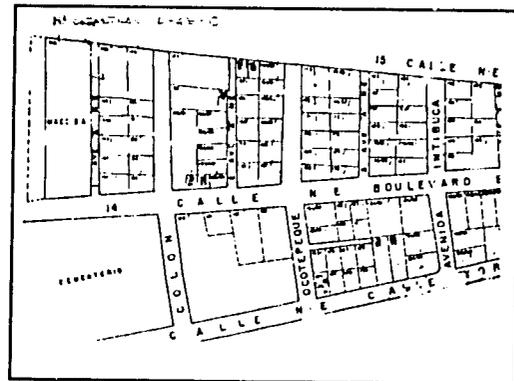
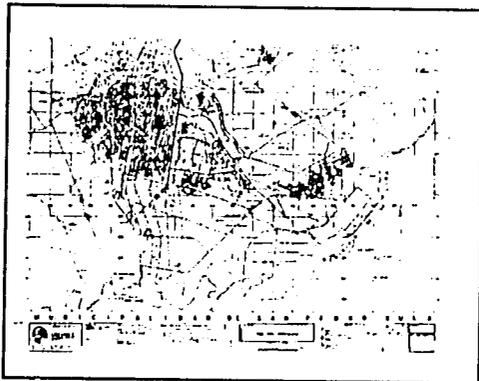
\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

financiamiento de grandes obras públicas, servicios y programas especiales de la municipalidad.

**j. Mejorar la administración municipal mediante el mejoramiento de sistemas catastrales.\***

La mayoría de los ingresos municipales provienen de las tasas, lo que refleja una falta de desarrollo del impuesto sobre bienes inmuebles, generalmente dominado por el gobierno central. Es necesario transferir la autoridad y la capacidad del impuesto sobre bienes inmuebles al nivel municipal. Para que esto sea efectivo, es preciso mejorar la capacidad de los municipios, formular e implementar planes urbanos y sistemas catastrales. Paralelamente a este proceso, se requiere que el gobierno local cuente con el poder de establecer y recolectar impuestos así como con alternativas que logren que los ciudadanos cumplan los reglamentos relacionados con tales impuestos.



**k. Intercambiar Información e Ideas.**

En América Central ya existe un cúmulo enorme de conocimientos y experiencias en materia de gobiernos municipales en manos de personas, a nivel local y nacional, que puede y debe ser compartido con sus colegas de otras localidades y países. Facilitar las oportunidades para estos intercambios ofrece un enfoque económico y efectivo para mejorar la capacidad y la competencia de los gobiernos.

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

### **Conclusión 3: Aumentar y Mejorar las Transferencias Intergubernamentales**

#### **a. Establecer la base legal para transferencias**

*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.*

Una base legal para transferencias no existe en todos los países centroamericanos (por ejemplo, Nicaragua y El Salvador), y en donde sí la hay, está sujeta a sistemas de distribución inequitativos y a condiciones ineficientes. Por consiguiente, es necesario establecer una base legal en todos los países, mejorar las fórmulas de distribución y eliminar las condiciones ineficientes e inoperantes; por ejemplo, existen fórmulas de distribución que dan igual respaldo a todos los municipios del país a pesar de las diferencias en población o potencial existente entre estos. En cuanto a condiciones ineficientes, hay casos como el de Guatemala donde hay prohibiciones el uso de fondos destinados a pagar ingenieros y abogados necesarios para la buena implementación de contratos, que deben ser cambiadas.

#### **b. Compartir los Ingresos Nacionales**

Los ingresos nacionales deben ser compartidos con las municipalidades en los países donde este sistema no ha sido introducido, como en El Salvador y Nicaragua. La razón es que aún obteniendo una sustancial mejoría en la capacidad para fijar y manejar los ingresos locales, los gobiernos municipales requerirán de fondos nacionales, especialmente en el caso de las localidades rurales y semi-rurales pobres de la región.

