

**REVISIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO MUNICIPAL
Y SU EFECTO EN LA DEMOCRATIZACIÓN EN CENTRO AMÉRICA**

Agosto, 1995

Preparado para:

**Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USAID/Guatemala — Programas Centroamericanos
Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano**

Preparado por:

Mark H. Bidus

**ASOCIACIÓN INTERNACIONAL PARA LA GESTIÓN DE CIUDADES/CONDADOS
Programa para el Desarrollo y Gestión Municipal
Contrato USAID No. PCE-1008-C-00-5001-00
Solicitud de Servicios No. 4**

Contenido

Prefacio	v
Resumen ejecutivo	vi
I. Introducción	1
II. La evolución de la municipalidad en Centro América	3
III. El movimiento centroamericano para la descentralización y la autonomía municipal	6
IV. Apoyo internacional para la descentralización en Centro América	9
V. El desarrollo de un ambiente propicio para el desarrollo municipal	12
Devolución de la autonomía fiscal a nivel municipal	12
Devolución de la autonomía política a nivel municipal	15
VI. El impacto de la descentralización a nivel local	21
VII. Consolidando la democracia a nivel local	26
VIII. Consideraciones sobre la autoseguridad municipal en Centro América	29
Descentralización y autonomía local	29
Representación y participación local	30
Mobilización y utilización de recursos	31
La transferencia del poder a la municipalidad y a la comunidad	32
IX. Lecciones aprendidas de la descentralización y desarrollo municipal en Centro América	36
Anexo 1. Actividades generadoras de consenso realizadas recientemente en Centro América	40
Anexo 2. Bibliografía	42
Anexo 3. Personas entrevistadas	46

Lista de Cuadros y Recuadros

Cuadro 1. Principales reformas legislativas para la autonomía municipal en Centro América	13
Recuadro 1. Generación de ingresos locales en El Salvador	17
Recuadro 2. Importancia de los ingresos en las capitales nacionales	18
Recuadro 3. Descentralización de la administración fiscal en Guatemala	19
Recuadro 4. La Reforma de la Ley Municipal de Honduras de 1990	20
Recuadro 5. Porcentaje de ahorros generados por los proyectos municipales en El Salvador	22
Recuadro 6. Villanueva antes y después de la autonomía municipal	24
Recuadro 7. Descentralización de los sistemas de agua en Matagalpa, Nicaragua	25
Recuadro 8. Actitud de los ciudadanos hacia el gobierno municipal	27
Recuadro 9. Trabajando hacia la autoseguridad financiera: PROMUNI	33
Recuadro 10. Desarrollo municipal y sostenibilidad. El caso de FUNDEMUN	34
Recuadro 11. Cooperación intermunicipal. Departamento de Sonsonate, El Salvador	35

Prefacio

Para las personas que creen que la participación política estructurada y sistemática del pueblo en todos los niveles de la sociedad es un ingrediente esencial para el desarrollo, este estudio sobre la transferencia del poder a los gobiernos locales en Centro América será una experiencia cautivadora y gratificante. Las siguientes páginas describen la manera en que los líderes locales de Centro América han sido capaces de iniciar y dirigir un proceso que gradualmente está abriendo la toma de decisiones políticas a las comunidades locales que representan.

La transferencia del poder a los gobiernos locales en Centro América le brinda a los ciudadanos la oportunidad de convertirse en agentes y beneficiarios del desarrollo por medio de su participación en las decisiones que afectan su vida diaria. Al hacer local el proceso de toma de decisiones, las comunidades —a través de sus gobiernos locales— otorgan prioridades a sus necesidades y deciden la forma en que se habrán de asignar los recursos. En respuesta a estas necesidades expresadas, los gobiernos locales están construyendo la capacidad institucional para prestar servicios eficientemente y mejorar la calidad de vida en sus comunidades.

El informe sigue el proceso del desarrollo municipal en cinco países centroamericanos: Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Guatemala. Cuando el punto de partida de este proceso es la reforma de sistemas políticos burocráticos altamente centralizados, sería de esperar serios obstáculos en el camino de la transferencia de poder. Las páginas de este breve estudio resaltan el enfoque seguido por los líderes de los gobiernos locales y los residentes de las comunidades para enfrentar y sortear estos obstáculos. Ha resultado particularmente impresionante la capacidad de trabajo en equipo a través de fronteras nacionales y políticas, desde las asociaciones municipales, y empezar a cambiar la estructura del poder político que ha existido desde la época colonial.

El proceso de conceder el control político y financiero a los gobiernos locales está en sus fases iniciales en Centro América. USAID, junto con otros donantes en la región, ha apoyado y continúan apoyando el proceso de liderazgo que faculta al pueblo, que contiene el potencial de convertirse en los cimientos del futuro desarrollo en Centro América.

Resumen ejecutivo

Durante los últimos diez años, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica se han volcado cada vez más hacia la descentralización de la gestión pública y han incrementado la autonomía local con la esperanza de proporcionar servicios públicos más efectivos, eficientes y equitativos. Al mismo tiempo, estos países están tratando de consolidar la democracia a través de un incremento de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en los asuntos gubernamentales que afectan su vida diaria. La agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) comisionó a la Asociación Internacional para la Gestión de Ciudades/Condados (International City/County Management Association—ICMA) para estudiar el impacto observado a la fecha en el proceso de descentralización y desarrollo municipal en la región y las expectativas para incrementar la autonomía municipal en el futuro.

El enfoque centroamericano hacia la descentralización es básicamente de naturaleza propia y ha sido formulado por los mismos líderes electos a nivel local y aplicado a través de las asociaciones municipales nacionales y regionales. La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), en representación de las municipalidades de toda la región, y cada una de las asociaciones municipales nacionales, han desempeñado un papel crítico en colocar la descentralización y la autonomía municipal al frente de las agendas nacionales y políticas. En los últimos años, las municipalidades de Centro América han definido los elementos esenciales de un sistema municipal efectivo, han identificado los obstáculos para su establecimiento y han abogado por el establecimiento de gobiernos municipales efectivos y autónomos.

El paso de la descentralización en la región ha variado de país en país. Mientras que las municipalidades en Honduras han contado por ley con una considerable autonomía desde 1990, Panamá recientemente inició su proceso de descentralización con la elección popular de alcaldes en 1994. En tanto que en Guatemala se ha estado transfiriendo desde 1986 una porción considerable de los ingresos nacionales a los gobiernos locales, en Costa Rica la ley de las reformas a los impuestos locales fue promulgada en 1995. Cada país ha desarrollado procesos únicos de cambio. Al mismo tiempo, cada uno ha respondido al objetivo común de lograr sistemas democráticos más fuertes y participativos.

La descentralización trata esencialmente sobre el poder. Los cambios legislativos para aumentar la autonomía fiscal local y proporcionar sistemas democráticos más representativos y participativos han empezado a inclinar la balanza del poder en la región de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales. En Centro América, este proceso de descentralización continúa en su infancia. Se han promulgado muchas reformas durante los últimos dos años, pero no ha transcurrido el tiempo suficiente desde su implantación para hacer conclusiones o juicios significativos de estos cambios. Sin embargo, no hay duda de que es posible encontrar este nuevo espíritu en el liderazgo de los gobiernos locales, que rápidamente se están dando cuenta de sus nuevas responsabilidades y poder. En toda la región hay evidencia abrumadora de que los gobiernos democráticamente electos son más que capaces de manejar sus propios asuntos, generar

y ejecutar eficientemente sus propios recursos y prestar servicios de una manera más sensible, eficiente —y en la mayoría de los casos— mejor que el gobierno central.

El objetivo principal de estas actividades es transferir el poder al nivel local; en otras palabras, asegurar que la toma de decisiones se lleve a cabo lo más cerca posible del nivel en que esta decisión sea puesta en práctica. En la región, los gobiernos locales electos democráticamente, como representantes legítimos de sus ciudadanos y como el enlace principal entre los ciudadanos y el estado, son el corazón de este proceso. A través de los gobiernos locales, los ciudadanos tienen acceso —muchos por primera vez— al proceso de toma de decisiones del gobierno. Al ampliar la participación pública, particularmente en la toma de decisiones financieras, se le ha dado a los ciudadanos un aporte tangible en la democracia al otorgarles el papel protagónico en el mejoramiento de sus propias condiciones.

Una de las lecciones más prominentes estudiada en este informe es la importancia del enfoque "de abajo hacia arriba" en la descentralización y la autonomía municipal. Sin la voluntad y consenso de los líderes electos a nivel local habría muy poca, o probablemente ninguna, descentralización en Centro América. El papel de las asociaciones municipales como promotores y catalizadores de la descentralización y la autonomía municipal en la región (dentro de un contexto cada vez más democrático) puede ser una variable crítica, ausente en anteriores esfuerzos de descentralización en la región.

Los regímenes autoritarios de las décadas de 1970 y 1980 han dado paso a sistemas democráticos de gobierno en la década de 1990. Sin embargo, el paternalismo del gobierno central y la resistencia natural del partido político en el gobierno de ceder voluntariamente un poco de poder político continua siendo un obstáculo para el desarrollo de la autonomía y el desarrollo democrático a nivel local en la región. Gobiernos municipales fortalecidos, junto con asociaciones que los representen, podrán continuar brindando el liderazgo para las reformas democráticas y el desarrollo en la región.

"Si la libertad y la igualdad, como lo consideran algunos, se encuentran principalmente en la democracia, éstas se alcanzarán cuando todas las personas por igual lo compartan por entero en el gobierno."

—Aristóteles

I. Introducción

Conforme se aproxima el siglo XXI, los países de Centro América empiezan a enfrentar serios retos del orden político, institucional, social y económico. El conflicto civil que envolvió a la región durante las últimas dos décadas ha dado paso a lo que se espera sea un futuro más prometedor. Sin embargo, nuevos retos para consolidar la naciente democracia y combatir la pobreza representan serios obstáculos a manera que los gobiernos tratan de mitigar los resentimientos que alimentaron los movimientos insurgentes en la región en un pasado reciente.

Para responder a estos retos, los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, cada uno a su manera, están llevando a cabo reformas políticas e institucionales. Dentro de las muchas reformas que se deben realizar, dos de las más importantes, son el mejoramiento general de la calidad de vida del ciudadano promedio, así como incrementar significativamente las oportunidades de las personas para participar en las decisiones que les afecten en su vida diaria. Para que en Centro América florezca una paz estable y duradera, sus ciudadanos deberán desarrollar una mayor confianza en la legitimidad y apertura del sistema democrático y sus gobiernos deben mejorar ampliamente su respuesta para cumplir con las necesidades expresadas por sus poblaciones.

Como parte de esta agenda reformadora, los países centroamericanos se dirigen cada vez más hacia el desarrollo municipal y la descentralización como una alternativa para el ejercicio del poder. Durante los últimos diez años han habido en Centro América claras tendencias hacia la transferencia gradual pero tangible del poder y de los recursos desde las burocracias centralizadas a los gobiernos locales, un fenómeno que habría sido inconcebible dos décadas atrás. Incluso Costa Rica, que ha gozado de considerable éxito económico y desarrollo democrático siendo uno de los países más centralizados de América Latina, está dirigiéndose hacia la autonomía municipal y el desarrollo descentralizado. Como evidencia de esta tendencia en la región, los 1,105 alcaldes municipales en Centro América serán elegidos directamente a través del voto popular; además, cada país ha llevado a cabo la transferencia de recursos financieros y/o otorgado cierto grado de autoridad fiscal a nivel local.

La premisa implícita fundamental de estos esfuerzos es que el acceso al proceso de toma de decisiones es básico para la democracia, y los gobiernos municipales, como instituciones permanentes con representantes electos, son los más cercanos a la población y en última instancia pueden responder de mejor forma a las necesidades locales. Al mismo tiempo, los gobiernos locales pueden incrementar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Experiencias recientes en Centro América han empezado a demostrar que el desarrollo de un

ambiente propicio para la autonomía local y el fortalecimiento de los gobiernos locales representan claros beneficios para un desarrollo democrático y económico sostenido.

“Estos condados, llamados municipios en Nueva Inglaterra, son los principios vitales de sus gobiernos, y se han demostrado a sí mismos como la invención más sabia jamás concebida por la inteligencia humana para el ejercicio perfecto del autogobierno, y para su preservación.”

—Thomas Jefferson

II. La evolución de la municipalidad en Centro América

Como en la mayoría de países en el hemisferio, las naciones centroamericanas heredaron sus estructuras políticas y socioeconómicas del legado de la colonización. Los exploradores españoles trajeron el concepto de pueblo o municipalidad a la región, y continua siendo la forma más antigua de gobierno subnacional en Centro América. Durante la época colonial, se establecieron pueblos similares a los de España donde la localización de las calles, iglesias, plazas y la municipalidad era familiar para los colonos. Las municipalidades eran gobernadas por cabildos o consejos de terratenientes nobles. Los cabildos tenían la autoridad sobre las obras y servicios públicos y el control general sobre los asuntos municipales. Las municipalidades disfrutaban de una considerable independencia del gobierno central, no obstante servían las necesidades de la élite terrateniente. Por ejemplo, los terratenientes contaban con una considerable autonomía en el manejo de su municipalidad, incluyendo la autoridad para gravar a la población urbana y rural.

El papel de los cabildos declinó con la independencia y el gobierno central empezó a ejercer la autoridad en los asuntos municipales, especialmente a través del poder tributario. A lo largo del tiempo el gobierno central acaparó la mayoría de los servicios más lucrativos dentro de sus agencias o creó organismos paraestatales para servicios como el agua. Las municipalidades retuvieron el control de los servicios que eran financieramente menos productivos desde el punto de vista financiero y de poca trascendencia para el gobierno central, como la recolección de basura.

Durante los años posteriores a la independencia, con frecuencia los países eran gobernados por dictadores civiles o militares. Las políticas autoritarias de estos líderes incrementaron aun más el grado de control del gobierno central sobre los recursos, servicios y gobiernos locales. Fuera de la ciudad capital las municipalidades se limitaban a algunos (casi siempre improductivos) servicios, escasa o nula autoridad para imponer gravámenes e indudablemente muy pocas oportunidades para mejorar la suerte de sus ciudadanos.

