PN-ACC 150

96715

Municipal Development and Democracy in Central America

Mark H. Bidus

U.S. Agency for International Development
USAID/Guatemala - Central American Programs
Regional Housing and Urban Development Office

August 1995

TABLE OF CONTENTS

Preface		v
Executive Summary		vii
I.	Introduction	1
II.	The Evolution of the Municipality in Central America	3
III.	Central American Movement for Decentralization and Municipal Autonomy	5
IV.	International Support for Central American Decentralization	7
V.	The Development of An Enabling Environment for Municipal Development	9
	Devolution of Fiscal Autonomy to the Municipal Level	9
	Devolution of Political Autonomy to the Municipal Level	12
VI.	The Impact of Decentralization at the Local Level	15
VII.	Consolidating Democracy at the Local Level	19
VIII.	Considerations Toward the Self-Reliant Municipality in Central America	21
	Decentralization and Local Autonomy	21
	Local Representation and Participation	21
	Resource Mobilization and Utilization	22
	Municipal and Community Empowerment	23
IX.	Lessons Learned from Decentralization and Municipal Development in Central America	27
Annex 1:	Recent Decentralization Consensus-Building Activities in Central America	33
Annex 2:	Bibliography	35
Annex 3:	Persons Interviewed	39

LIST OF TABLES AND BOXES

Table 1:	Major Legislative Reforms for Municipal Autonomy in Central America	10
Box 1:	Local Revenue Generation in El Salvador	11
Box 2:	Importance of Capital City Revenues	12
Box 3:	Decentralizing Financial Administration in Guatemala	13
Box 4:	The Honduras 1990 Municipal Reform Law	14
Box 5:	Percent Savings Generated by Municipal Projects in El Salvador	16
Box 6:	Villanueva Before and After Municipal Autonomy	17
Box 7:	Decentralization of Water Systems in Matagalpa, Nicaragua	18
Box 8:	Citizens' Attitudes Toward Municipal Government	20
Box 9:	Working Toward Financial Self-Reliance - PROMUNI	24
Box 10:	Municipal Development and Sustainability - The Case of FUNDEMUN	25
Box 11:	Regional Cooperation - Department of Sonsonate	26

PREFACE

Empowerment of local governments in Central America affords citizens the opportunity to become agents as well as beneficiaries of development by their participation in the decisions which affect their daily lives. By localizing the decision-making process, local governments are prioritizing their needs and deciding how resources should be allocated. In response to the expressed needs of citizens, local governments are building an institutional capacity to effectively deliver services and improve the quality of life in their communities.

For those that believe that the systematic participation in the political process of people at all levels of society is an essential ingredient of development, this study of local government empowerment in Central America will be an engaging and rewarding experience. The pages that follow describe how Central American local leaders have initiated a process that is gradually opening political decision-making to the local communities they represent.

The account traces the process of municipal development in five Central American countries: Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica and Guatemala. When the starting point for this process is the reform of highly centralized political systems, one can expect to find serious obstacles on the road to empowerment. The pages of this brief study highlight the approach taken by local government leadership and community residents to meet and overcome these obstacles. Particularly impressive has been their ability to work together across national and political boundaries, from municipal associations, and begin to change the political power structure that has existed since colonial times.

The process of politically and financially enfranchising local governments is still at an early stage in Central America. USAID, along with other donors in the region, has supported and continues to support a process that empowers people and constitutes the foundation for future development in Central America.

William Stacy Rhodes
Mission Director
USAID/G-CAP
Guatemala

Michael Lippe
Director
Office of Urban Programs
Environment Center Global Bureau
USAID/Washington

EXECUTIVE SUMMARY

Over the past ten years, the countries of Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, and Costa Rica have increasingly turned toward decentralized public management and increased local autonomy in the hope of providing more effective, efficient, and equitable public services. At the same time these countries are attempting to consolidate democracy by increasing citizens' access to the government decision-making that affects their daily lives. The U.S. Agency for International Development (USAID) commissioned the International City/County Management Association (ICMA) to review the impact to date of the decentralization and municipal development processes in the region and the prospects for increased municipal autonomy in the future.

The Central American approach to decentralization is essentially indigenous in nature, having been formulated by the locally-elected leaders themselves and applied through regional and national municipal associations. The *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano* (FEMICA), representing municipalities throughout the region, and each of the national municipal associations have had a critical role to play in elevating decentralization and municipal autonomy to the forefront of the national political agendas. Over the past several years, Central American municipalities have defined the essential elements of effective municipal systems, identified obstacles to their establishment, and advocated for the establishment of effective, autonomous municipal governments.