#### **c. Adecuar los Ingresos Compartidos con los Objetivos Económicos**

Debido a que el desarrollo económico es crucial para todos los países de la región, destinar una parte sustancial de los recursos nacionales al sistema de los ingresos compartidos con las municipalidades atentaría contra los programas que buscan los mayores impactos en la productividad y el desarrollo económico. Aquellas fórmulas que den el mismo peso a todas las municipalidades, cualquiera que sea su población y crecimiento, no son consistentes con el parámetro aquí mencionado.

---

\*Conclusiones Básicas del Seminario Regional sobre "El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal," Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991.

---

**d. Remover las Reglas Ineficientes e Innecesarias**

Las restricciones innecesarias o ineficientes sobre los gobiernos locales son otro elemento que necesita ser revisado cuidadosamente. En el programa de Guatemala, por ejemplo, las prohibiciones para utilizar fondos para empleos de la ingeniería y el derecho o para mantener u operar edificaciones nuevas puede ser simplificado. El nuevo programa de Honduras y el modesto programa que existe en El Salvador parecen bien encaminados en la medida en que permiten la utilización de una pequeña porción de los recursos en tareas recurrentes del presupuesto.

72

## **4. Estrategia Regional**

---

La presente estrategia regional se basa en las conclusiones de los seminarios recientes patrocinados por FEMICA y RHUDO/CA, investigaciones de campo, entrevistas con los oficiales locales y nacionales y con representantes del sector privado, documentos preliminares diseñados por ROCAP/RHUDO e informes de misiones y consultores de la AID en Centro América. Esta estrategia procura apoyar los procesos de democratización, descentralización y desarrollo municipal en la región.

Esta sección describe el marco y las pautas para el diseño y ejecución de estrategias regionales tanto como de programas y actividades.

### **4.1. Meta Principal y Objetivos Estratégicos**

La meta principal es desarrollar sociedades democráticas estables en América Central mediante la descentralización y la generación de la capacidad local y el compromiso para responder a las necesidades del desarrollo. Los objetivos estratégicos están a continuación:

---

- Transferir poderes, responsabilidades y recursos del gobierno central a los gobiernos locales para consolidar la autonomía municipal en materia política, administrativa y financiera.
- Fortalecer la participación ciudadana y su representación en el gobierno municipal y en las actividades de desarrollo.
- Fortalecer la capacidad administrativa, financiera y técnica municipal en apoyo de la descentralización y el desarrollo municipal.
- Fortalecer la capacidad y la participación efectiva de las instituciones intermedias de apoyo existentes en los sectores público y privado, tales como asociaciones municipales, instituciones municipales, asociaciones comunitarias, grupos cívicos y las ONG, en los procesos de descentralización y desarrollo local.

---

*La meta principal es desarrollar sociedades democráticas estables en América Central mediante la descentralización y la generación de la capacidad local y el compromiso para responder a las necesidades del desarrollo.*

---

## **4.2. Medios y Mecanismos**

El logro de los objetivos y estrategias arriba mencionadas será difícil y debe ser entendido como un proceso a largo plazo. Aunque existen muchas similitudes entre municipios, cada país se enfrenta con limitantes políticas e institucionales distintas que se deben considerar. Para ser efectivo, se requiere un programa y una estrategia de acción regional relacionada con estrategias nacionales que respondan a los temas sustanciales pero también al "proceso" y a las "estructuras institucionales" a través de los cuales la democratización, descentralización y desarrollo municipal deben desarrollarse. Se deben desarrollar actividades que apoyan tanto al fortalecimiento de consenso regional y nacional como al desarrollo de una agenda para el diseño, la organización y la ejecución de las acciones prioritarias que deben producir los resultados y beneficios tangibles. Se proponen las siguientes:

### **a. El diseño y utilización de un Marco Conceptual como herramienta de planificación y administración**

La premisa básica para la democratización y descentralización es que los gobiernos municipales, en calidad de instituciones permanentes y con representantes elegidos popularmente, están más próximos a la ciudadanía y de este modo pueden responder mejor a las necesidades locales, al tiempo que incrementan la participación ciudadana en la toma de decisiones, y permiten la presentación y solución de necesidades. El marco de trabajo que corresponde a esta premisa se

---

fundamenta en: 1) descentralización y autonomía municipal; 2) participación y representación local; 3) capacidad y base fiscal municipal; y 4) fortalecimiento y participación municipal.