El impacto de la descentralización y el desarrollo municipal en la Centro América de hoy podrá entenderse mejor si se compara la situación actual con la estructura de una municipalidad típica de una época tan reciente con la década de 1980. Dentro del sistema político tradicional y centralizado, el papel del alcalde y de la municipalidad estaban seriamente limitados. En algunos casos el alcalde era nombrado por política. Si el nombre del alcalde aparecía en la papeleta, junto con los demás candidatos del mismo partido, básicamente el alcalde era nombrado

porque su triunfo o derrota dependía de la suerte de su candidato presidencial. Con mucha frecuencia y gran facilidad se reemplazaban a los alcaldes debido a caprichos políticos. Por lo tanto, la alianza del alcalde era evidentemente con el partido político y no con la comunidad.

Por mucho tiempo la alcaldía se encontraba al final de la jerarquía de las posiciones en los partidos políticos de la región. Esto se debió en parte a la falta de recursos disponibles para los alcaldes y a su función como organizadores partidistas para acumular votos a nivel local para los candidatos presidenciales y legislativos de su partido. En muchos casos, la alcaldía no era ni siquiera un trabajo de tiempo completo debido a que el salario era tan bajo que los alcaldes necesitaban empleos adicionales para satisfacer sus necesidades. A lo largo de la región el nivel educacional de los alcaldes también era bastante bajo. Por ejemplo, en la década de 1980 en El Salvador, solo cerca de la mitad de los alcaldes de las 262 municipalidades de ese país tenían un grado de escolaridad que sobrepasaba el sexto grado. Prácticamente a todos los empleados se les pagaba poco, carecían de seguridad laboral y no recibía capacitación relacionada con su trabajo. Esta falta de educación, combinada con los bajos salarios pagados por las comunidades o controlados por el gobierno central, resultaban en municipalidades que raramente contaban en su personal con profesionales capacitados para asegurar cierto tipo de control fiscal o gestión efectiva.

Las municipalidades han tenido un control escaso, o en algunos casos, nulo sobre las fuentes de ingreso. El derecho a gravar estaba controlado por el gobierno central. De manera similar, la prestación de servicios públicos —infraestructura, salud, educación, agua y saneamiento, electricidad, y servicios policíacos y de bomberos— recayó dentro de la jurisdicción del gobierno central. La municipalidad controlaba algunos servicios nominales, como la recolección de basura, los mercados locales, el rastro y el cementerio. Los gobiernos locales fueron abandonados con escasos recursos o posibilidades de proporcionar los servicios básicos a la comunidad. El gobierno central, que no tenía ningún incentivo para servir a la comunidad, manejaba los recursos que podrían haber sido invertidos en servicios como agua y saneamiento para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos. Como resultado de esta falta de autoridad a nivel local, las áreas urbanas y municipales acumularon enormes déficits en infraestructura básica, lo que afectó seriamente la calidad de vida de sus habitantes.

Los presupuestos municipales se basaban en las cifras del año anterior, y en la mayoría de los casos requería de la aprobación del gobierno central. Los gastos se destinaban principalmente para el pago de salarios y gastos de operación, asignando pocos recursos para el mantenimiento y prácticamente nada para la inversión en servicios públicos, infraestructura o mejoras. Los recursos con que contaban las municipalidades estaban a su disposición en la forma de subsidios tales como donaciones y programas nacionales del gobierno central que promovían un ambiente de paternalismo y patrocinio político. Incluso en casos donde las municipalidades eran capaces de recaudar ingresos provenientes de cuotas por servicios y estructuras tributarias desactualizadas, carecían de la autonomía para disponer de los fondos de la manera que consideraran más conveniente. Por ejemplo, en Honduras, las compras municipales mayores de \$10.00 tenían que ser aprobadas por el representante departamental del gobierno central.

La alianza política al gobierno central o a los jefes de los partidos, aunado con la incapacidad de proporcionar el servicio más elemental, significó que los gobiernos locales respondieran a las necesidades locales durante emergencias o situaciones coyunturales. Los gobiernos locales carecían del poder y la capacidad para actuar, de credibilidad en la población en general y de profesionalismo. La opinión de los ciudadanos sobre los funcionarios locales se veía reflejada en la expresión popular "desafortunado como un alcalde de pueblo pequeño".

En muchos casos la alcaldía era principalmente ceremonial, sin oportunidad para la participación ciudadana. Tal como lo señala la descripción anterior, la democracia a nivel local prácticamente no existía hace una década.

"El autogobierno estimula el interés de las personas en los asuntos de su vecindario, sostiene la vida política local, educa a los ciudadanos en sus deberes cívicos cotidianos, les enseña que la vigilancia perpetua y el sacrificio de su propio tiempo y trabajo es el precio que hay que pagar para la libertad individual y la prosperidad colectiva."

—James Bryce, *The American Commonwealth*, 1891

III. El movimiento centroamericano para la descentralización y la autonomía municipal

Los países centroamericanos recurren cada vez más a la descentralización y a la autonomía municipal como medios para mejorar la democracia y el ejercicio del poder. En la actualidad, los déficits fiscales limitan la capacidad del gobierno central para cubrir las crecientes necesidades financieras del país para la prestación de servicios básicos. Los ministerios y otras agencias centralizadas han evidenciado su ineficiencia en la prestación de servicios adecuados tanto en cantidad como en calidad. Tomando en cuenta estos problemas, y la falta del acceso ciudadano al proceso de toma de decisiones, los países de la región están iniciando la descentralización como su mejor opción para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y para incrementar la participación ciudadana en el proceso democrático de la toma de decisiones.

El movimiento centroamericano hacia la descentralización es un enfoque desarrollado localmente sin influencias claras de otros países de Latino América o del resto del mundo. En América de Sur, la mayor parte del movimiento de descentralización ha sido guiado por el gobierno central, concentrándose en la transferencia de recursos del nivel central al local, con limitadas iniciativas para incrementar el nivel de autoridad de la recaudación de ingresos de los gobiernos locales. El enfoque centroamericano, en tanto que promueve el aumento de la transferencia de recursos financieros centrales, se ha dirigido primordialmente a la autonomía municipal por medio de un esfuerzo por una mayor autoridad de recaudación de ingresos a nivel local. Una razón para el desarrollo de esta estrategia "de abajo hacia arriba" ha sido por iniciativa de los alcaldes, quienes favorecen la recaudación de sus propios fondos y controlar su propio destino, en contraposición a recibir transferencias, que están sujetas a conjeturas y manipulación de las autoridades centrales.

En cada uno de los países, las asociaciones nacionales municipales (asociaciones de alcaldes electos democráticamente) han desempeñado un papel fundamental en abogar por las reformas legislativas necesarias para una mayor autonomía administrativa, política y financiera de los gobiernos locales. Históricamente, las asociaciones nacionales municipales en Centro América han sido ineficientes y débiles ya que carecen de objetivos claros, recursos o el apoyo político necesario para sostenerse a lo largo del tiempo. Sin embargo, durante los últimos años las asociaciones se han empezado a formar una clara visión de su papel en el proceso de desarrollo que es "...abogar por el apoyo de un mejor proceso de descentralización, así como la

incorporación de la municipalidad en el proceso nacional de desarrollo social y económico."¹ Además, con la elección directa de sus alcaldes en todas las municipalidades para 1996, la legitimidad de las asociaciones municipales como representantes de instituciones democráticas se habrá fortalecido considerablemente.

En cada país, las municipalidades están representadas por una asociación municipal nacional: en Costa Rica, la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL); en Guatemala la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM); en Honduras, la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON); en El Salvador, la Comisión de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES); en Nicaragua, la Asociación de Municipalidades de Nicaragua (AMUNIC); y en Panamá, la Asociación Municipal de Panamá (AMUPA).

A nivel regional, el papel principal en el apoyo para la descentralización y el desarrollo municipal ha sido asumido por la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA). FEMICA, fundada en 1990, es una asociación profesional de más de 1.000 alcaldes de la región. FEMICA, junto con las asociaciones nacionales municipales, aboga por el fortalecimiento de la democracia por medio de la promoción del proceso de descentralización, solicitando la transferencia de autoridad, responsabilidad y recursos al nivel de gobierno más cercano al pueblo: la municipalidad. Este punto de vista se estableció oficialmente en Tegucigalpa, Honduras, en noviembre de 1991, cuando un grupo representativo de las autoridades locales de la región se reunieron para expresar su consenso hacia la descentralización y la autonomía municipal. Durante esta reunión, los alcaldes de la región emitieron la "Declaración de Tegucigalpa" expresando la voluntad de los gobiernos locales para aceptar el reto de la descentralización de las responsabilidades del estado y avanzar en el desarrollo social y económico de las comunidades que representan.

FEMICA ha tomado la delantera en establecer una red regional de individuos e instituciones claves de Centro América que promueve la agenda municipal a través de la diseminación de información y la adopción de una agenda de política regional. A través del trabajo de la red, FEMICA y las asociaciones nacionales han establecido el papel de los gobiernos locales en áreas donde hasta hace poco estos pasaban desapercibidos. Recientemente, se expandió la agenda para la descentralización y el desarrollo municipal llevándola al primer plano de la cooperación regional a través de las siguientes actividades:

- Las Cumbres Presidenciales: los presidentes de cada país han incorporado en sus declaraciones un claro apoyo al proceso de autonomía municipal y la descentralización. En 1994, los Presidentes de Centro América se comprometieron desarrollar el plan de acción para la descentralización en la región, así como el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos locales.
- El Sistema de Integración Centroamericana (SICA): esta organización regional ha incorporado a la FEMICA en su Consejo Consultivo, otorgando a las municipalidades de Centro América voz en la formulación de políticas y estrategias dirigidas a la integración regional.
- El Parlamento Centroamericano (PARLACEN): por recomendación de FEMICA, el

PARLACEN estableció en 1991 una Subcomisión de Asuntos Municipales.

Las asociaciones municipales, tanto nacionales como regional, han desempeñado un papel fundamental en la descentralización en los niveles gubernamentales más altos. Las asociaciones nacionales han abogado por y han participado en organismos a nivel nacional por el mandato para desarrollar y poner en práctica las políticas de descentralización:

- En El Salvador se organizó el Comité Coordinador para el Desarrollo Municipal por Decreto Presidencial en 1991.
- En Nicaragua, se fundó en 1992 el Comité Interinstitucional para la Descentralización y el Desarrollo Municipal, incluyendo representantes de los alcaldes (previo a la organización de AMUNIC).
- En Costa Rica, se creó en 1993 la Comisión para una Amplia Reforma Municipal.
- En Honduras, el Comité para la Descentralización se estableció en 1994.

"No conozco a un depositario más seguro de los poderes de la sociedad, que el pueblo mismo, y si consideramos que no tienen la plena capacidad para ejercer su control con una sana discreción, entonces el remedio no es arrebatárselo sino informales de su discreción a través de la educación."

—Thomas Jefferson

IV. Apoyo internacional para la descentralización en Centro América

En las últimas décadas, el desarrollo municipal en Centro América ha sido apoyado por la comunidad donante internacional, incluyendo USAID, los bancos internacionales de desarrollo y las agencias donantes de países como Alemania y España. Desde la década de 1960, este apoyo llegó a los países centroamericanos como préstamos y donaciones para actividades de desarrollo municipal. Estos fondos sirvieron para apoyar fundamentalmente préstamos para infraestructura local como agua y alcantarillado, pavimentación de carreteras, alumbrado público, etc. Una evaluación llevada a cabo en 1976 por USAID sobre los programas de desarrollo municipal en América Latina (incluyendo Guatemala, Honduras y Costa Rica) reveló que aunque la ayuda era exitosa en el desarrollo de infraestructura municipal, la experiencia era considerablemente menos exitosa en términos de reformas institucionales.² Otra evaluación realizada en 1983 encontró problemas similares:

"Los esfuerzos en asistencia técnica y capacitación están por detrás de la creación de infraestructura. Con muy poca frecuencia se abordan aspectos tales como reformas a los sistemas locales de gobierno y el proceso de recaudación de ingresos. La infraestructura está principalmente en el área urbana y es de naturaleza social, en lugar de promover el crecimiento de la economía local e incrementar la base tributaria."³

Los donantes internacionales proporcionaron la mayor parte de la asistencia para el desarrollo municipal a través de los Institutos para el Desarrollo Municipal (IDM) en toda la región. Estas instituciones fueron establecidas por los gobiernos nacionales para fortalecer los gobiernos municipales a través de asistencia técnica y capacitación —y en algunos casos— proporcionar asistencia a través de mecanismos financieros. En la realidad, los IDM, como parte del gobierno central, generalmente tenían una agenda basada en el control en lugar de transferir poder a los gobiernos municipales. El apoyo internacional para el desarrollo municipal era inherentemente "de arriba hacia abajo" debido a que la asistencia era canalizada a través de los IDM que a su vez actuaban como agentes del gobierno central, aunque con mandatos municipales. Se encontró que los IDM eran capaces de responder a las solicitudes municipales para el diseño y la construcción de infraestructura. Sin embargo, su habilidad para generar capacidad a nivel local era limitada y no existía una estrategia para el desarrollo institucional y económico de las municipalidades.

Los primeros intentos para facilitar la descentralización y la transferencia de poder a nivel local también alcanzaron un éxito limitado debido a que no existía la oportunidad para la redistribución del poder político como el que está teniendo lugar actualmente en Centro América. La genuina devolución de la autoridad y la capacidad para tomar decisiones no fue posible ya que Centro América (con excepción de Costa Rica) se caracterizaba en aquella época por regímenes autoritarios renuentes de ceder un poco de poder a las autoridades locales.

Las estrategias actuales de los donantes internacionales hacia el desarrollo municipal refleja las lecciones aprendidas de las experiencias del pasado, así como de las realidades políticas actuales y las tendencias en la región. Recientemente en Centro América, un enfoque "de abajo hacia arriba" está sustituyendo el apoyo a los IDM: los esfuerzos de desarrollo municipal se están poniendo en práctica a través de las asociaciones municipales, así como con municipalidades individuales. El enfoque "de abajo hacia arriba" también es evidente en los esfuerzos para desarrollar y permitir un ambiente que conduzca a la descentralización y autonomía local a través de la asistencia a las asociaciones municipales regionales y nacionales como representantes de los funcionarios electos localmente y como los promotores de la autonomía municipal.