The pace of decentralization in the region has varied from country to country. While municipalities in Honduras have had considerable legislative autonomy since 1990, Panama has only recently begun its process of decentralization with the popular election of mayors in 1994. While Guatemala has been transferring a substantial percentage of national revenues to local governments since 1986, Costa Rica's local tax reforms have just passed into law in 1995. Each country has developed its own unique process of change. At the same time, each has responded to the collectively declared objective of achieving stronger and more participatory democratic systems.

Decentralization is essentially about power. Legislative changes to increase local fiscal autonomy and to provide for more representative and more participatory democratic systems have begun to shift the balance of power in the region from the central to the local governments. This decentralization process in Central America is still in its infancy. With many reforms being enacted within the last year or two, not enough time has elapsed since their inception to make significant conclusions or judgements about the benefits of these changes in Central America. There is no doubt, however, that a new spirit can be found in local government leadership, which is quickly becoming aware of its new responsibilities and power. Evidence is also mounting throughout the region that democratically-elected local governments are more than capable of managing their own affairs, generating and effectively spending their own resources, and delivering services more

responsively, effectively, and in most cases more efficiently than central government.

The ultimate objective of these activities is empowerment at the local level, or in other words to ensure that decision-making takes place as close to the level at which the decision will be implemented as is practical. Democratically-elected local governments as the legitimate representatives of citizens, and as the principal interface between the citizen and the state, are at the heart of this process in the region. Through local governments, citizens are gaining access— many for the first time— to government decision-making. Broadening of public participation, particularly in financial decision-making, has given citizens a tangible stake in democracy by giving them a central role in improving their own conditions.

One of the most salient lessons from the experience reviewed in this report is the importance of the "bottom-up" approach to decentralization and municipal autonomy. Without the collective will and consensus of the locally-elected leaders, there would doubtless be little if any decentralization in Central America. The role of municipal associations as advocates and catalysts for decentralization and municipal autonomy in the region (within the context of an increasingly democratic environment) may be the critical variable absent from past decentralization efforts in the region.

The authoritarian regimes of the 1970s and 1980s have given way to the democratic systems of governance in the 1990s; however, the paternalism of central government, and the natural reluctance on the part of the political party in office to willingly surrender any degree of political power, remain constraints to local autonomy and local democratic development in the region. Strong municipal governments, along with the associations that represent them, can continue to provide leadership for democratic reform and development in the region.

"If liberty and equality, as is thought by some, are chiefly to be found in democracy, they will be attained when all persons alike share in the government to the utmost."
—Aristotle

I. INTRODUCTION

As the twenty-first century approaches, the countries of Central America are being confronted with serious political, institutional, social, and economic challenges. The civil strife that engulfed the region during the past two decades has given way to what is hopefully a more promising future. However, a new series of challenges to consolidate nascent democracy and combat poverty pose formidable obstacles as governments attempt to mitigate many of the fundamental grievances that fueled insurgencies throughout the region in the recent past.

Responding to these challenges, the governments of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, and Nicaragua are each, in their own way, undertaking policy and institutional reforms. Among the many reforms that must be undertaken, two of the most important are a general improvement in the average citizen's quality of life and greatly increased opportunities for people to participate in decisions that affect their daily lives. For a stable, lasting peace to flourish in Central America, its citizens must develop greater confidence in the legitimacy and openness of the democratic system, and its governments must vastly improve their responsiveness in meeting the expressed needs of their populations.

As part of this reform agenda, Central American countries are increasingly turning toward municipal development and decentralization as an alternative form of governance. Over the past ten years in Central America, there have been clear trends toward a gradual but tangible transfer of power and resources from centralized bureaucracies to local governments, a phenomenon that would have been unimaginable two decades ago. Even Costa Rica, which has enjoyed considerable economic success and democratic development as one of the most centralized governments in Latin America, is moving toward municipal autonomy and decentralized development. This trend in the region is evidenced by the fact that mayors in all 1,105 municipalities in Central America will soon be directly elected by popular vote, and each country has developed transfers of financial resources and/or granted some fiscal authority to the local level.

The implicit premise underlying these efforts is that access to political decision-making is fundamental to democracy, and that municipal governments, as permanent institutions with elected representatives, are closest to the people and can ultimately be more responsive to local needs. At the same time, local governments can increase citizen participation in the decision-making process. Recent experience in Central America is beginning to demonstrate that the development of an enabling environment for local autonomy and the strengthening of local government have clear benefits for sustainable democratic and economic development.