Este marco debe ser revisado, desarrollado en más detalle y utilizado para evaluar las condiciones existentes, formular y seleccionar los programas y estrategias de acción, y para supervisar y evaluar la ejecución de la actividad.

---

*Para ser efectivo, se requieren un programa y una estrategia regional que respondan a los temas sustanciales pero también al "proceso" y a las "estructuras institucionales" a través de los cuales la democratización, descentralización y desarrollo municipal deben desarrollarse.*

---

**b. Establecimiento de redes y vínculos funcionales entre municipalidades a nivel nacional, regional e internacional**

La representación efectiva de los intereses y perspectivas municipales en lo que respecta a la formulación de políticas regionales, administración técnica y coordinación, es esencial para el éxito de la actividad. Por tal razón, es crítico aprovecharse de participar y apoyar a la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA). En efecto, los objetivos y actividades de FEMICA reflejan la clara intención para representar y fortalecer a las asociaciones municipales; procurando solventar los problemas municipales comunes; canalizar información, y adelantar estudios e investigaciones para conseguir la participación municipal en las políticas, estrategias y actividades nacionales. FEMICA debe contar con el respaldo de las asociaciones municipales nacionales y ofrece un marcado potencial de apoyo al establecimiento de las redes y vínculos funcionales a nivel nacional, regional e internacional, como elemento de soporte para la ejecución de estrategias y actividades regionales. FEMICA, junto con las asociaciones municipales nacionales, debería participar activamente en la formulación de políticas, administración técnica y coordinación de las políticas, el diálogo y la agenda institucional para el desarrollo.

**c. Promoción sistemática del diálogo sobre políticas de descentralización y la agenda para el desarrollo nacional y regional**

Se requerirá el uso sistemático e integral de investigaciones, publicaciones, capacitación y asistencia técnica, y la realización de seminarios y grupos de trabajo sobre políticas regionales y nacionales para contactar, concientizar, entender y lograr un consenso entre los principales actores del desarrollo municipal, incluyendo las organizaciones comunitarias y las ONG. Se deben utilizar una serie de seminarios y talleres para apoyar al desarrollo de políticas a nivel nacional y regional. Además, se deben preparar y publicar varios trabajos técnicos relacionados a los elementos claves del marco. La capacitación y la asistencia

---

técnica deben ser utilizados para sustentar la ejecución de la agenda política, estratégica e institucional del desarrollo. Por último, es necesario apoyar la investigación y publicación continua para seguir desarrollando los elementos críticos de la democratización y descentralización y seguir actualizando a todos los actores principales en la región.

**d. Promover el apoyo sistemático a la comunidad**

Para que una estrategia de apoyo regional o nacional sea más significativa en términos de la participación de la comunidad en el desarrollo, debe incluir tres objetivos claves: 1) educar a las municipalidades y hacerlas responsables por sus acciones relacionadas con la participación comunitaria; 2) propiciar intercambios productivos entre los sectores públicos y privados que a la vez ofrecen una manera de "trascender" las diferencias políticas; y 3) fortalecer el papel de las organizaciones comunitarias en el proceso de participación mediante la educación sobre las realidades y necesidades de sus gobiernos municipales respectivos, el otorgamiento de poderes, y haciéndolas más responsables en el proceso de desarrollo.

**e. Formulación y ejecución de estrategias de capacitación y de asistencia técnica**

Los procesos de democratización, descentralización y de desarrollo municipal demandan un mejoramiento sustancial. Los programas y actividades regionales para el desarrollo municipal deben solucionar la situación haciendo partícipes a los institutos de desarrollo municipal, así como a las demás entidades nacionales regionales de capacitación, en el diálogo regional que sobre políticas de descentralización se viene desarrollando con el propósito de promover la formulación integral de políticas y estrategias de apoyo y los recursos financieros y técnicos requeridos para satisfacer las necesidades.