A nivel de país, la asistencia internacional ha apoyado extensamente actividades de desarrollo municipal en Centro América desde mediados de la década de 1980. A partir de 1987, USAID financió el Programa de Municipalidades en Acción (MEA) para darles a las municipalidades la responsabilidad para reconstruir la infraestructura dañada por la guerra y reparar algunos de los resentimientos fundamentales que alimentaron a la insurgencia en ese país; la falta de voz en los asuntos locales y de servicios básicos (educación, salud, agua, etc.). En apoyo al Programa Nacional de Reconstrucción en El Salvador, varios donantes internacionales están trabajando a través de los gobiernos locales como las instituciones democráticas en la mejor posición para identificar las necesidades de la comunidad y diseminar los beneficios potenciales de la paz. La comunidad donante internacional también ha desempeñado un papel importante en Honduras, donde se ha proporcionado asistencia técnica y capacitación a las municipales en apoyo de la agenda de descentralización iniciada con la Ley de la Reforma Municipal de 1990.

Dentro del contexto de un nuevo concepto de gobierno local, cientos de líderes locales recientemente electos de la región han visitado los Estados Unidos, Alemania y España para observar a los gobiernos municipales en acción, particularmente a lo que se refiere en trabajo con la comunidad para el desarrollo local. Inicialmente, estos programas se desarrollaron para exponer a los funcionarios recientemente electos al proceso democrático que va desde las reuniones del consejo donde se discute abiertamente el presupuesto con juntas ciudadanas consultivas. Estos programas han evolucionado a programas de estudios más sofisticados donde los participantes examinan diferentes enfoques del impuesto a la propiedad, redesarrollo urbano, el uso de sistemas geográficos de información, el desarrollo de consejos de gobierno, el papel de las asociaciones municipales y otras experiencias en la gerencia de los gobiernos locales.

A nivel regional, la asistencia internacional ha apoyado un enfoque complementario a los programas de los países, centrándose en el desarrollo de una política que conduzca a la

autonomía municipal. La base para el enfoque regional es que:

- El conocimiento de medidas exitosas tomadas para incrementar la autonomía municipal en otros países ha otorgado mayor seguridad a los tomadores de decisiones en la adopción de políticas similares en sus países.
- Es más fácil promover a nivel regional ciertos cambios con implicaciones políticas sensibles.
- Las opiniones que favorecen una mayor devolución de la autoridad a los gobiernos locales que emanan de foros internacionales puede servir como un poderoso agente para el cambio bilateral.
- Una competencia saludable entre los países puede proporcionar incentivos adicionales para las reformas de políticas.

En 1992, USAID inició la Estrategia Regional de Extensión de Gobiernos Locales (*Local Government Regional Outreach Strategy*—LOGROS) proyecto diseñado específicamente para llevar la experiencia regional y opiniones para construir un marco de política para enfrentar los problemas a nivel de país. LOGROS también fue diseñado para tomar ventaja de las economías de escala en el enriquecimiento de ideas y en la identificación, prueba y aplicación de nuevos enfoques para resolver problemas municipales comunes. El corazón del Proyecto LOGROS ha sido promover la descentralización y la autonomía municipal a través del desarrollo de un ambiente regional para el cambio de políticas en los sistemas municipales de la región. LOGROS ha apoyado a FEMICA y a las asociaciones municipales nacionales para lograr este fin, principalmente a través de varias actividades formadoras de consenso para impulsar la agenda municipal.

“La fuerza de las personas libres reside en la comunidad local. Las instituciones locales son a la libertad lo que las escuelas primarias son para la ciencia: lo ponen al alcance de las personas; les enseñan a la gente a apreciarlo y disfrutarlo pacíficamente y acostubralos a hacer uso del el.”

—Alexis Toqueville, *Democracy in America*, 1848

V. El desarrollo de un ambiente propicio para el desarrollo municipal

En las constituciones de todos los países de Centro América se hace referencia a la autonomía municipal. La autoridad municipal se detalla en los códigos o leyes municipales de cada país: Guatemala (1988), El Salvador (1985), Honduras (1990), Nicaragua (1986) y Costa Rica (1971). Sin embargo, en la mayoría de los países de la región, a pesar del hecho de que los códigos municipales establecen la autonomía municipal, históricamente los poderes ejecutivos y legislativos han mantenido un estricto control sobre los gobiernos municipales. En muchos casos, los gobiernos centrales han ignorado los mandatos constitucionales, creando inconsistencias internas, contradicciones y una considerable reducción de la autoridad municipal. Aunque existen diferencias entre los cinco países estudiados en este informe, la mayoría de los países han logrado avances significativos, especialmente durante los últimos años, en clarificar muchas de las contradicciones y extender aun más la autoridad municipal.⁴

Devolución de la autonomía fiscal a nivel municipal

El enfoque centroamericano hacia la descentralización y autonomía municipal se funda en promover una mayor autoridad fiscal complementada con la participación de los ingresos a través de transferencias del gobierno central. Recientemente, las asociaciones municipales han desempeñado un papel crítico en la solicitud de leyes que les otorgue control a las municipalidades en aspectos fiscales (ver el Cuadro 1 para más leyes de reformas fiscales). La devolución del control a nivel local del impuesto a la propiedad probablemente sea la ley más importante en apoyo a la autonomía municipal, que recientemente fueron aprobadas en Guatemala, Costa Rica y Nicaragua. En los países desarrollados, así como en muchos países en desarrollo, el impuesto a la propiedad es la principal fuente de ingreso municipal. Además, la capacidad de las municipalidades para aplicar sus propios impuestos, establecer y ajustar tarifas y recaudar sus propios ingresos *con la aprobación de sus electores* es un aspecto esencial —y que con frecuencia se pasa por alto— de una democracia participativa efectiva.

Se han aprobado otras leyes que devuelve cierta autoridad fiscal a nivel municipal. Aunque no tiene el alcance de la ley al impuesto de la propiedad, es significativa ya que contribuye a la autonomía fiscal y diversifica la base de ingresos municipales. Esto es crítico para la sanidad financiera y sostenibilidad de las municipalidades en Centro América. Por ejemplo, la reforma de la Ley de Tributos en 1992 en El Salvador ha agregado un recurso importante a los presupuestos municipales en las municipalidades que previamente habían tenido poco o

Cuadro 1. Principales reformas legislativas para la autonomía municipal en Centro América

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Fecha Código Municipal	1970	1986	1988	1990	1988
Autoridad tributaria local	Reforma tributaria local incluye autoridad en cuotas por servicios locales (1995).	Autoridad municipal para establecer cuotas por servicios locales (1992).	Autoridad municipal para establecer cuotas por servicios locales (1986).	Autoridad municipal para establecer cuotas por servicios locales (1990). Autoridad municipal para fijar tasas tributarias locales (1990).	Históricamente las municipalidades han tenido la autoridad para administrar varias cuotas por servicios e impuestos locales
Impuesto a la propiedad	Autoridad para la administración local del impuesto (1995).	No impuesto a la propiedad.	Autoridad para la administración local del impuesto (1994).	Históricamente las municipalidades han tenido la autoridad para administrar el impuesto.	Impuesto administrado localmente (1995)
Sistema legal transferencia intergubernamental	No transferencias intergubernamentales legales sistemáticas.	Fondo Económico Nacional y Desarrollo Social proporciona transferencias variables menores al 1% de ingresos del gobierno central (1985).	Transferencia anual a los gobiernos municipales del 8% de los ingresos del gobierno central (1985) Transferencia anual a los gobiernos municipales del 10% de los ingresos del gobierno central (1994).	Transferencia anual a los gobiernos municipales del 5% de los ingresos del gobierno central (1990).	No transferencias intergubernamentales legales sistemáticas

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Autonomía política local	Elección directa de los alcaldes (1995). Separación de elecciones nacionales y locales (1995).	Elección directa de alcaldes y miembros del consejo por planilla de partido; el partido del alcalde ocupa todos los escaños del consejo (1984).	Elección directa de alcaldes y miembros del consejo por planilla de partido; minoría representada por representación proporcional en el consejo (1985). Reforma del Código Municipal y ley de descentralización (pendiente 1995).	Elección directa de alcaldes y miembros del consejo por planilla de partido; minoría representada por representación proporcional en el consejo (1982). Separación de elecciones nacionales y locales; electores pueden votar por diferentes partidos a nivel local y a nivel nacional (1993)	Elección indirecta de los alcaldes (1987) Elección directa de alcaldes y miembros del consejo por planilla de partido; minoría representada por representación proporcional en el consejo (1995).
Mecanismos legislativos de participación ciudadana	Cabildos abiertos Referenda Plebiscitos	Cabildos abiertos Referenda Formación de asociaciones comunitarias	Consejos nacionales, departamentales y regionales de desarrollo Alcaldes auxiliares	Cabildos abiertos Plebiscitos Consejos municipales de desarrollo Alcaldes auxiliares	Cabildos abiertos Formación de consejos comunitarios Alcaldes auxiliares

Fuente: Jager (1995); funcionarios de USAID y de los gobiernos centroamericanos.

ningún control sobre la generación de ingresos (Recuadro 1). En Guatemala, las reformas a las leyes fiscales han incrementado el porcentaje municipal del impuesto de circulación de vehículos y estableció un porcentaje para las municipalidades del impuesto al valor agregado. Además, el Congreso de Guatemala aprobó una regulación presupuestaria que establece la participación municipal en la contratación de personal del sector salud y educación y proporcionando fondos para tal fin. También en Costa Rica, se promulgó recientemente una ley que le devuelve autoridad adicional sobre las tarifas de servicios al nivel local.

Que la legislación permita a las municipalidades la administración del impuesto a la propiedad, así como otras mejoras en la capacidad de recaudación de ingresos locales son críticos para la sostenibilidad de las municipalidades en Centro América. Sin embargo, sería inocente pensar que muchas de estas municipalidades sobrevivirían sin compartir algún tipo de ingreso con el gobierno central. Más de 41% de todos los ingresos municipales en Centro América se encuentran en los presupuestos de las cinco capitales de la región, mientras que las restantes 1,100 municipalidades controlan el 59% restante (Recuadro 2). Las municipales más pequeñas y pobres con una base mínima de recursos fiscales y humanos necesitan continuar dependiendo, en gran medida, del sistema de compartición de ingresos con el gobierno central.

La mayoría de los países de la región cuentan con alguna forma para compartir los ingresos asociado con las iniciativas de descentralización, que típicamente genera incrementos en los ingresos municipales totales. Programas sustanciales de transferencias han existido en Guatemala y Honduras desde 1985 y 1990, respectivamente, y aunque no se ha llevado a cabo un análisis completo del impacto de estos ingresos, se han logrado resultados positivos (Recuadro 3). En tanto que estas transferencias son esenciales, particularmente para las municipalidades más pequeñas, en términos generales grandes flujos de ingresos asignados centralmente han desestimulado a las municipalidades a que recauden sus propios fondos. Existe una fuerte evidencia de este efecto de sustitución en América Latina, particularmente en Guatemala, donde la disminución en el valor real de los ingresos recaudados localmente fue 41% en 1991, cuatro años después de haberse iniciado el programa de transferencia del 8%.⁵ Este patrón de sustitución tiene el efecto indeseable de diluir la participación en la toma de decisiones a través de un debilitamiento de la conexión entre la expresión de la demanda y el contribuyente local/pago del usuario de los costos asociados con la prestación de servicios. Además, muchas veces las transferencias externas están acompañadas de reglas innecesarias e ineficientes y otros requisitos formales, así como la sujeción a los vaivenes políticos y la manipulación del gobierno central quien administra los fondos.

Devolución de la autonomía política a nivel municipal

Las asociaciones municipales en Centro América también han desempeñado un papel vital en el logro de varias reformas significativas en favor de la autonomía de los gobiernos municipales (ver Cuadro 1). Aunque los alcaldes han sido popularmente electos desde 1987, con las reformas legislativas que están siendo aprobadas en 1995 en Costa Rica y Nicaragua ahora todos los alcaldes serán electos directamente. El nivel municipal, es el único nivel subnacional donde los representantes políticos son electos directamente en los cinco países.

En Honduras, Nicaragua y Costa Rica, el cabildeo de las asociaciones municipales a nivel nacional ha resultado en una legislación que separa o desliga las elecciones locales y nacionales. Este es un avance particularmente significativo hacia mejorar la representación del gobierno municipal en la región. En lugar de llevarlos al poder en una planilla nacional basada en la fuerza de los candidatos nacionales o en la agenda política nacional, los alcaldes de estos países serán electos sobre la base de sus plataformas locales. De esta forma serán responsables y responderán ante sus electores en lugar de al partido, por lo tanto profundizando la legitimidad del gobierno municipal.

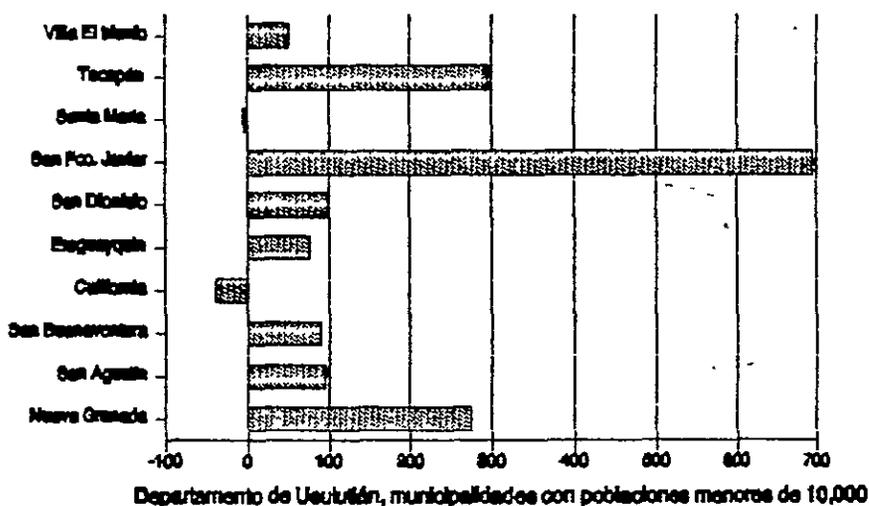
Con el objeto de representar mejor el punto de vista de las minorías en las elecciones locales, y profundizar en la legitimidad del gobierno municipal, es crítico que el gobierno municipal sea representativo del voto electoral. Aunque las minorías pueden lograr cierto nivel de representación a través de algunos sistemas proporcionales (recientemente puestos en práctica en Nicaragua), no todos los países han adoptado completamente este concepto. En El Salvador, por ejemplo, los consejos municipales están compuestos por entero de los miembros del partido político del alcalde electo. No existe una representación organizada para los miembros de partidos opositores, incluso si el alcalde ganó por un pequeño margen de votos. Además, es la estructura central del partido la que determina quiénes serán los candidatos del partido para puestos locales, por lo tanto se forjan alianzas entre los funcionarios locales y la estructura nacional del partido en lugar de ser entre el candidato y los electores. En un sistema como este, para los perdedores la tendencia de no involucrarse con los asuntos municipales es fuerte, con implicaciones obvias para la amplia participación y movilización de apoyo para los proyectos y funciones municipales.