"These wards, called townships in New England, are the vital principles of their governments, and have proved themselves the wisest invention ever devised by the wit of man for the perfect exercise of self-government, and for its preservation."
—Thomas Jefferson

II. THE EVOLUTION OF THE MUNICIPALITY IN CENTRAL AMERICA

Like most countries throughout the hemisphere, Central American countries inherited their political and socioeconomic structures from the legacy of colonization. The Spanish explorers brought the concept of the town or municipality to the region, and it remains the oldest form of subnational government in Central America. During the colonial era, towns similar to those of Spain were established, with the placement of streets, churches, plazas, and the town hall in arrangements familiar to the settlers. Municipalities were governed by *cabildos*, or councils of noble landlords. The *cabildos* had authority over public works and services and general control over municipal matters. Municipalities enjoyed considerable independence from the central government, albeit to serve the needs of this landed elite. For example, the landowners had substantial autonomy in running their municipality, including the authority to tax both the town and rural population.

The role of the *cabildos* declined as independence rose on the horizon, and central government began to exert authority over municipal affairs, particularly through the power of taxation. Over time the central government centralized many of the more financially lucrative services within its agencies or created parastatals for services such as water. The municipality retained control over those services that were the least productive financially and of little consequence to the central government, such as garbage collection.

Throughout the years following independence, military and civilian dictatorships often ruled. The authoritarian policies of these leaders further raised the level of central government control over resources, services, and local governments. Outside the capital city municipalities were limited to a few (largely unproductive) services, little or no authority to levy taxes, and certainly little chance to improve the lot of their citizens.

The impact of decentralization and municipal development in Central America today may best be understood by contrasting the current situation with the structure of a typical municipality as recently as the early 1980s. Within the traditional, centralized political system, the roles of the mayor and of the municipality were seriously limited. In some cases the mayor was a political appointee. If the mayor's name did appear on the ballot, along with those of all other candidates from the same party, essentially the mayor was appointed because he/she won or lost on the strength of his/her party's presidential candidate. Mayors were easily and often replaced on political whim; therefore, the allegiance of the mayor was clearly to the political party and not to the community.

The office of mayor had long been on the bottom of the hierarchy of positions in the political parties of the region. This was partially due to the lack of resources available to mayors and partially to their function as party organizers put in to garner votes at the local level for the party's presidential and congressional candidates. In many cases the office of mayor was not even a full-time job because the pay was so low that mayors needed additional employment to make ends meet. Educational levels of the mayors throughout the region were also quite low. For example, in El Salvador in the 1980s, only about half of the mayors in that country's 262 municipalities had more than a

Previous Page Blank

sixth grade education. Virtually all employees were poorly paid, lacked job security, and received no job-specific training. This lack of education, combined with the low salaries paid by communities or controlled by the central government, resulted in municipalities that rarely had trained professionals on the staff to ensure any fiscal control or effective management.

The municipality had very little or, in some instances, no control over sources of income. The right to tax was controlled by the central government. Likewise, the provision of public services—infrastructure, health, education, water and sanitation, electricity, police, and fire services— fell under the jurisdiction of the central government. The municipality controlled a few nominal services, such as garbage collection, the local market, the slaughterhouse, and the cemetery. Local governments were left with scarcely any resources or ability to provide even the most basic services to the community. The central government, which had no incentive to serve the community, managed resources that could have been invested in services such as water and sanitation to raise the citizens' standard of living. As a result of the lack of authority at the local level, urban and municipal areas accumulated enormous deficits in basic infrastructure, seriously affecting the quality of life of the inhabitants.

The municipal budgets were based on the previous year's figures and in almost all cases required approval from the central government. Expenditures were primarily for salaries and operating expenses, with few resources allocated to maintenance and virtually none to investment in public services, infrastructure, or improvements. What resources the municipalities did have at their disposal came in the form of subsidies such as grants and national programs from the central government, promoting an environment of paternalism and political patronage. Even in cases where municipalities were able to raise revenue from outdated service fee and taxation structures, they had no autonomy to spend the money as they saw fit. For example, in Honduras, municipal purchases greater than $10 had to be approved by the central government's representative at the departmental level.