Se debe establecer como meta el desarrollo de programas y materiales de capacitación para satisfacer así algunos de los requisitos comunes y generales en áreas tales como la participación comunitaria, administración financiera municipal y planeación del presupuesto anual, entre otros. Este esfuerzo debe realizarse conjuntamente con aquellas instituciones regionales y nacionales responsables de la capacitación de personal, con el fin de fortalecer los programas y materiales existentes.

**f. Red regional e internacional y movilización de recursos**

La capacidad de investigación, capacitación y asistencia técnica de las instituciones regionales de desarrollo, como INCAE, ICAP y las ONG, debe dirigirse y utilizarse en programas y estrategias de desarrollo. La integración de tales

---

entidades es útil desde el punto de vista económico y sienta las bases definitivas para brindar un apoyo continuo y a largo plazo. Con el fin de obtener el consenso, el compromiso y el respaldo requerido por este proceso, se debe establecer una red de contactos entre las personas e instituciones (incluyendo las asociaciones municipales internacionales, como la ICMA y IULA y representantes de agencias internacionales de cooperación) que puedan colaborar regional e internacionalmente con sus experiencias y recursos.

### **4.3. Enfoques Principales**

Los programas y actividades regionales para el desarrollo municipal deben financiar seis actividades para alcanzar sus objetivos: 1) análisis, investigación y diseño; 2) seminarios y reuniones de trabajo; 3) capacitación y publicaciones; 4) red de contactos; 5) un programa de comunicaciones, y 6) trabajos con instituciones regionales.

#### **4.3.1. Descentralización y Autonomía Regional**

La actividad debe promover la formulación y ejecución de:

- Políticas de descentralización que explícitamente especifiquen la autoridad, las competencias y los recursos que deben ser transferidos del nivel nacional al municipal, teniendo en cuenta los aspectos que independientemente les competen a las municipales y aquellas que son compartidas, de acuerdo al tamaño y la capacidad de las municipalidades.
- Estrategias de descentralización dirigidas a aprovechar los recursos financieros y técnicos escasos en aquellas ciudades y regiones de importancia estratégica para el crecimiento económico, tomando en consideración el tamaño y el crecimiento potencial de las municipalidades. En este sentido, deben ser formuladas estrategias para la capacitación y la asistencia técnica.
- La identificación y revisión de la legislación, políticas y reglamentaciones del gobierno central en conflicto con las facultades municipales o que de cualquier manera impidan la descentralización.

#### **4.3.2. Participación y Representación Local**

La actividad debe promocionar y apoyar:

- Reformas electorales que introduzcan el voto universal y directo en las elecciones municipales, separándolas de las nacionales. Ellas deben contemplar la representación proporcional y permitir la participación de grupos no afiliados a los partidos políticos.
-

- Sistemas y procesos de gobierno local transparentes que aseguren la responsabilidad y promuevan e incorporen la participación comunitaria en todas las etapas de la planeación, la toma de decisiones y ejecución del desarrollo local.
- Incrementar el apoyo a las organizaciones comunitarias y las ONG para permitir que la influencia de la organización comunitaria acceda a los recursos y a la participación.
- Apoyar los programas educacionales cívicos y electorales y las organizaciones promotoras de los mismos.
- Apoyar a intercambios productivos entre el sector público y privado para así trascender diferencias políticas y efectuar programas y actividades de interés común.

### **4.3.3. Movilización y Utilización de Recursos**

Debe: 1) contemplarse la disponibilidad de los recursos financieros que demanda la transferencia de los servicios y la autonomía municipal; y 2) fortalecerse la capacidad administrativa y técnica municipal para hacer posible la ejecución de las nuevas responsabilidades. En consecuencia, la actividad deberá promover y apoyar la formulación y ejecución de políticas, estrategias y programas que:

- Fortalezcan la capacidad financiera municipal mediante: 1) mejoras al sistema local de movilización de recursos; 2) la expansión de la autoridad local en materia de impuestos y de la capacidad de endeudamiento; 3) la autonomía financiera local sobre sus ingresos y gastos; 4) mejoras en la capacidad administrativa financiera municipal; y 5) la ampliación y el mejoramiento de la distribución de los ingresos nacionales.
- Mejoren la capacidad institucional para el suministro de asistencia técnica y capacitación, como una parte integral de la ejecución de las estrategias de capacitación.