Los cambios legislativos más extensos, tanto fiscal como políticos, ocurrieron en Honduras en 1990 (Recuadro 4) con la ratificación de la Reforma de la Ley Municipal. La Reforma de la Ley Municipal marcó un punto histórico en el proceso de descentralización y en la estructuración del gobierno municipal en Honduras y ha tenido un impacto considerable a nivel local y sirve como modelo de la gestión municipal en toda la región.

Recuadro 1. Generación de ingresos locales en El Salvador

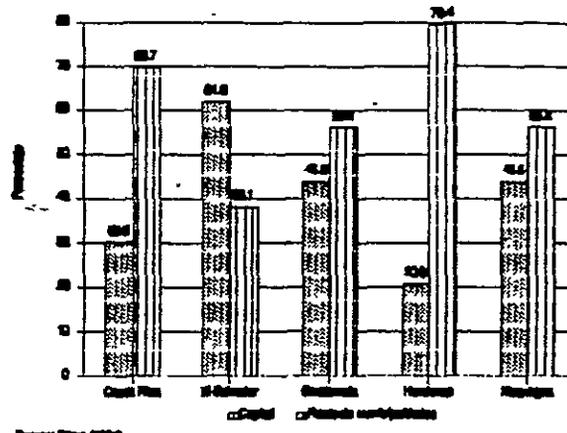
En julio de 1992, la Asamblea legislativa de El Salvador aprobó la reforma de la Ley de Tributos, otorgándole a las municipalidades la autoridad para establecer y ajustar tarifas de servicios municipales tales como alumbrado público, limpieza de calles, recolección y disposición de basura, cementerios, mantenimiento de caminos, mercados, terminales de buses, etc. Previo a esta ley, las tarifas vigentes habían sido establecidas en la década de 1950 y nunca habían sido ajustadas para reflejar el verdadero costo del servicio, que obviamente, había incrementado enormemente durante los últimos 30 ó 40 años. Las municipalidades no podían cambiar estas tarifas sin la aprobación de la Asamblea Legislativa. Sin la capacidad para ajustar estas tarifas por la inflación y las fluctuaciones en el mercado de los insumos, se les negaba a las municipalidades un recurso valioso para la generación de ingresos potenciales. La reforma le da a las municipalidades la flexibilidad para cambiar las tarifas de sus servicios para cubrir los verdaderos costos y hasta un 50% sobre los costos sin tener que presentar a la Asamblea Legislativa estos cambios para su aprobación. En el Departamento de Usulután, designado como departamento piloto para la descentralización por el Gobierno de El Salvador, los ingresos generados por las municipalidades a través de las tarifas por servicios incrementó en 38% de 1992 a 1993. En tanto que otros factores han influenciado en este incremento, como el alto del conflicto civil, sin embargo los incrementos han sido impresionantes, particularmente en las municipalidades más pequeñas (población menor de 10,000 habitantes) como se observa en la siguiente gráfica.

Incremento porcentual de los ingresos por cuotas de servicios, 1992-1993
(en Colones constantes de 1990)



Fuentes: USAID/El Salvador (1994); Research Triangle Institute.

Recuadro 2. Importancia de los ingresos en las capitales nacionales



Recuadro 3. Descentralización de la administración fiscal en Guatemala

La descentralización de la autoridad de la administración financiera ha sido un componente fundamental del movimiento general de descentralización en Centro América. Guatemala ofrece un ejemplo ilustrativo de las ventajas y desventajas de la descentralización con la transferencia a las municipalidades del 8%. La Constitución de Guatemala de 1985 disponía la transferencia del 8% para contrarrestar lo que se consideraba una prestación errática y burocrática de los servicios municipales esenciales, particularmente en las áreas más remotas. Actualmente el 8% representa más del 55% de los ingresos municipales, con más de 1,500 millones de quetzales transferidos desde que en 1986 se iniciaron las transferencias. Por mandato legislativo la transferencia a las municipalidades se elevó a 10%.

La descentralización de las finanzas produce una serie de efectos positivos. La participación ciudadana tiende a ser mucho mayor en proyectos originados a nivel local. Una encuesta representativa llevada a cabo en 1993 encontró que 91% de los proyectos municipales recibieron alguna forma de participación ciudadana y 87% de las municipalidades tienen "comités de mejoramiento" activos. A pesar de la falta de estímulo para recaudar fondos propios como consecuencia de las transferencias iniciales, la encuesta de 1993 encontró que se habían modificado las tarifas y los ingresos incrementaron 61% en las municipalidades guatemaltecas. Además, los fondos de la transferencia del 8% han sido equitativamente distribuidos entre los proyectos "esenciales" (agua potable, saneamiento, educación y mercados) y proyectos "discrecionales" (caminos, edificios municipales, parques y recreación).

La transferencia del 8% también ha tenido sus desventajas. El retraso en la entrega de los fondos por parte del gobierno central, algunas veces hasta por seis meses, ha retrasado la puesta en marcha de muchos proyectos municipales. Las dificultades estadísticas para determinar las cantidades específicas a ser transferidas a cada municipalidad han aumentado este problema. Existen dudas en cuanto a la equidad de la distribución financiera, tanto entre municipalidades como entre las áreas urbanas y rurales. A pesar de estas desventajas, el principio de la descentralización, llevar los recursos y la toma de decisiones lo más cerca de los interesados, ha sido un logro significativo en Guatemala.

Fuentes: Echegaray (1991a, 1991b); Linares (1995).

Recuadro 4. La Reforma de la Ley Municipal de Honduras de 1990

La ratificación de la Reforma de la Ley Municipal de 1990 colocó a la centroamericana República de Honduras en un curso sin precedentes del poder municipal basado en la descentralización política. En el contexto de la tradición centralizada del control político que domina América Latina, la aprobación de esta ley es extraordinaria. La ley le confiere a las municipalidades el derecho de recaudar sus propios ingresos, de planificar y administrar los servicios locales y celebrar elecciones libres e independientes. De acuerdo con la ley, la autonomía municipal se basa en los siguientes preceptos:

1. La elección independiente de autoridades municipales por medio de elecciones directas y secretas de acuerdo con la ley.
2. la administración libre y toma de decisiones independientes dentro del marco de la ley, los intereses nacionales y sus programas de desarrollo.
3. La autoridad para recaudar fondos para el uso exclusivo de las municipalidades y para invertirlos en el beneficio de la municipalidad, con especial atención a la preservación del ambiente.
4. La preparación, aprobación, ejecución y administración del presupuesto municipal.
5. La planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales.
6. La autoridad para crear una estructura administrativa y metodología de trabajo independiente, de acuerdo con la situación y necesidades de la municipalidad.
7. Todas las demás funciones que recaen dentro de la jurisdicción de la municipalidad de acuerdo con la ley municipal.

Fuente: Artículo 12 de la Ley de Reforma Municipal de 1990.

"Una onza de experiencia es mejor que una tonelada de teoría."

—John Dewey, 1916

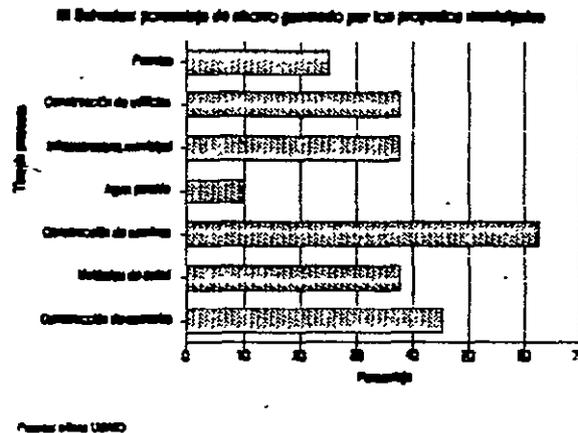
VI. El impacto de la descentralización a nivel local

El proceso de descentralización en Centro América continúa en su infancia. En los últimos dos años se han promulgado muchas reformas y no ha transcurrido el tiempo suficiente desde su implantación para formular juicios significativos sobre los beneficios de estos cambios en Centro América. A pesar del creciente interés en el autogobierno y la actividad legislativa en este sentido, el paternalismo del gobierno central y la resistencia natural del partido en el poder de ceder un poco de poder político continúa siendo una limitación a la autonomía municipal en Centro América. Todavía existe la primacía histórica de las agencias del gobierno central en la prestación de servicios municipales. Uno de los argumentos (o excusas) que ha sido utilizado por los oponentes de la descentralización es que las municipalidades y los alcaldes —con las características señaladas anteriormente— simplemente no tienen la capacidad para gestionar sus propios asuntos, particularmente en lo referente a asuntos fiscales.

De hecho se están acumulando en la región evidencias que comprueban lo contrario. Es posible encontrar un nuevo espíritu de liderazgo en los gobiernos locales que rápidamente se está dando cuenta de sus nuevas responsabilidades y poder. Los gobiernos locales están demostrando, al menos individualmente —si no es que colectivamente—, que son capaces de gestionar sus propios asuntos, generar y ejecutar efectivamente sus propios recursos y prestar los servicios eficientemente, en la mayoría de los casos con mayor eficiencia que el gobierno central.

Por ejemplo, desde 1986 el Gobierno de El Salvador ha estado distribuyendo fondos a los gobiernos locales a través del Programa Municipalidades en Acción (MEA) para la construcción de pequeñas infraestructuras comunitarias o municipales. Desde 1989, los gobiernos municipales han puesto en marcha más de 10,000 proyectos, especialmente en escuelas, caminos y puentes, agua potable y electrificación alcanzando a las comunidades más remotas en todo el país. Los proyectos de las MEA se han llevado a cabo en todas las 261 municipalidades (excepto en la ciudad capital) y se ha convertido en la piedra angular del Programa Nacional de Reconstrucción. A través del Programa MEA, las municipalidades en El Salvador han demostrado que utilizando materiales y mano de obra local, el costo de los proyectos es menor que los proyectos financiados centralmente. En general, las municipalidades han podido generar ahorros por 44.8% en comparación con proyectos de infraestructura financiados centralmente (Recuadro 5). La mayor parte de estos ahorros se debe al hecho de que las municipalidades pueden llevar a las cuadrillas de construcción más rápido al sitio de la construcción, y por tanto, sus cuadrillas de construcción trabajan 40% más tiempo en tareas de construcción. La naturaleza descentralizada de los proyectos llevados a cabo por las municipalidades es esencial para generar estos ahorros.

Recuadro 5. Porcentaje de ahorros generados por los proyectos municipales en El Salvador



En los lugares donde han operado los programas, en la mayor parte del país, los proyectos de infraestructura se han llevado a cabo eficientemente y los servicios han mejorado. Sin embargo, el beneficio principal podría ser el desarrollo exitoso de un proceso que promueve la participación democrática a nivel de gobiernos locales. A través de los cabildos abiertos los residentes identifican y aprueban los proyectos financiados por las MEA y se ha introducido el concepto de que ellos tienen una voz en la determinación de lo que sucede en su comunidad. Al mismo tiempo, los alcaldes están empezando a aprender la importancia de responder y responsabilizarse ante sus electores.

En Honduras, la autoridad otorgada en la Ley Municipal de 1990 le permite a las municipalidades una gran libertad en tributación, generación de ingresos y toma de decisiones en inversiones. Con asistencia técnica y capacitación, las municipalidades han sido capaces de tomar el control de su nueva autoridad para recaudar recursos, e igualmente importante, la autoridad para tomar decisiones sobre cómo se gastarán los recursos. El desarrollo de los presupuestos municipales de inversión en Honduras es un buen ejemplo y un avance significativo. Tradicionalmente, casi 100% de los presupuestos municipales se destinaban a costos recurrentes —principalmente salarios— sacrificando avances en desarrollo económico y social. El desarrollo de presupuestos de capital y planes estratégicos que incluyen insumos de la comunidad, un fenómeno corriente en los países industrializados pero desconocido en Centro América en ese momento, han logrado mucho en el mejoramiento de los servicios municipales y en aliviar la pobreza. En Honduras, las inversiones de capital se han incrementado dramáticamente. Previo a 1990, los presupuestos de capital prácticamente no existían. En 1992, 13% de los gastos municipales en las municipalidades piloto (22 municipalidades representando 49% de la población de Honduras) fueron destinados a proyectos de infraestructura de capital, y para 1995 más del doble con 32.4%. Esto se ha traducido en cobertura de servicios básicos (agua potable,

alcantarillado y remoción de desechos sólidos) que se ha más que duplicado de 13.5% de la población en 1990 a 29.3% en 1995. Este aumento no solo es significativo en términos de cobertura de servicios básicos, sino de gastos municipales para estos servicios. Por cada incremento de un punto porcentual en cobertura de servicios, las municipalidades han invertido aproximadamente \$18 millones de dólares de sus propios recursos⁶ (ver Recuadro 6 para un estudio de caso).

Es interesante notar que el incremento de la autoridad financiera y política local en Honduras, como en otros países de la región, ha conducido a la postulación de un mayor número de profesionales como candidatos a nivel local. Mientras que los aspirantes políticos de la década de 1980 codiciaban los escaños de las asambleas legislativas, las reformas de la década de 1990 aumentó el atractivo de la alcaldía. Con candidatos más calificados atraídos por las elecciones locales, incluyendo administradores profesionales, el potencial de una mejor gestión municipal también aumenta.