Political allegiance to the central government or centrally-controlled party bosses, coupled with an inability to provide even the most basic services, meant that local governments responded to local needs on an emergency or ad hoc basis. Local governments lacked the power and ability to act, had no credibility with the population at large, and lacked professionalism. The citizens' perceptions of their local officials was reflected in the popular expression "hapless as a small town mayor."

In many cases the office of mayor was largely ceremonial, with no opportunity for citizen involvement. As the above description implies, democracy at the local level was essentially nonexistent in Central America only a decade ago.

"Self-government stimulates the interest of people in the affairs of their neighborhood, sustains local political life, educates the citizen in his daily round of civic duty, teaches him that perpetual vigilance and the sacrifice of his own time and labor are the price that must be paid for individual liberty and collective prosperity."
—James Bryce, *The American Commonwealth,* 1891

III. CENTRAL AMERICAN MOVEMENT FOR DECENTRALIZATION AND MUNICIPAL AUTONOMY

Central American countries are increasingly turning toward decentralization and municipal autonomy as vehicles for enhancing democracy and governance. Currently, fiscal constraints limit the central government's ability to meet the rising financial requirements of the country for basic services. Ministries and other centralized agencies have evidenced their lack of efficiency in delivering services of adequate quantity or quality. Given these problems, and the lack of citizen access to decision-making, the nations of the region are beginning to see decentralization as their best option both to improve the quality of life of their citizens and to increase citizen participation in the democratic decision-making process.

The Central American movement toward decentralization is an essentially home grown approach with no clear model from elsewhere in Latin America nor anywhere else in the world. In South America, for the most part the decentralization movement has been centrally guided, focusing on transferring resources from the central to the local level, with limited initiatives to increase the revenue-raising authority of local governments. The Central American approach, while promoting increases in centrally-financed resource transfers, has focused first and foremost on municipal autonomy by striving for greater local revenue-raising authority. One reason for the development of this "bottom-up" strategy has been the initiative of mayors, who favor raising their own revenues and controlling their own destiny as opposed to receiving transfers, which are subject to continual second guessing and manipulation by central authorities.

In each of the countries, national municipal associations (associations of democratically elected mayors) have played a substantial role in advocating for legislative reforms necessary for greater administrative, political, and financial autonomy for municipal governments. Historically, national municipal associations in Central America have been weak and ineffective since they tended to lack the clear objectives, resources, or political support required to sustain them over time. Over the past several years, however, municipal associations have begun to form a clear vision that their role in the development process is to "...advocate support for and perfecting of the decentralization process, as well as incorporating the municipality in the national social and economic development process."[1] In addition, with all municipalities in Central America directly electing their mayors by 1996, the legitimacy of municipal associations as representative democratic institutions has been strengthened considerably.

Municipalities in each country are represented by national municipal associations: in Costa Rica, the *Unión Nacional de Gobiernos Locales* (UNGL); in Guatemala, the *Asociación Nacional de Municipalidades* (ANAM); in Honduras, the *Asociación de Municipalidades de Honduras* (AMHON); in El Salvador, the *Comisión de Municipalidades de la República de El Salvador* (COMURES); in Nicaragua, the *Asociación de Municipalidades de Nicaragua* (AMUNIC); and in Panama, the *Asociación Municipal de Panamá* (AMUPA).

At the regional level, the lead role in advocating for

decentralization and municipal development has been assumed by the *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano* (FEMICA). Founded in 1990, FEMICA is the professional association of over 1,000 mayors throughout the region. FEMICA, together with the national municipal associations, advocates for the strengthening of democracy by promoting the decentralization process, requiring the transfer of authority, responsibility, and resources to the level of government closest to the people: the municipality. This viewpoint was officially set forth in Tegucigalpa, Honduras, in November 1991, when a representative portion of local authorities from the region gathered to express their consensus toward decentralization and municipal autonomy. During this meeting the mayors of the region issued the "Declaration of Tegucigalpa" expressing the will of local governments to take up the challenge of decentralizing state responsibilities and advancing the social and economic development of the communities they represent.