### **4.3.4. Fortalecimiento de las Municipalidad y la Comunidad**

La ejecución de la actividad necesitará promover y apoyar particularmente la participación integral y el fortalecimiento de las instituciones de apoyo intermedias en los sectores público y privado, incluyendo:

- las asociaciones municipales a nivel regional y nacional;
  - los institutos nacionales de desarrollo municipal; y
  - las organizaciones comunitarias, federaciones y las ONG a nivel regional y nacional.
-

## **4.4. Estrategia para la Organización y Manejo de Actividades**

La estrategia de ejecución y organización de la actividad opera en dos niveles, así: 1) actividades regionales y apoyo a FEMICA; y 2) actividades regionales y nacionales y apoyo a las asociaciones municipales nacionales.

### **4.4.1. Actividades Regionales y Apoyo a FEMICA**

La mayoría de las actividades buscarán la consolidación de FEMICA, dado que el propósito es que ésta patrocine o realice varias funciones con el fin de que gane experiencia, prestigio y apoye aquellas actividades necesarias en la región. La viabilidad de FEMICA como organización requiere de personal de planta, quizás proveniente de personal de las asociaciones municipales nacionales. De tal manera, que la promoción que aquí se pretende de FEMICA sirva para lograr no sólo su fortalecimiento como institución sino para facilitar y promover acciones y actividades a nivel regional. Así, FEMICA podría comenzar a realizar una serie de labores, que deberán ser planeadas de acuerdo con sus objetivos y capacidades, como parte de una estrategia regional.

#### **a. Estudios de Investigación a Nivel Regional**

Tales estudios son requeridos en aquellas áreas donde no existen o donde se detectaron deficiencias a través de las evaluaciones realizadas. Los estudios deben utilizarse para la realización de seminarios y para establecer la red de contactos. Deberán contener, en su fase preliminar, lo siguiente:

- Patrones de conducta y contradicciones de las políticas de descentralización y los poderes municipales en América Central;
- Sistemas participativos y de representación del gobierno local;
- Inventario completo de los programas y mecanismos de participación comunitaria;
- Apoyo potencial para las organizaciones comunitarias y las ONG; y
- Escogencia ciudadana, descentralización y contratación como medios del desarrollo municipal.

#### **b. Publicaciones a Nivel Regional**

Considerando que existen unos 10.000 actores en el proceso del desarrollo municipal en América Central, la publicación y distribución de las investigaciones,

---

estudios técnicos y otros documentos realizados en la región es de suma importancia.

### **c. Capacitación**

La capacitación debe enfocar y apoyar dos áreas claves:

#### **■ El Desarrollo general de Programas y Materiales de Capacitación**

Requisitos generales y comunes para la capacitación en cada país en Centro América: 1) la participación comunitaria; 2) la planeación del desarrollo municipal; 3) la administración financiera municipal; 4) la planeación anual del presupuesto; y 5) la actividad de administración y preparación. FEMICA auspiciaría el desarrollo de amplios programas y manuales de capacitación en la región para los líderes municipales en Centro América en estos y otros aspectos, conjuntamente con otras instituciones regionales, como el INCAE y el ICAP e instituciones nacionales para el desarrollo municipal. Para el uso y adaptación de tales programas, se planearían y ejecutarían programas de capacitación para los instructores profesionales de las instituciones nacionales.

#### **■ La Política del diálogo y seminarios de capacitación a nivel regional**

FEMICA desarrollaría una capacidad propia para auspiciar o proveer la capacitación municipal en la región, aprovechando las experiencias y capacidades del, ICAP, IULA, INCAE y otras entidades de capacitación.