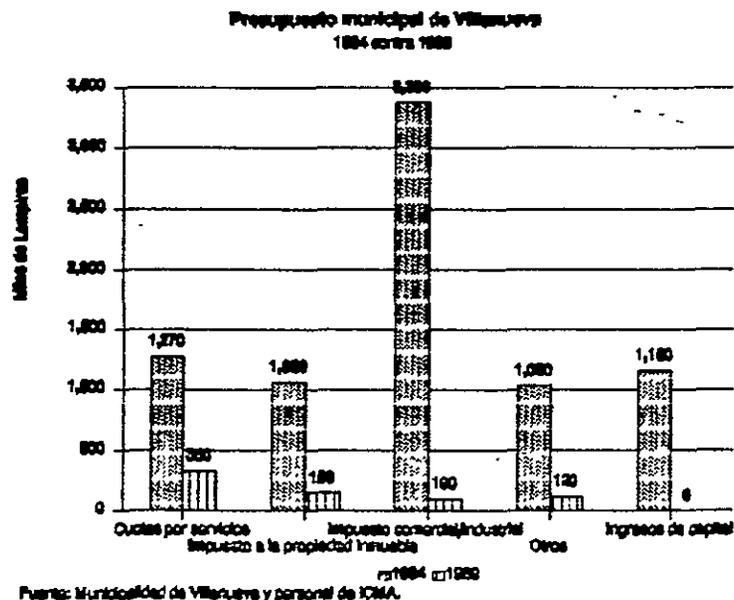
Los consejos municipales y los alcaldes, como representantes electos de la municipalidad, tienen diferentes incentivos para el desempeño que los que tienen los burócratas atrincherados del gobierno central y las agencias nacionales paraestatales. Como tales, están dentro de sus intereses prestar servicios efectivos y responder ante sus electores. En todos los países se han iniciado innovadores programas municipales así como programas piloto nacionales de descentralización, como la descentralización de la educación y el servicio de agua en El Salvador y Nicaragua (Recuadro 7) y la descentralización de la educación en Guatemala y Nicaragua.

Experiencias recientes en la región con autonomía municipal limitada demuestra claramente la capacidad de los gobiernos municipales y de las comunidades que representan para identificar sus necesidades y problemas, encontrar las soluciones apropiadas a estos problemas y poner en marcha proyectos de manera más efectiva y eficiente que el gobierno central.

Recuadro 6. Villanueva antes y después de la autonomía municipal

En 1986, la Municipalidad de Villanueva, con una población de 30,000 habitantes, sufría de muchos males comunes a las municipalidades en toda Centro América. La tasa de mora del impuesto a la propiedad era de 85%. Pocas de las empresas comerciales e industriales en la municipalidad pagaban impuestos, y la mayor parte de las grandes empresas se negaban a construir sistemas para el tratamiento de desechos, eligiendo desecharlos en el río. Los ingresos generados por la municipalidad no eran contabilizados por ningún método generalmente aceptado. Los terratenientes se conectaron al sistema municipal de agua para sus propios propósitos sin ninguna compensación a la municipalidad y en detrimento de la mayoría de la población, que dependía del sistema para el suministro del agua potable. Solo 25% de las viviendas de Villanueva contaban con servicio de agua potable. El desarrollo de tres zonas industriales en Villanueva y la inmigración laboral resultante implicó una enorme presión en los ya disfuncionales servicios municipales.

La autoridad otorgada a las municipalidades bajo la Ley de Desarrollo Municipal de 1990 combinado con la asistencia técnica y la capacitación proporcionada por USAID le dió a Villanueva y otras municipalidades hondureñas en situación similar la oportunidad y las herramientas necesarias para poner bajo control el manejo de la municipalidad. Para 1994, los ingresos municipales de Villanueva habían aumentado más de diez veces (ver más adelante). La tasa de mora del impuesto a la propiedad bajo a cerca de 20%, y 100% de todas las empresas comerciales estaban pagando impuestos a la municipalidad. Se estableció un sistema computadorizado de finanzas y reportes para mejorar la contabilidad. La municipalidad creó un departamento de protección ambiental con capacitación para funcionarios. Se aplicaron sentencias de prisión a aquellos que violaran las leyes ambientales. Finalmente, Villanueva ha invertido la mayoría de sus nuevos ingresos en la prestación de servicios a la población (que aumentó 37% a 47,000 habitantes) y actualmente, 100% de la población tiene acceso a agua potable.



Recuadro 7. Descentralización de los sistemas de agua en Matagalpa, Nicaragua

En Febrero de 1991 se estableció un acuerdo con las autoridades nacionales para devolver la administración del servicio local de agua al gobierno municipal de Matagalpa, Nicaragua, como experiencia piloto. La transferencia de la administración a nivel municipal —a través de la compañía de agua local AyAMAT (Acueductos y Alcantarillados de Matagalpa)— fue para permitirle al gobierno local servir a sus ciudadanos de una manera más eficiente y proporcionar la oportunidad de una mayor participación ciudadana en el desarrollo comunitario.

El Alcalde y la Municipalidad de Matagalpa han incorporado métodos innovadores de participación ciudadana en el proyecto del sistema de agua. El Programa Municipal de Bonos de Matagalpa paga a los trabajadores involucrados en los esfuerzos de mejoras 60/40% (salarios/bonos). Estos bonos pueden ser utilizados para la compra de servicios municipales o pueden ser reembolsados con intereses después de cinco años. De acuerdo con el Alcalde, el Programa de Bonos Municipales ha recibido una respuesta particularmente fuerte de los habitantes más pobres de la ciudad y ha creado muchos empleos. A través del reembolso de salarios y la venta abierta de bonos municipales este programa ha generado casi \$50,000, que representan aproximadamente 10% del costo del proyecto de servicio de agua de Matagalpa. También el municipio ha hecho uso de sus 180 alcaldes auxiliares para fomentar la participación comunitaria.

El éxito de este esfuerzo piloto se mide en su capacidad de prestar un servicio de agua eficiente y costo-efectivo a sus ciudadanos. Desde que tomó la responsabilidad del servicio de agua en 1991, la Municipalidad de Matagalpa ha aumentado el número de familias conectadas en 59% (4,990 en 1991 a 7,921 actualmente). Desde 1991, se han instalado 22,362 metros de tubería, se han incorporado al servicio a 20 barrios de Matagalpa, se han repuesto 2,581 metros de tubería defectuosa y se han instalado 10,975 metros adicionales de tubería para conectar a Matagalpa con una fuente de agua montañosa. Se han instalado varias estaciones de bombeo y se han construido grandes tanques de agua en Matagalpa que ayudarán a asegurar el servicio de agua durante la estación seca.

Fuente: FEMICA (1994); Alcalde de Matagalpa.

"La salud de una sociedad democrática puede medirse por la calidad de las funciones desempeñadas por los ciudadanos privados."

—Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, 1848

VII. Consolidando la democracia a nivel local

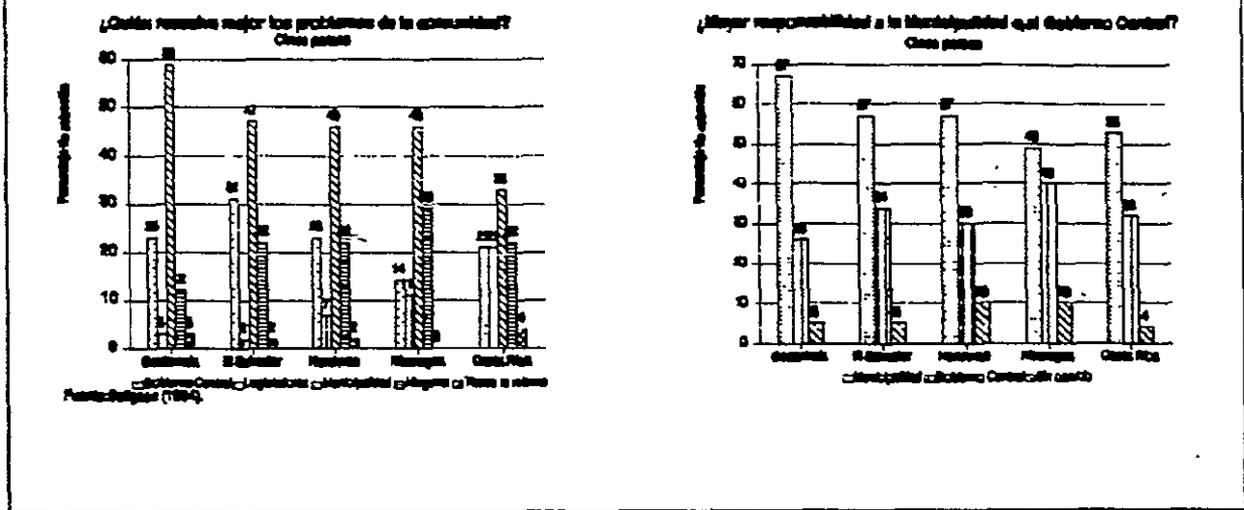
De manera que avanza el movimiento de descentralización en Centro América, el balance del poder político está empezando a desplazarse del gobierno central a los gobiernos municipales. De forma que las municipalidades reciban autonomía política y financiera adicional, los alcaldes se convierten cada vez más en actores importantes del proceso político, particularmente en comparación con los legisladores, cuyo apoyo es muy frágil en contraste con el recibido por los alcaldes. En diferente grado, en cada país la descentralización le ha otorgado a los funcionarios popularmente electos una visibilidad sin precedentes, prestigio y poder a nivel nacional y local. La actitud a nivel del gobierno nacional hacia los alcaldes está empezando a cambiar de manera que las municipalidades aprovechan el cambio de poder y demuestran su capacidad para recaudar sus propios fondos y gestionar sus propios asuntos. Esta tendencia se ve evidenciada por el número de alcaldes que posteriormente se han postulado para la asamblea legislativa en la región. Probablemente el indicador más impresionante del cambio de poder sea que los legisladores de la región se están postulando para alcaldes.

Las actitudes del ciudadano promedio hacia sus líderes locales popularmente electos también demuestra su confianza en el gobierno municipal así como su importancia en su vida diaria. Encuestas recientes realizadas en toda la región muestran que en cada país centroamericano los ciudadanos preferirían otorgar mayor responsabilidad y recursos a sus gobiernos locales a que el gobierno central asuma un mayor control. También consideran que el gobierno municipal es más hábil para resolver los problemas de la comunidad que el gobierno central (Recuadro 8).

Las actitudes positivas de los ciudadanos sobre sus gobiernos locales son sin duda el resultado de su creciente participación en años recientes de los asuntos municipales. Principalmente a través de los cabildos abiertos, los ciudadanos de Centro América han sido expuestos a los procesos democráticos participativos. Para Centro América como un todo, 11.3% de la población asistió a una reunión municipal dentro del último año, con un valor máximo de 17.7% de la población en El Salvador.⁷ En comparación con Boulder, Colorado, 12.1% de la población asistió a una reunión del consejo en el último año.⁸

El cabildo es una forma importante de participación en Centro América, ya que se trata de una oportunidad donde la comunidad expresa a los funcionarios municipales sus preocupaciones, solicitan proyectos y otras prioridades. Sin embargo, en su forma actual el cabildo tiene varias debilidades. En El Salvador, más de la mitad de las personas que asistieron a los cabildos consideraron que seguían existiendo pocas oportunidades para participar en el gobierno local. También consideran que los cabildos son una oportunidad para solicitar

Recuadro 8. Actitud de los ciudadanos hacia el gobierno municipal



proyectos, en lugar de servir como vehículos para la discusión de problemas y desarrollo de soluciones.⁹ En general, a lo largo de la región, la experiencia ha sido que los ciudadanos que participan en los cabildos emiten su opinión en varios tópicos, pero la mayor parte del tiempo lo dedican para pedir pequeños proyectos de inversión.¹⁰

Mientras que hay otras formas de participación legalmente establecidas en la región, como el referenda y los presbicitos, estos son utilizados raramente. Otros mecanismos, como los alcaldes auxiliares en Guatemala, Honduras y Nicaragua, también legalmente establecidos, han mostrado potencial para incrementar y mejorar la participación ciudadana. Los alcaldes auxiliares, ya sea electos por la comunidad o nombrados por el alcalde, son responsables de una serie de funciones como la coordinación de la retroalimentación de los electores sobre proyectos de desarrollo, llevar a cabo encuestas de opinión pública y canalizar la información entre la municipalidad y los electores. Los alcaldes auxiliares han sido particularmente valiosos para proporcionar una voz para aquellos ciudadanos que viven en regiones remotas.

Existen en la región muchas estructuras en el sector privado que apoya la participación ciudadana y el otorgamiento de poder, ofreciendo un potencial vehículo complementario para la participación y movilización de recursos a nivel local. Estas son organizaciones rurales de apoyo y otros organismos no gubernamentales (ONG) que abarcan "a una entidad de desarrollo que proporciona servicios y/o apoyo a grupos locales de familias o individuos postergados del área rural o urbana."¹¹

Durante las décadas de 1970 y 1980 en Centro América, muchas de estas ONG formaron su identidad a través de la resistencia a los regimenes autoritarios, o llenando el vacío dejado por el gobierno, en muchos casos como resultado de los conflictos civiles y/o negligencia. De manera que avanzan los procesos de paz (en El Salvador, Nicaragua y Guatemala) las ONG y los

gobiernos locales deben convertirse en socios colaboradores en lugar de asumir papeles de adversarios. Lamentablemente, la actitud de adversarios persiste en los gobiernos municipales y la comunidad de ONG. A pesar de este problema de actitudes, los resultados de las encuestas muestran que las comunidades organizadas tienen una actitud más positiva hacia los gobiernos locales en comparación con las comunidades no organizadas. Los individuos más activos en las organizaciones comunitarias también tienen una actitud más positiva hacia los gobiernos locales.¹²

Los gobiernos locales electos democráticamente son representantes legítimos de los ciudadanos. De manera que los gobiernos municipales en toda la región profundizan su legitimidad a través de la separación de las elecciones locales y nacionales, la representación proporcional en los consejos municipales y la mayor transparencia y responsabilidad, la necesidad de las ONG para actuar como gobiernos equivalentes o paralelos necesariamente declinará; sin embargo, esto no disminuye su importancia en el proceso de desarrollo. Los recursos humanos, la movilización de recursos financieros y servicios eficientes a través de la relación entre el gobierno local y las ONG será cada vez más importante para la democracia participativa y el desarrollo sostenido de la región. La legitimación de los gobiernos locales requerirá de ellos el definir y utilizar los sistemas participativos, así como movilizar sus comunidades y recursos en esas comunidades.

"...si América desestimula la localidad, la comunidad, el pueblo autocontenido, matará a la nación. Una nación es tan rica como sus comunidades libres."