FEMICA has taken the lead in establishing a regional network of key Central American individuals and institutions that advance the municipal agenda through information dissemination and adoption of a regional policy agenda. Working through the network, FEMICA and the national associations have established a role for local government in areas where the local government had until recently gone unnoticed. Recently, the network has been expanded and the agenda for decentralization and municipal development has been brought to the forefront of regional cooperation through:

- The Presidential Summits: Presidents of each country have incorporated in their position statements clear support for the municipal autonomy and decentralization processes. In 1994, the Presidents of Central America jointly committed themselves to developing a Plan of Action for decentralization in the region, and for the political, administrative and financial strengthening of local governments.
- The System of Central American Integration (SICA): This regional organization has incorporated FEMICA into its Consultation Committee, thus giving the municipalities of Central America a voice in the formulation of policies and strategies aimed at regional integration.
- The Central American Parliament (PARLACEN): At the recommendation of FEMICA, PARLACEN established a Sub-Commission for Municipal Affairs in 1991.

Municipal associations, both national and regional, have played a key role in bringing the issue of decentralization to the highest levels of government. Municipal associations have lobbied for and participated in national level bodies with the mandate to develop and implement decentralization policies:

- In El Salvador, the Municipal Development Coordinating Committed was organized by Presidential decree in 1991.
- In Nicaragua, the Inter-Institutional Committee for Decentralization and Municipal Development was formed in 1992, including representatives from the mayors (prior to the organization of AMUNIC).
- In Costa Rica, the Commission for Comprehensive Municipal Reform was created in 1993.
- In Honduras, the Committee for Decentralization was established in 1994.

"I know of no safe depository of the ultimate powers of the society but the people themselves, and if we think them not enlightened enough to exercise their control with a wholesome discretion, the remedy is not to take it from them but to inform their discretion by education."
—Thomas Jefferson

IV. INTERNATIONAL SUPPORT FOR CENTRAL AMERICAN DECENTRALIZATION

For the past several decades, municipal development in Central America has been supported by the international donor community, including USAID, the international development banks, and donor agencies from countries such as Germany and Spain. Beginning in the 1960s, this support came to Central American countries as loans and grants for municipal development activities. These funds primarily supported lending for local infrastructure such as water and sewers, road paving, street lighting, etc. An evaluation of USAID municipal development programs in Latin America in 1976 (including Guatemala, Honduras, and Costa Rica) found that while assistance was successful in developing municipal infrastructure, considerably less success was experienced in terms of institutional reforms.[2] Another evaluation conducted in 1983 found similar problems:

> "Technical assistance and training efforts lag behind infrastructure creation. Reforms of local government systems and revenue-raising process are infrequently addressed. Infrastructure is largely urban and social in nature, rather than to promote local economic growth and increased tax bases."[3]

International donors provided much of the assistance for municipal development through municipal development institutes (MDIs) throughout the region. These institutions were established by national governments to strengthen municipal governments through technical assistance and training, and in some cases, to provide support through financing mechanisms. In reality, MDIs, as part of the central government, typically had a political agenda based on controlling rather than empowering municipal governments. International support for municipal development was inherently "top-down" because assistance was channeled through MDIs acting as agencies of the central government, albeit with municipal mandates. MDIs were found very capable in their ability to respond to municipal requests for the design and construction of infrastructure. However, their ability to actually build capacity at the local level was limited, and there was no strategy for the institutional and economic development of the municipalities.

Earlier attempts at facilitating decentralization and local empowerment also achieved limited success because there was no chance for the redistribution of political power such as that now taking place in Central America. Genuine devolution of authority and decision-making was not possible, as Central America (save Costa Rica) was characterized at the time by authoritarian regimes unwilling to cede any power to local authorities.

Current international donor strategies toward municipal development reflect the lessons learned from past experience as well as the current political realities and trends in the region. In recent years in Central America, a "bottom-up" approach is replacing support to MDIs: municipal development efforts are being implemented through municipal associations, as well as with individual municipalities. The "bottom-up" approach is also evident in efforts to develop an enabling environment conducive to decentralization and local autonomy— through assistance to regional and national municipal associations as repre-

sentatives of locally elected officials and as advocates for municipal autonomy.

At the country level, international assistance has supported substantial municipal development activities in Central America since the mid-1980s. Beginning in 1987, USAID funded the Municipalities in Action (MEA) Program in El Salvador to give municipalities responsibility for reconstructing war-damaged infrastructure and redressing some of the fundamental grievances which fueled insurgency in that country: a lack of voice in local affairs and a lack of basic services (education, health, water, etc.). In support of the post-war National Reconstruction Program in El Salvador, several international donors are working through local governments as the democratic institutions in the best position to identify the needs of the community and spread the potential benefits of peace. The international donor community has also played an important role in Honduras, where technical assistance and training has been provided to municipalities in support of the decentralization agenda initiated with the Municipal Reform Law of 1990.