### **d. El Programa de Comunicaciones**

FEMICA deberá desarrollar metodologías y programas para promover nuevas aptitudes y posiciones políticas y culturales que se traduzcan en una exitosa y democrática relación entre las comunidades, la ciudadanía, los representantes elegidos popularmente, los funcionarios públicos nombrados y las agencias autónomas del gobierno central. En otras palabras, es necesario desarrollar la llamada política del diálogo.

### **e. Contactar las asociaciones e institutos nacionales municipales**

FEMICA deberá reunir a las asociaciones nacionales municipales existentes (y promover la constitución donde no existan) y a aquellos institutos de desarrollo municipal que posean agendas iguales a las suyas. Así, se obtendrá la coordinación requerida para realizar las actividades aquí descritas en una forma conveniente para todos, para lo cual se espera que coordine, contrate y utilice los ser-

---

vicios profesionales del personal de las asociaciones municipales e institutos nacionales.

**f. Contactos con instituciones internacionales , regionales**

FEMICA deberá coordinar y motivar las actividades de las organizaciones internacionales y regionales que trabajan en pro del desarrollo municipal en la región.

**4.4.2. Actividades Regionales y Nacionales en Apoyo de las Asociaciones Municipales Nacionales**

El apoyo a las asociaciones municipales nacionales debe seguir, en menor escala, la misma estrategia de soporte contemplada para FEMICA, particularmente para la realización de aquellas actividades que conlleven a la formación de instituciones. Al respecto, se espera que FEMICA coordine con las asociaciones nacionales estudios y programas de capacitación. Las asociaciones nacionales municipales se encuentran en diferentes etapas de desarrollo. En la actualidad, se espera que se trabaje con ANAM de Guatemala, UNGL de Costa Rica, COMURES de El Salvador, AMHON de Honduras y APCI de Panamá, las que a su vez trabajarían con sus respectivos institutos de desarrollo municipal para efectos de llevar a cabo actividades contenidas en la actividad. Debe destacarse que Nicaragua no cuenta todavía con una asociación nacional de municipalidades.

**a. Investigación a nivel nacional**

Las asociaciones nacionales auspiciarían o realizarían investigaciones, previamente seleccionadas, utilizando metodología y temas basados en criterios comunes a nivel regional lo que debería ser coordinado por FEMICA. La idea es que las asociaciones nacionales municipales e institutos de desarrollo municipal comiencen a realizar investigaciones sobre temas y con metodología comunes. Los estudios deberán enfocarse en políticas de interés, limitaciones legislativas y en general, en estrategias y programas nacionales que surjan de la política del diálogo a desarrollarse a nivel regional.

**b. Publicaciones**

Los estudios de investigación, documentos técnicos y otros materiales deben ser publicados. Es importante distribuir estas publicaciones entre los principales actores del desarrollo municipal en cada país.

---

**c. Programas municipales de capacitación**

Las asociaciones nacionales auspiciarían programas de capacitación municipal de acuerdo con los lineamientos antes descritos. Muchos de estos programas deberían ser coordinados por FEMICA y orientados al desarrollo de líderes, el fortalecimiento del gobierno local y a la formación de alcaldes y representantes elegidos popularmente.

**d. Programa de comunicación y diálogo nacional**

Cada asociación desarrollaría metodología y programas para promover nuevas aptitudes y posiciones políticas y culturales que conlleven a una relación exitosa y democrática entre comunidades, ciudadanía, representantes elegidos y funcionarios nombrados y agencias autónomas del gobierno central. Lo anterior se realizaría en desarrollo de la política del diálogo con el propósito de fortalecer el liderazgo municipal y la cooperación intermunicipal para mejorar el conocimiento de los funcionarios en relación con el papel potencial de las instituciones municipales en el desarrollo político, social y económico así como para mejorar el intercambio de conocimientos entre los institutos de desarrollo y las municipalidades al interior de cada país.