—Thomas Jefferson

VIII. Consideraciones sobre la autoseguridad municipal en Centro América

El lograr la descentralización en Centro América es una tarea compleja y debe ser considerado como un proceso a largo plazo. De acuerdo con la información en este informe, los países centroamericanos han logrado avances significativos hacia una toma de decisiones y desarrollo descentralizado. El objetivo final de estas actividades es la transferencia del poder al nivel local, o en otras palabras asegurarse que la toma de decisiones se lleve a cabo lo más cercano posible al nivel en que la decisión será llevada a la práctica. El lograr la autonomía local y el fortalecimiento de los gobiernos municipales, como los representantes legítimos de la población a nivel local, serviría de base para este objetivo en Centro América. La toma de decisiones a nivel local sería más significativa en la manera que las municipalidades se conviertan política y financieramente autoseguras y menos dependientes de las decisiones y recursos financieros que emanan de la ciudad capital.

Con el objeto de que las municipalidades alcancen la autoseguridad, los gobiernos de la región tendrán que continuar en su camino hacia la autonomía municipal incrementando la atención en la promoción de una mayor autoridad en sus propios asuntos, mejorar la participación y representación local, hacer más efectiva y eficiente la movilización y el uso de recursos e incrementar la transferencia de poder a la municipalidad y a la comunidad.¹³

Descentralización y autonomía local

El consenso de los líderes de los gobiernos municipales de la región centroamericana sobre descentralización se resume en las siguientes consideraciones. Las estrategias y actividades en descentralización deberían:

- Incluir la revisión, formulación y puesta en práctica de leyes y políticas del gobierno central que especifican explícitamente o clarifican las áreas de autoridad, responsabilidades y recursos a ser transferidos al nivel local.
- Otorgarle prioridad a la canalización de los escasos recursos financieros, técnicos y humanos a las ciudades y regiones de importancia económica estratégica, así como proporcionar el nivel básico de recursos a todas las municipalidades. Dichas políticas deberían de tomar en consideración el tamaño de la municipalidad, su capacidad y el potencial, así como la asistencia técnica y la capacitación que será necesaria para facilitar el proceso de apoyo.
- Promover la participación de los gobiernos locales en las actividades de desarrollo económico.

- Transferir los servicios y funciones públicas a las municipalidades que ofrecen una ventaja comparativa en términos de eficiencia y en proporción de su capacidad de administración.
- Fortalecer las asociaciones municipales como representantes de los intereses del sector municipal en los asuntos nacionales.

Representación y participación local

La autoseguridad municipal requerirá de una mayor confianza y participación ciudadana en su gobierno municipal. La confianza en los líderes locales popularmente electos será fortalecida si los países continúan con las reformas a los sistemas y procesos electorales para una mejor representación de todos sus electores en el proceso democrático local. La separación de las elecciones locales y nacionales y la representación proporcional en los consejos municipales son dos reformas importantes que han sido adoptadas por algunos países de la región pero que todavía no se han implantado en todos.

Para legitimizar aún más el gobierno municipal y consolidar la democracia, es necesario redefinir los mecanismos participativos existentes e introducir o extender nuevos procesos y sistemas participativos en toda la región. Mientras que el cabildo abierto proporciona una nueva voz a aquellos que tradicionalmente habían estado desligados y estimula su participación en las actividades municipales, necesita ser complementado con otros mecanismos de democracia participativa. Otros sistemas y procesos podrían incluir:

- Sostener audiencias públicas del presupuesto e invitar la retroalimentación del público (obligatorias en Nicaragua y cada vez más comunes en Honduras).
- Instituir códigos de ética y leyes de declaraciones públicas para los funcionarios popularmente electos y profesionales administrativos (AMHON in Honduras desarrolló un código de ética, aunque no es un mandato legal).
- Establecer mandatos locales que permitan y requieran la participación ciudadana y que facilite la operación de grupos de ciudadanos.
- Desarrollar consejos consultivos con representantes de los ciudadanos y empresas para facilitar la participación ciudadana, así como proporcionar un medio para monitorizar las actividades del gobierno local (obligatorios en Honduras y el Costa Rica).
- Instituir el poder de deponer a los funcionarios públicos que no responden o son irresponsables.
- Desarrollar un sistema de planificación de participación municipal, particularmente en relación con la planificación de inversiones.
- Desarrollar sistemas de finanzas y presupuesto transparentes y un sistema competitivo de proveeduría que limite las oportunidades de corrupción.
- Llevar a cabo encuestas de opinión pública y evaluaciones sobre necesidades, deseos y satisfacción.
- Utilizar los medios de comunicación para informar a los ciudadanos y al gobierno responsable.
- Utilizar referenda para las decisiones municipales más importantes.

Mientras que algunos de estos programas necesitan la aprobación de la asamblea legislativa para ser legalmente obligatorios, otros son voluntarios y simplemente requieren la motivación y la voluntad política del alcalde y del consejo municipal.

Mobilización y utilización de recursos

Mientras que las municipalidades más grandes de Centro América tienen recursos humanos y la capacidad financiera para ser financieramente autosuficientes, este no es el caso para la vasta mayoría de pequeñas municipalidades en toda la región. El aumento de la autoseguridad dependerá en gran medida de la creación de una base de ingresos municipales diversificada y ampliar la disponibilidad de recursos financieros. Las municipalidades deben incrementar la autoridad local de recaudación de ingresos, específicamente compartir ingresos a través de transferencias del gobierno central por mandatos legislativos, y opciones para tener acceso a otras formas de financiamiento de capital. Este informe ha señalado la reciente experiencia en la región con la autoridad fiscal local y transferencias del gobierno central. Se deberá continuar expandiendo la autoridad tributaria local, haciendo de la autoridad de recaudación de ingresos una parte permanente de los recursos básicos de las municipalidades. Los programas nacionales de distribución de ingresos deberán expandirse y mejorarse con la meta de dirigir los recursos donde tendrán el mayor impacto sobre la productividad y desarrollo económico mientras comparte los recursos con la gran cantidad de comunidades rurales pobres de la región.

El reto que espera a los gobiernos locales es la tarea sobrecogedora de proporcionar infraestructura y servicios a las poblaciones urbanas de Centro América. El hecho de que esta tarea haya sido soslayada por los gobiernos centrales ha resultado en graves déficits de infraestructura en la región. El Banco Mundial calcula que la inversión anual para infraestructura urbana en Centro América es de solo \$600 millones, mientras que se calcula que se necesita una inversión de \$3,800 millones por año para cubrir las necesidades básicas de infraestructura de la región.¹⁴

Con el objeto de que las municipalidades lleguen a ser autoseguras y que cuenten con el potencial máximo para el desarrollo económico será necesario que las municipalidades experimenten, y en última instancia, tengan acceso a otras formas de financiamiento. La emisión de bonos municipales, por ejemplo, es una manera de recaudar fondos adicionales, al mismo tiempo que se incrementa la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de audiencias públicas y referenda en la emisión de los bonos. Expandir la capacidad de los gobiernos municipales para el préstamo de fondos para financiar a largo plazo inversiones de infraestructura podría ser altamente beneficioso, especialmente para las ciudades más grandes de la región. Iniciar y/o expandir la disponibilidad de crédito debería ser la base de políticas de crédito sanas y otra práctica estándar incluiría tasas de interés realistas, suficientes para cubrir el repago del crédito y la inflación. Aunque el crédito para los gobiernos municipales ha provenido principalmente de instituciones públicas o paraestatales, una meta debería ser el fortalecimiento de la gestión municipal a tal punto que el sector privado también esté dispuesto a proporcionar créditos. Esta situación está empezando a ocurrir con la liberación del monopolio de los créditos ejercida por los gobiernos centrales a través del Programa Municipal de

Financiamiento de Infraestructura (PROMLNI) (Recuadro 9).

La transferencia del poder a la municipalidad y a la comunidad

La autoseguridad municipal requerirá una sólida base de apoyo de instituciones intermediarias de apoyo en el sector público y privado. Estas instituciones pueden proporcionar medios a los ciudadanos para participar de forma más efectiva en el desarrollo de su comunidad, así como medios para que las municipalidades puedan tener acceso a la asistencia técnica y capacitación necesaria para sostener el desarrollo municipal. Este apoyo institucional incluye:

- Asociaciones municipales a nivel nacional y regional.
- Fuentes sostenibles de asistencia técnica y capacitación a las municipalidades, ONG, universidades y consultores privados con énfasis en innovación y experimentación en gobiernos locales (Recuadro 10).
- Nuevas formas de cooperación municipal para resolver problemas comunes compartiendo recursos y creando economías de escala (Recuadro 11).
- Organizaciones comunitarias y ONG para mejorar la participación, movilizar recursos técnicos y financieros y experimentar con opciones de mecanismos de colaboración pública-privada como contrataciones, cuotas por servicios y sociedades públicas-privadas.

Recuadro 9. Trabajando hacia la autoseguridad financiera: PROMUNI

A pesar de la gran necesidad de infraestructura local en Centro América, la demanda municipal para créditos con tasas cercanas a las comerciales es con frecuencia pequeña. Históricamente, en Centro América los medios típicos para el financiamiento de infraestructura han sido donaciones del gobierno central. De manera que cuando las dificultades fiscales aprietan el cinturón de los gobiernos centrales de toda la región, las municipalidades tendrán que considerar otras fuentes de financiamiento para el desarrollo de infraestructura. El Programa PROMUNI fue diseñado por USAID para proporcionar a las municipalidades financiamiento para infraestructura, mientras que al mismo tiempo establece un mercado de crédito en la región, incrementando la autonomía municipal y la independencia financiera y mejorando el desarrollo democrático a través de una mayor participación ciudadana y la capacidad de respuesta del gobierno municipal.

PROMUNI es administrado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), usando fondos de Garantía de Vivienda proporcionados a través de USAID y los propios recursos del BCIE. El BCIE otorga créditos a intermediarios públicos y privados en los países participantes quienes a su vez otorgan créditos a las municipalidades para proyectos de infraestructura o programas de inversión que cumplen con los criterios de selección basados en una mayor autonomía municipal y participación democrática. Las inversiones elegibles serían las que mejoren las condiciones de vida de las familias por debajo de la media de ingreso para servicios urbanos básicos como agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos, construcción de caminos y energía eléctrica.

Los proyectos de PROMUNI tienen varias características inherentes que mejoran las perspectivas de impacto a largo plazo y sostenibilidad: en primer lugar la participación de los ciudadanos en el proceso de selección del proyecto. Cuando los ciudadanos tienen voz en la asignación de recursos —selección del proyecto, desarrollo y financiamiento— es más probable que 1) estén dispuestos a pagar por los servicios que han identificado; 2) sean más cuidadosos en sus elecciones de cómo asignar los escasos recursos; y 3) es más probable que responsabilicen a los funcionarios popularmente electos por el manejo de sus fondos. Ampliando la base en la toma de decisiones financieras es una forma práctica y tangible de otorgarle a los ciudadanos su participación en la democracia a través del mejoramiento de sus propias condiciones de vida. Segundo, los proyectos de PROMUNI incluyen un componente de equiparación de fondos, donde las municipalidades y el BCIE contribuyen con sus fondos institucionales en todos los proyectos de infraestructura, asegurando que la verdadera propiedad del proyecto sea la de todos los actores involucrados. Finalmente, los proyectos de PROMUNI aportan la disciplina del mercado crediticio a todo el ciclo del proyecto. La necesidad de cumplir con las disposiciones del crédito y el esquema de amortizaciones obliga a los funcionarios municipalidades a gestionar de cerca el proyecto.

Las transferencias y donaciones del gobierno central continuarán siendo un componente considerable de las finanzas municipales. Sin embargo, programas como PROMUNI, que mejoran la eficiencia y el crédito de las municipalidades, serán críticos para el desarrollo a largo plazo y la capacidad de las municipalidades centroamericanas.

Fuente: USAID (1993); entrevistas con funcionarios de USAID y el BCIE.

Recuadro 10. Desarrollo municipal y sostenibilidad. El caso de FUNDEMUN

Una de las principales preocupaciones de los líderes centroamericanos, así como de los donantes internacionales que financian actividades de desarrollo municipal, es la forma de asegurar a largo plazo la disponibilidad de asistencia técnica de calidad a los líderes municipales. En el mejor de los casos, el prestigio de los institutos de desarrollo municipal es dividido y no cuentan con la confianza de los líderes electos a nivel local. Es necesario poner a la disposición de las municipalidades de la región una fuente alternativa para las necesidades de asistencia técnica y de capacitación. Una fuente de asistencia es la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN) en Honduras.

FUNDEMUN es una organización no lucrativa y no afiliada formada por un equipo de miembros del sector privado de Honduras quienes proporcionan asistencia técnica a las municipalidades. Los objetivos específicos de FUNDEMUN son fortalecer la capacidad administrativa, gerencial y de gestión financiera para ampliar la capacidad de las municipalidades para proporcionar un mayor rango de servicios, fortalecer la capacidad y técnicas de participación comunitaria y mejorar la capacidad de los líderes municipales para explotar los recursos naturales al mismo tiempo que se preserve el ambiente.

Especialistas de FUNDEMUN han asistido a funcionarios hondureños en todos los aspectos de la gestión municipal. Para los alcaldes del país, FUNDEMUN a proporcionado capacitación en el diseño y puesta en marcha de proyectos municipales y ha preparado manuales de capacitación para la administración de las finanzas municipales. Para los planificadores y gerentes municipales, FUNDEMUN ha ayudado en el diseño y puesta en marcha de proyectos de ingeniería civil y ha preparado una guía que establece las funciones y responsabilidades de los gerentes municipales. FUNDEMUN también ha brindado servicios técnicos en las áreas de recursos humanos y gestión financiera.

Muchas municipalidades en Honduras asignan hasta 5% de sus presupuestos a FUNDEMUN para la asistencia técnica, contribuyendo a la autosuficiencia financiera de FUNDEMUN mientras que al mismo tiempo demuestra la utilidad de la asistencia basada en la demanda municipal. Además, se le han otorgado a FUNDEMUN contratos de servicios de asistencia técnica municipal dada la competitividad con los donantes internacionales. Esto contribuirá a la autosuficiencia de FUNDEMUN, estableciendo a la institución como un recurso para las municipalidades que necesitan asistencia. También representa un modelo importante de sostenibilidad para futuros esfuerzos de desarrollo municipal.

Fuentes: ICMA (1994); FUNDEMUN (1994).

Recuadro 11. Cooperación intermunicipal, Departamento de Sonsonate, El Salvador

Una de las principales limitaciones para una efectiva descentralización en Centro América ha sido la falta de recursos humanos y financieros en las municipalidades más pequeñas y pobres. Sonsonate es un ejemplo de las municipalidades de la región que está realizando esfuerzos para identificar y resolver problemas comunes y crear economías de escala que beneficien a todas las municipalidades.