**e. Sistemas de información**

Las asociaciones pueden también mejorar sus sistemas de información para brindar una mejor información a los funcionarios y el público en general en asuntos tales como el costo, calidad y cobertura de los servicios públicos; el uso de los recursos municipales como la tierra; los impuestos y los cargos a los usuarios de los servicios.

---

-82-

## **Anexo: 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.

---

## Bibliografía

---

Este documento está basado principalmente en las publicaciones que se describen a continuación:

- La Declaración de los Procedimientos y Recomendaciones del Seminario Regional sobre El Papel de la Municipalidad: Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal (Tegucigalpa, Honduras, noviembre de 1991). Patrocinado por FEMICA y RHUDO/CA de la USAID. Washington, DC: PADCO, In diciembre de 1991.
- El Estudio Regional del Sector Municipal. Patrocinado por RHUDO/CA de la USAID. Washington, DC: PADCO, Inc., junio de 1992.

Además, una lista de bibliografía seleccionada de las publicaciones arriba mencionadas se describe a continuación:

- \_\_\_\_\_, *Código Municipal*, Decreto No.58-88. Guatemala, 1988.
  - \_\_\_\_\_, *Código Municipal*, Decreto No.274. El Salvador, enero 1986.
  - \_\_\_\_\_, *Decreto de Creación del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)*, Decreto No.497. Nicaragua: INIFOM, marzo 1990.
  - \_\_\_\_\_, *Ley de Municipios*, Ley No. 40. Nicaragua, agosto 1988.
-

- \_\_\_\_\_, *Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)*, Decreto No. 616. El Salvador, marzo 1987.
- \_\_\_\_\_, *Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador*, Decreto No. 74. El Salvador, septiembre 1988.
- \_\_\_\_\_, *Reglamento de Organización y Funcionamiento Municipal*, Decreto No.498. Nicaragua, marzo 1990.
- Asociación Pánameña de Cooperación Intermunicipal. *Creación, Organización y Funciones del Instituto de Desarrollo Municipal*. Panamá: APCI, 1990.
- Agencia Española de Cooperación Internacional. *En Busca de... La Municipalidad Adecuada a Centro América*. Agencia Española de Cooperación Internacional e ICAP, abril 1991.
- Carroll, Thomas F. *Intermediary Non-Government Organizations: The Supporting Link in Grassroots Development*. Sponsored by the Inter-American Foundation. (Rosslyn, Virginia.) West Hartford, CT: Kumarian Press, 1992.
- Cooperación Española. *Municipalismo en Centro América*. España: Cooperación Española, 1990.
- Echegaray, Francisco L. . *Descentralización Administrativa y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: El Proyector GU.4/88/005 y otros Proyectos Relacionados*, Naciones Unidas, abril 1991.
- Echegaray, Francisco I. *El Papel de las Transferencias Fiscales del Gobierno Central Al Gobierno Municipal y la Descentralización: El Caso de Guatemala*. USAID, RHUDO/CA, ROCAP, INCAE, 1991.
- Echegaray, Francisco I. *Esquema General del Sistema Urbano de El Salvador*, San Salvador: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, octubre 1990.
- Echegaray, Francisco I. *Esquema del Sistema Urbano de Guatemala*, Guatemala: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, julio de 1990.
- Ferguson, Bruce W.; and Echegaray, Francisco I. *Municipal Development in Guatemala: A Role for USAID*. Washington, DC: The Urban Institute, noviembre de 1991.
- González, César. *Estudio Regional Sobre la Participación Comunitaria en el Sector Municipal: Honduras*. Tegucigalpa, Honduras, diciembre de 1991.
- Honduras Ministry of Local Government. *Fiscal Data on Selected Honduran Cities, 1982-1989*. Prepared by the Director of Technical Assistance, Ministry of Local Government (Honduras), octubre de 1991.
- IFAM. *Ley de Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)*. Costa Rica: IFAM, 1990.
- IFAM. *Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal*. Costa Rica: IFAM, 1990.
- IFAM. *Costa Rica: Cifras Del Regimen Municipal*. Costa Rica: IFAM, 1988.
- IFAM. *Código Municipal Comentado*. Costa Rica: IFAM, 1991.
- INIFOM. *Análisis De Los Presupuestos Municipales Para 1991*. Nicaragua: INIFOM, diciembre 1990 (revisado octubre 1991).
- INIFOM. *Manual Para El Cobro Del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles*. Nicaragua: INIFOM, septiembre 1991.
- INIFOM. *Análisis De Las Finanzas Municipales, 1989*. Nicaragua: INIFOM, octubre 1991.
- ISDEM, *Budget Data, Selected Municipalities*. El Salvador: ISDEM, 1984-1989.
- IULA/CELCADEL. *Temas: La Descentralización: Orientaciones para un procedo*. Patrocinado por RHUDO/CA y la USAID/Honduras. Quito, Ecuador: IULA/CELCADEL, 1990.
- Jager, Harry. *La Municipalidad: Un Sistema Representativo de Gobierno*. (Paper para el Seminario Municipal para la Región Centroamericana sobre Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal.) Tegucigalpa, Honduras: RHUDO/CA (USAID), 1991.