La Municipalidad de Sonsonate es la cabecera o capital del Departamento de Sonsonate en la costa del Pacífico de El Salvador. Sonsonate es la municipalidad más grande del Departamento, tiene una población de 76,000 habitantes, mientras que el municipio más pequeño —Sonzcate— tiene 13,750 habitantes. En conjunto, las 16 municipalidades del Departamento de Sonsonate representan una población de 355,000 habitantes. En sus esfuerzos para cooperar con los gobiernos locales más pequeños, la Municipalidad de Sonsonate proporciona apoyo logístico y coordinación para proyectos comunes como agua potable, un relleno sanitario, recolección de basura y vivienda. A continuación se presentan algunas de las innovaciones que la Municipalidad de Sonsonate ha iniciado para asistir a las municipalidades más pequeñas en la creación de economías a escala y contribuyendo al desarrollo de la región:

- El Consejo Departamental de Alcaldes, organizado para promover el desarrollo social y económico de la región.
- La Sociedad de Alcaldes Municipales del Departamento de Sonsonate, una empresa privada que representa a las 16 municipalidades, organizada para guiar las inversiones dentro del Departamento.
- La Empresa para el Mejoramiento de Caminos Rurales, compuesta por miembros de las 16 municipalidades con el propósito del mantenimiento local de carreteras.
- La Empresa Metropolitana para el Desarrollo Ambiental, responsable de la recolección de los desechos sólidos y disposición dentro la jurisdicción de cuatro municipalidades del Departamento.
- La Oficina de Desarrollo del Área Metropolitana, responsable en cuatro municipalidades para la aprobación de permisos de construcción y planos, supervisión de construcción, definición y control del uso de la tierra y la distribución y mantenimiento del equipo de infraestructura.
- Un proyecto de mejoramiento del sistema de agua del área metropolitana en coordinación con la empresa nacional de agua.

“Cada gobierno degenera cuando se le confía solamente al gobernante del pueblo. El pueblo es el único depositario seguro... La influencia sobre el gobierno ha de ser compartida con todo el pueblo.”

—Thomas Jefferson

IX. Lecciones aprendidas de la descentralización y desarrollo municipal en Centro América

La construcción de la confianza en las instituciones democráticas empieza en el nivel local. Los gobiernos municipales democráticamente electos en Centro América son el enlace principal entre los ciudadanos y el estado. La participación en el gobierno a nivel local representa la experiencia más tangible de los ciudadanos en el proceso democrático, y por consiguiente ha llevado a una mayor confianza ciudadana en sus líderes electos localmente que en las instituciones del gobierno central.

La autonomía financiera de los gobiernos municipales es crítica para el desarrollo democrático local. El aumento de la participación ciudadana en la toma de decisiones en relación con la generación de ingresos y la asignación de recursos probablemente sea el aspecto más importante de la participación democrática. La existencia del cabildo abierto sin la autonomía fiscal y sin la capacidad ciudadana de ejercer el poder de decisión de cómo se invertirán los recursos es de un valor limitado. En los países de Centro América donde existen grandes diferencias entre ricos y pobres, y donde el advenimiento de la democracia parece haber cambiado muy poco para las vastas mayorías, la ampliación de la participación de la toma de decisiones financieras le da a los ciudadanos la participación en la democracia al darles el papel principal en el mejoramiento de sus propias condiciones.

El compromiso de la estructura del poder nacional a la reforma municipal es esencial para el establecimiento de un ambiente de apoyo a la descentralización y autonomía municipal. La descentralización es básicamente sobre el poder. Mientras que todos los países de la región han emprendido esfuerzos significativos de descentralización, el proceso de negociación política continúa, ya que no todos los que detentan el poder desean cederlo. Después de casi diez años, más de 100 millones de dólares en asistencia a través de Programa MEA y un intenso diálogo político para la reforma municipal, El Salvador es el único país de Centro América que no cuenta con una ley que permita la administración local del impuesto a la propiedad y tampoco tiene una transferencia de recursos del nivel central al local. Por otra parte, Costa Rica, que históricamente ha sido uno de los países más centralizados en el hemisferio, en dos años ha avanzado hacia una toma de decisiones descentralizada, recientemente se aprobaron reformas legislativas en favor de la autonomía municipal. Esto se ha debido parcialmente al ambiente regional e internacional propicio para la descentralización, la promoción de una fuerte asociación municipal, un proceso de diseminación de información y educación en los niveles más altos del gobierno y el apoyo de prominentes actores tales como los partidos políticos, el sector privado, los medios de

comunicación y las universidades. Esto ha resultado en la toma de decisiones informadas, un significativo apoyo popular y suficiente voluntad política para trasladar el poder del nivel central al local.

Las asociaciones municipales, tanto nacionales como regionales, pueden convertirse en catalizadores de la descentralización y democratización.

- Como instituciones democráticas, las asociaciones municipales asumen el papel de promoción de las municipalidades que representan. De la misma manera que los alcaldes representan a sus electores en la asociación municipal, la asociación representa a los gobiernos locales ante los organismos ejecutivo y legislativo del gobierno y a otras instituciones, tanto nacionales como internacionales. En cada uno de los países evaluados, las asociaciones municipales nacionales han desempeñado un papel sustancial, sino es que fundamental, en la promoción de las reformas legislativas necesarias para una mayor autonomía política y financiera.
- Las asociaciones municipales nacionales (así como las asociaciones departamentales) como las representantes de las municipalidades más pobres y pequeñas, pueden ofrecer un vehículo a través del cual estas municipalidades pueden conjuntamente solucionar problemas comunes por medio de la coordinación de actividades locales y aprovechando las economías de escala para un banco de recursos, compartir servicios y comprar equipo.
- Las asociaciones municipales tienen un papel clave en la disseminación de información, las mejores prácticas y las lecciones aprendidas de las actividades piloto, innovaciones y otras experiencias en las municipalidades que representan. Existe gran cantidad de experiencia con los éxitos (y fracasos) de las actividades de descentralización y desarrollo municipal en la región. En tanto que cada país de Centro América es único y cada uno está siguiendo su propio camino hacia la descentralización y la recuperación del poder local, hay muchos aspectos y problemas comunes para todos. La comunidad donante internacional ha apoyado en la mayoría de países de la región la preparación de manuales para finanzas, contabilidad, tributación, compras, sistemas de información y administración municipal. Las leyes han sido redactadas para la autonomía local política, fiscal y administrativa. Se han desarrollado en varios países sistemas para poner en marcha la autoridad municipal para el impuesto a la propiedad. Las municipalidades han desarrollado innovaciones en cada uno de los países para prestar mejores servicios y para responder a las necesidades de sus electores. Hay mucho que aprender de cada uno de los países. FEMICA ha realizado un trabajo admirable a través de su poder de convocatoria para reunir a los líderes de los gobiernos locales y nacionales para discutir sobre la descentralización y el desarrollo municipal, pero hay considerablemente mucho por hacer tanto a nivel nacional como regional.

Los gobiernos locales son un medio efectivo para la identificación, asignación de prioridad y puesta en marcha de inversiones multisectoriales. La experiencia en Centro América ha demostrado que las comunidades y sus funcionarios locales popularmente electos pueden poner en marcha efectiva y eficientemente proyectos de inversión. Mientras que el desarrollo municipal es por naturaleza multisectorial, muchos proyectos donantes y programas de

financiamiento de actividades de desarrollo municipal se llevan a cabo a través de los sectores tradicionales del gobierno central, sobrepasando o subutilizando la participación local a través del alcalde y la municipalidad. Desde el punto de vista de la promoción de la descentralización y para prestar proyectos de desarrollo con mayor costo-efectividad, las posibles organizaciones donantes deberían incluir procesos que incorporen a los gobiernos locales y a la comunidad de manera que sean ellos los que definan sus necesidades.

La capacidad local de construcción y el nivel de impacto es mayor en los países con autoridad más amplia y con mayor transferencia de recursos a las municipalidades. En países como El Salvador donde ha habido una limitada transferencia de autoridades y recursos, la asistencia técnica y la capacitación a nivel municipal solo han llevado a éxitos modestos. En un país como Honduras donde a las municipalidades se les ha otorgado una autonomía más amplia y mayores recursos, la asistencia de los donantes en la construcción de capacidad local ha contribuido sustancialmente a la capacidad del gobierno municipal para incrementar la generación de ingresos, elevar la inversión municipal en servicios básicos e incrementar el acceso de los ciudadanos a estos servicios. De manera que los países de la región continúen devolviendo la autoridad al nivel local, los gobiernos municipales emergen como el medio más apropiado para la inversión de proyectos sociales para combatir la pobreza.

Los vínculos entre los gobiernos municipales y las instituciones de la sociedad civil con mecanismos subutilizados para la democracia participativa en Centro América. En toda la región, los donantes internacionales históricamente han promovido el desarrollo y el fortalecimiento de los gobiernos municipales y la sociedad civil (ONG y organizaciones comunitarias). Lo que no se ha promocionado efectivamente es la colaboración entre las instituciones del gobierno local y la sociedad civil. La experiencia en la región centroamericana muestra que a pesar de las diferencias que persisten del reciente conflicto civil, los ciudadanos que son más activos en las organizaciones comunitarias también tienen una mejor actitud hacia el gobierno local. Por lo tanto, existe un puente natural que está esperando que sea construido entre el gobierno local y la sociedad civil.

Notas

1. "Declaración de Tegucigalpa", 1991.
2. Gall, *et al.* (1976).
3. Gall, *et al.* (1983).
4. Información sobre recientes reformas legislativas tomadas de Jager (1995) y de entrevistas con funcionarios de USAID y los gobiernos locales centroamericanos, asociaciones municipales y asambleas legislativas.
5. Campbell *et al.* (1991).
6. USAID/Honduras Informe Semestral, 1 de octubre 1994-31 de marzo de 1995.
7. Seligson (1994).
8. Ciudad de Boulder, Colorado, 1993.
9. Checchi y Compañía Consultora (1994).
10. Peterson (1995).
11. Carrol (1993).
12. Checchi y Compañía Consultora (1994).
13. *Las Consideraciones sobre la autoseguridad municipal en Centro América* se basa en los puntos de vista y el consenso de los alcaldes centroamericanos según lo documentado por Bettger (1992) y Campbell (1995), la reciente experiencia con la autonomía municipal en la región, la experiencia de ICMA con el fortalecimiento de los gobiernos locales y entrevistas con líderes centroamericanos y locales claves.
14. Cálculos de USAID basados en cifras del Banco Mundial (1995).

Anexo 1. Actividades generadoras de consenso realizadas recientemente en Centro América

Actividad	Organización Patrocinadora	Lugar/ fecha	Participantes
Taller Bono Municipal	BCIE, Municipalidad de San José, Comisión Nacional de la Bolsa de Costa Rica	Costa Rica marzo 1995	TOTAL 60 Representantes de Costa Rica, El Salvador y Guatemala
Primera Reunión Centroamericana de Legisladores para la Descentralización	FEMICA	Panamá febrero 1995	TOTAL 31 Legisladores y presidentes de las asociaciones municipales de los seis países centroamericanos
Viaje de observación a Colombia	RHUDO/CA	Colombia enero 1995	TOTAL 7 Miembros de la Comisión Legislativa de Costa Rica
Conferencia Hemisférica de Alcaldes	BM, OEA, BID, USAID, FEMICA, IULA, USCM y NLC	Washington, D.C. noviembre 1994	70 funcionarios municipales de 18 países
Taller Análisis del Estado del Sistema Municipal de Panamá	IPADEM	Panamá agosto 1994	TOTAL 40
Seminario: Impuesto Municipal sobre Propiedad Inmueble	INFOM, ANAM co-precidida por FEMICA, DEMUCA	Guatemala agosto 1994	TOTAL 30
Sistemas Tributarios Locales en Centro América	SIECA	Guatemala agosto 1994	TOTAL 52 Alcaldes, Organizaciones Internacionales, ONG, Asambleas Legislativas
Primera Reunión Centroamericana: Red para la Descentralización y Fortalecimiento Municipal	FEMICA	Guatemala abril 1994	TOTAL 76 Alcaldes, Gobierno Central, Organizaciones Internacionales, ONG
Descentralización como Instrumento Técnico y Político para la Modernización Institucional	Presidencia de la República/INAP	Guatemala marzo 1994	TOTAL 24 Gobierno Central, Organizaciones Internacionales
Descentralización. la Experiencia de Colombia y el Caso de Educación en Nicaragua	ANAM/ASIES	Guatemala febrero 1994	TOTAL 37 Alcaldes, Gobierno Central, ONG

Actividad	Organización Patrocinadora	Lugar/ fecha	Participantes
La Coordinación de Agencias de Cooperación Internacional con Proyectos Regionales	FEMICA ANAM	Guatemala enero 1994	TOTAL 22 Alcaldes, Asociaciones Municipales, Organizaciones Internacionales
Proceso de Descentralización en el G-3 y Centro América	FEMICA Gobierno de Colombia	Colombia noviembre 1993	TOTAL 8
Taller. Propuesta para la Creación de un Consejo Intermunicipal de Suministro de Agua Potable para siete municipalidades	COMURES	El Salvador noviembre 1993	TOTAL 56 Alcaldes, candidatos a alcalde, líderes comunitarios, ONG
Democratización y Democracia en Costa Rica	FEMICA FEDEPRICAP	Costa Rica septiembre 1993	
Viaje de observación: Asociaciones Municipales de Centro América	FEMICA, AMUNIC, COMURES, AMHON, ANAM	Guatemala Honduras El Salvador	TOTAL 3
Viaje de observación: Proceso electoral en Honduras	FEMICA AMHON	Honduras septiembre 1993	TOTAL 3 Alcaldes
Tercera Asamblea Anual de FEMICA	FEMICA	El Salvador septiembre 1993	TOTAL 83 Alcaldes, organizaciones internacionales, representantes de la asociación
Reunión de las Asociaciones Municipales: Centro América y Estados Unidos	ICMA FEMICA	Washington, D.C. Tempe, AZ mayo 1993	TOTAL 26 Alcaldes, asociaciones municipales, organizaciones internacionales
Reunión: Democracia y Descentralización	FEMICA (co-precidida por PNUD y AECL, co-organizada por BCIE)	Honduras mayo 1993	TOTAL 97 Alcaldes, asamblea legislativa, gobierno central, ONG, organizaciones regionales e internacionales
Primera Reunión Nacional de Municipalidades Guatemaltecas	FEMICA ANAM	Guatemala 1993	TOTAL 380 Alcaldes, municipalidades, asociaciones municipales, gobierno central
Seminario: El Papel de las Municipalidades en las soluciones a los Problemas de Desechos Sólidos	FEMICA ICMA	Costa Rica noviembre 1992	TOTAL 58 Alcaldes, asamblea legislativa municipal, gobierno central, ONG, organizaciones regionales e internacionales
Segunda Asamblea Anual de FEMICA	FEMICA	Nicaragua agosto 1992	TOTAL 107 Alcaldes, funcionarios de la asamblea municipal, organizaciones internacionales