- Lungo, Mario. *Centralización/Descentralización del Estado en El Salvador en Los Años 80*. Estudios Sociales Centroamericanos, 52, pp.109-126, 1990.
- Maguid, Alicia. *Migración y Empleo en la Aglomeración Metropolitana de Costa Rica*. Revista Latinoamericana de Demografía 14, April 1986, pp.75-123.
- Martínez, Ing. Miguel. *Investigación sobre la Participación de la Comunidad en Pro del Desarrollo Municipal: Informe Técnico/El Salvador*. San Salvador, El Salvador: DEICO, enero de 1992.
- Morales, Miguel; Gerhard Sandner, eds. *Regiones Periféricas y Ciudades Intermedias en Costa Rica*. San José, Costa Rica: EUNED, 1982.
- Morgan, Mary. *Stretching the Development Dollar: The Potential for Scaling-Up*. Inter-American Foundation (IAF) Grassroots Development, Vol. 14, No. 1 (1990): 2-11.
- Nuhn, Helmut and Alberto McKay (eds). *Desarrollo Polarizado y Política de Descentralización en América Central: El Caso de Panamá*. Hamburg: Wayasbah, 1990, pp.1-18.
- O'Regan, F.; Walker E; Hellinger, D.; Bendavid-Val, Avrom; Hellinger, S. *Public Participation in Regional Development Planning: A Strategy for Popular Involvement*. The Development GAP Paper No. 3. Washington, DC: The Development Group for Alternative Policies (DGAP), 1980.
- Osorio, Antonio. *Informe de Actividades en la Actividad de Escritura de Casos Relevantes de Participación Comunitaria en Costa Rica*. San José, Costa Rica, 1991.
- Perez, Luisa Amanda. *El Municipio en Nicaragua: La Participación Comunitaria en la Gestión Municipal*. Managua, Nicaragua: 1991.
- Pinilla, Hector J. *Leyes de los Gobiernos Locales de Panamá*. Segunda Edición. Panamá, 1990.
- Sewell, W. R. Derrick; Coppock, J.T.; eds. *Public Participation in Planning*. London: John Wiley and Sons, 1971.
- Universidad de Panamá. *Análisis Comparativo de las Bases Jurídicas del Régimen Municipal Panameño*. Panamá: Universidad de Panamá, 1985.
- USAID/Panama. *Compilación de las Leyes Pertencientes al Municipio y otros gobiernos locales y leyes nacionales relacionadas con municipios y gobiernos locales*. USAID/Panama, 1987.

\*\*\*

*Para adquirir una copia de esta publicación,  
por favor ponerse en contacto con o RHUDO/CA o PADCO.*

RHUDO/CA  
USAID  
1 Calle, No. 7-66  
Zona 9, Guatemala City, GUATEMALA

\*\*\*

PADCO  
1012 N Street, NW  
Washington, DC 20001 USA