Anexo 2. Bibliografía

- Agencia Española de Cooperación Internacional (1991). *En Busca de... La Municipalidad Adecuada a Centro América*. Agencia Española de Cooperación Internacional e ICAP.
- Amaro, Nelson (1993). *Hacia una Cultura de Participación: Proyecto de Desarrollo Municipal*, USAID/Honduras, Abril.
- Asociación Nacional de Municipalidades de la Republica de Guatemala (1994). *Plan Estratégico Institucional 1995-2000*, Guatemala, Serie Estudios No.2, Noviembre.
- Asociación de Municipios de Honduras (1993). *Ley de Municipalidades y su Reglamento*, Tegucigalpa, Honduras.
- Campbell, Tim (1992). *Modes of Accountability in Local Governments of LAC*, World Bank Dissemination Note, Washington, D.C.
- Campbell, Tim, George Peterson and Jose Brakarz (1991). *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*. Latin American and the Caribbean Technical Department, Washington, D.C.: The World Bank.
- Carroll, Thomas F.(1992). *Intermediary Non-Government Organizations: The Supporting Link in Grassroots Development*. Sponsored by the Inter-American Foundation. (Rosslyn, Virginia.) West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN (1994). *Una Propuesta para el Desarrollo Integral de Guatemala*, Guatemala, julio.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN (1994). *Temas Publicaos, "Fondos Sociales"*, Guatemala, octubre.
- Checchu and Company Consulting (1994). *Final Report: Evaluation of the Social Stabilization and Municipal Development Strengthening Project (MEA Project)*, Washington, D.C.
- Cooperación Española (1990). *Municipalismo en Centro América*. España: Cooperación Española.
- Dillinger, William (1992). *Urban Property Tax Reform: Guidelines and Recommendations*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Durán de Jager, Patricia (1995). *Financiamiento de la Descentralización hacia los Municipios, Avances y Obstáculos que estos Procesos Enfrentan en el Istmo Centroamericano y sus Perspectivas*, Il Reunión Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal, Antigua, Guatemala, 21 de julio.
- Echegaray, Francisco I. (1991a) *Descentralización Administrativa y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: El Proyecto GUA/88/005 y otros Proyectos Relacionados*, Naciones Unidas.
- Echegaray, Francisco I. (1991b) *El Papel de las Transferencias Fiscales del Gobierno Central Al Gobierno Municipal y la Descentralización: El Caso de Guatemala*. USAID, RHUDO/CA, ROCAP, INCAE.
- Echegaray, Francisco I. (1990 a) *Esquema General del Sistema Urbano de El Salvador*, San Salvador. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- Echegaray, Francisco I. (1990b) *Esquema del Sistema Urbano de Guatemala*, Guatemala: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.

- Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA (1993). *La Descentralización y el Fortalecimiento del Gobierno Local: Un Desafío para la Democracia*, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA y Ciudades Unidas Desarrollo, (1994). *Experiencias Municipales Centroamericanas*, Ciudad de Guatemala.
- Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA (1995). *Primer Informe General del Convenio FEMICA/USAID: Periodo Agosto 1994-Marzo 1995*, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA (1994). *Revista FEMICA*, Ciudad de Guatemala, Guatemala, No. 3, septiembre.
- Ferguson, Bruce W.; and Echegaray, Francisco I. (1991). *Municipal Development in Guatemala: A Role for USAID*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- FLACSO Programa El Salvador (1995). *Memoria del Taller de Análisis: América Central: Experiencias Innovadoras Participación Ciudadana y Gestión de Gobierno Local*. Cuatro volúmenes: Estudios de caso de Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Guatemala; San Salvador, El Salvador.
- Fundación para el Desarrollo Municipal, FUNDEMUN (1994a). *Directorio: Organizaciones de Apoyo al Desarrollo Local en Honduras*, Tegucigalpa, Honduras.
- Fundación para el Desarrollo Municipal, FUNDEMUN (1994b). *Manual para la Realización de Cabildos Abiertos*, noviembre.
- Gall, Pirie M. (1983). *Local Government Trends and Performance: Assessment of A.I.D.'s Involvement in Latin America*, Washington, D.C.: Agency for International Development.
- Gall, Pirie M., et al (1976). *Municipal Development Programs in Latin America: An Intercountry Evaluation*, New York: Praeger.
- Gallagher, Mark y Oscar Edgardo Melhado (en prensa). "Federalismo Fiscal." En *Bases Fiscales para el Estado Moderno*, Escuela Superior de Economía y Negocios.
- Gobierno de la República de El Salvador (1994). *Política de Desarrollo Socio Económico Local y Estrategia Operativa: Propuesta Sujeta a Discusión*, El Salvador.
- González, César (1991). *Estudio Regional Sobre la Participación Comunitaria en el Sector Municipal: Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.
- Herrera, Enrique (1992). *The Nature of Leadership Training and Its Effects on the El Salvador Municipal Leaders*.
- International City/County Management Association, ICMA (1994). *Making Cities Work: The Honduran Municipal Development Project*, Washington, D.C.
- IFAM (1990). *Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal*. Costa Rica: IFAM.
- IULA/CELCADEL (1990). *Temas: La Descentralización: Orientaciones para un Proceso*. Patrocinado por RHUDO/CA y USAID/Honduras. Quito, Ecuador: IULA/CELCADEL.
- Jager, Harry (1991). *La Municipalidad: Un Sistema Representativo de Gobierno*. (Documento para el Seminario Municipal para la Región Centroamericana sobre Los Elementos Esenciales de la Actividad Municipal.) Tegucigalpa, Honduras: RHUDO/CA (USAID).
- Jager, Harry (1994). *El Papel de las Entidades Nacionales de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Locales en los Procesos de Descentralización*, Guatemala: RHUDO/CA (USAID), noviembre.
- Jager, Harry (1995). *La Reforma Municipal en la Corriente Legislativa de los Congresos Nacionales de los Países de Centro América: Sugerencias de Política*, Documento Borrador, RHUDO/CA (USAID), febrero.
- Jager, Harry (1992). *Síntesis de la Situación Municipal en El Salvador y Propuestas para su Fortalecimiento*, RHUDO/CA (USAID).

- Linares, Carlos (1995). *Las Municipalidades y el Uso del 8%*, mimeografiado.
- Lungo, Mario (1990). *Centralización/Descentralización del Estado en El Salvador en Los Años 80*. Estudios Sociales Centroamericanos, 52, pp.109-126.
- Mackenney, Rodrigo Ubilla y Ema Budinich Besoain (1995). *Informe Final: Evaluación del Labor de COMURES en el Proceso de Municipalización de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: COMURES.
- Maguid, Alicia (1986). *Migración y Empleo en la Aglomeración Metropolitana de Costa Rica*. Revista Latinoamericana de Demografía 14, Abril, pp.75-123.
- Management Systems International, MSI (1994). *Final Report of the Mid-term Evaluation of the Municipal Development Project of Honduras*, Project Number 522-0340, Washington, D.C.
- Martínez, Ing. Miguel (1992). *Investigación sobre la Participación de la Comunidad en Pro del Desarrollo Municipal: Informe Técnico/El Salvador*. San Salvador, El Salvador: DEICO, enero.
- Morales, Miguel; Gerhard Sandner, eds. (1982). *Regiones Periféricas y Ciudades Intermedias en Costa Rica*. San José, Costa Rica: EUNED.
- Murphy, Michael, Frank Ohnesorgen y Pablo Salcido (1992). *Recommendations for Improving Municipal Capabilities in El Salvador*, Prepared for USAID El Salvador, Washington, D.C.: International City/County Management Association, June 1992.
- Osorio, Antonio (1991). *Informe de Actividades en la Actividad de Escritura de Casos Relevantes de Participación Comunitaria en Costa Rica.*, San José, Costa Rica.
- PADCO (1992). *Regional Municipal Sector Assessment for Central America, Final Report*, Volume 1 Basic Analysis; Volume 2, Proposed Strategy.
- Piza Rocafort, Rodolfo E (1993). *Organización Territorial del Estado en Costa Rica*, Trabajo para el Seminario sobre Democracia y Descentralización, patrocinado por FEMICA y FEDEPRICAP, Puntarenas, Costa Rica, septiembre.
- Pérez M., José Antonio (1994). *Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano*, Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Ciudad de Guatemala.
- Perez, Luisa Amanda (1991). *El Municipio en Nicaragua: La Participación Comunitaria en la Gestión Municipal*. Managua, Nicaragua.
- Peterson, George (1995). *Inter-American Conference of Mayors: Pathways of Development for Municipal Governance*, sponsored by USAID, World Bank, OAS, IBA, and FEMICA, Washington, D.C., November 14-16.
- Peterson, George (1992). *Strengthening Local Authorities*, Washington, D.C.: Urban Institute.
- Regional Office for Central America and Panama, ROCAP (1992). *Local Government Regional Outreach Strategy (LOGROS)*. Project No., 596-0167, Project Paper, Guatemala City.
- Regional Office for Central America and Panama, ROCAP (1993). *Local Government Regional Outreach Strategy (LOGROS)*. Project No., 596-0167, Project Paper Amendment No. 1, Guatemala City.
- Reilly, Charles A., ed. (1995). *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, SEGEPLAN (1994a). *La Descentralización de la Programación, Ejecución, Control y Seguimiento del Presupuesto de Inversiones Públicas y Gasto Social Recurrente*, Guatemala, mayo.
- Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, SEGEPLAN (1994b). *La Modernización del Estado en el Marco de la Agenda de Gobierno 1994-1995*, Guatemala, mayo.

- Seligson, Mitchell (1994). *Central Americans View Their Local Governments: A Six Nation Study*, Washington, D.C.: International City/County Management Association.
- Seligson, Mitchell y Ricardo Córdova (1993) *Considerations for Increasing Participation in Local Democratic Government in El Salvador*.
- Silverman, Jerry M. et al. (1983). *A.I.D. Assistance to Local Government: Experience and Issues*, Washington, D.C.: Agency for International Development.
- Silverman, Jerry M. (1992). *Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs*, Washington D.C.: The World Bank.
- Stout, Donald, Allan Austin, Stephen Pereira and Dennis Rondinelli (1990). *Costa Rica: Municipal Development Diagnosis and Policy Proposal*, Research Triangle Institute, Research Triangle Park, North Carolina.
- Solis, Ottón (1994). *Democracia Participativa en la Práctica*, mimeografiado.
- USAID/El Salvador (1993). *Municipal Development Strategy Paper*, San Salvador, El Salvador.
- USAID/El Salvador (1994) *Municipal Development Project*, Project No. 519-0388, Project Paper, San Salvador, El Salvador.
- USAID/Honduras (1990). *Honduras Municipal Development*, Project No. 522-0340, Project Paper, Tegucigalpa, Honduras.
- Van Pelt, Sharon (1995). *Promoción de la Participación Comunitaria en los Servicios Municipales: El Proyecto de Agua Potable en Matagalpa, Nicaragua*, Guatemala City, Guatemala: Regional Information Clearinghouse.
- Van Pelt, Sharon (1994). *Decentralization in Central America: A Policy Overview*, Guatemala City, Guatemala: Regional Information Clearinghouse.
- Wheaton-Bettger, Sandra (1992). *Temas: Un Desafío para la Democracia Centroamericana: Una Agenda Municipal*, PADCO, Washington, D.C.
- Winkler, Donald R. (1993). *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers*. Latin American and the Caribbean Technical Department, Washington, D.C.: The World Bank.

Anexo 3. Personas entrevistadas

Costa Rica

Dr. Constantino Urcuyo, Diputado, Asamblea Legislativa
Presidente, Comisión de Ingresos y Gastos
Juan Luis Jiménez Succar, Diputado, Asamblea Legislativa
Primer Secretario del Directorio
Olman Rojas Rojas, Consultor Técnico, UNGL
Ottón Solís, Diputado, Asamblea Legislativa
Rodolfo Piza, Diputado, Asamblea Legislativa
Florita Ruiz, USAID

El Salvador

Norma de Dowe, Secretaria General para Reconstrucción Nacional (SRN)
Carlos Pinto, Director Ejecutivo, COMURES
Ricardo Córdova M., Director Ejecutivo, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
(FUNDAUNGO)
Abraham López, Alcalde, Sonsonate
Tom Hawk, USAID
Mark Gallagher, USAID
Allan Austin, Research Triangle Institute
Dwight Bunce, Research Triangle Institute
Ann Ferrar, Creative Associates, Inc.

Guatemala

Victor Manuel Ruano H., Alcalde, Villa de Mixco
Julio César Girón Díaz, Secretario Ejecutivo, ANAM
Mario Estuardo Fuentes Sánchez, Director Ejecutivo, FUNDAZUCAR
Patricia Durán de Jager, Director Ejecutivo, FEMICA
Harris Whitbeck, Diputado, Asamblea Legislativa
Carroll Ríos de Rodríguez, Centro de Investigaciones Economicas Nacionales (CIEN)
Verónica Spross, Centro de Investigaciones Economicas Nacionales (CIEN)
John Fisher, USAID
Ronald Carlson, USAID
Deborah Kennedy de Iraheta, USAID

Honduras

Dr. Leonel Rodriguez Veliz, Gerente Sector Publico
Banco Centroamericano de Integración Económica
Guadalupe López, Alcalde, Villanueva
Presidente, AHMON
Mirtha González, FUNDEMUN
Mario Pita, USAID
Sigifredo Ramirez, USAID
Elena Brineman, USAID

Nicaragua

Frank Lanzas, Alcalde, Matagalpa
Harry Jager, USAID

PLEASE RETURN TO:
RHUDO LIBRARY
USAID/G-CAP

POR FAVOR DEVOLVER A LA:
BIBLIOTECA DE RHUDO
USAID/G-CAP