Within the context of a new concept of local government, hundreds of newly elected local leaders from throughout the region have visited the U.S., Germany, and Spain to observe municipal governments in action, particularly as they relate to working with their community for local development. Initially, these programs were developed to expose newly elected officials to local democratic processes ranging from council meetings where budgets are discussed openly to the utilization of citizen advisory groups. These programs have evolved to more sophisticated study programs where participants examined different approaches to property taxation, urban redevelopment, the use of geographic information systems, the development of Councils of Government, the role of municipal associations, and other experiences in local government management.

At the regional level, international assistance has supported an approach complementary to that of the country programs, focusing on the development of a policy environment conducive to municipal autonomy. The rationale for a regional approach is that:

- Knowledge of successful measures taken to increase municipal autonomy in other countries has made decision-makers demonstrably more confident in adopting similar policy changes in their own country.
- Some changes with sensitive political implications are easier to promote on a regional basis.
- Opinions favoring greater devolution of authority to local government that emanate from regional fora can serve as a powerful agent for bilateral change.
- Healthy competition among countries can provide an additional incentive for policy reform.

In 1992, USAID initiated the Local Government Regional Outreach Strategy (LOGROS) Project designed specifically to bring regional experience and opinion to bear on constructing a policy framework to address what are ultimately country-level problems. LOGROS was also designed to take advantage of economies of scale in the cross-fertilization of ideas and in the identification, testing, and application of new approaches to solving common municipal problems. The heart of the LOGROS Project has been to promote decentralization and municipal autonomy through the development of a regional environment for policy change in the municipal systems of the region. LOGROS has supported FEMICA and the national municipal associations to accomplish this end, primarily through a variety of consensus-building activities to further the municipal agenda.

"The strength of free peoples resides in the local community. Local institutions are to liberty what primary schools are to science: they put it within the people's reach; they teach people to appreciate its peaceful enjoyment and accustom them to make use of it."
—Alexis de Toqueville, *Democracy in America*, 1848

V. THE DEVELOPMENT OF AN ENABLING ENVIRONMENT FOR MUNICIPAL DEVELOPMENT

Municipal autonomy is referenced in the political constitutions of each of the countries of Central America. The authority of the municipality is detailed within the municipal codes or laws of each country: Guatemala (1988), El Salvador (1985), Honduras (1990), Nicaragua (1986), and Costa Rica (1971). However, in most countries of the region, despite the fact that municipal codes establish municipal autonomy, both the legislative and the executive branches historically have maintained strict control over municipal governments. In many cases, central governments have ignored constitutional mandates, creating internal inconsistencies, contradictions, and a substantial reduction of municipal authority. While there are differences among the five countries studied in this report, most countries have made significant advances, particularly in the last several years, in clearing up many of the contradictions and further extending the authority of the municipality.[4]

DEVOLUTION OF FISCAL AUTONOMY TO THE MUNICIPAL LEVEL

Central Americans' approach to decentralization and municipal autonomy is founded on promoting increased local fiscal authority complemented by revenue sharing through central government transfers. Most recently, municipal associations have played a critical role in lobbying for legislation that grants authority control over fiscal matters to municipalities (see Table 1 for major legislative fiscal reforms). The devolution of control over property tax to the local level, possibly the single most important legislation in support of municipal autonomy, has been passed recently in Guatemala, Costa Rica, and Nicaragua. Throughout the developed world, as well as in many developing countries, the property tax is the single largest source of municipal revenue. Furthermore, the ability of municipalities to levy their own taxes, set and adjust user fees, and raise their own revenues *with the approval of their constituents* is an essential, and often overlooked, aspect of effective participatory democracy.

Additional legislation has been passed into law that devolves selected fiscal authority to the municipal level. While not as sweeping in scope as a property tax, this legislation is significant nonetheless, as it contributes to fiscal autonomy and a diverse municipal revenue base. These are critical to the financial health and ultimate sustainability of the municipalities in Central America. For example, the reform of the *Ley de Tributos* in 1992 in El Salvador has added an important resource to municipal budgets in municipalities that previously had little to no control over revenue generation (Box 1). In Guatemala, reforms to fiscal legislation have increased the municipality's share of the vehicle circulation tax and established a share for them from the value added tax. Additionally, the Guatemalan Congress approved a budgetary regulation establishing municipal participation in the hiring of personnel for the education and health sectors and providing resources to that end. Also, in Costa Rica, legislation to devolve additional service fee authority to the local level was recently enacted.

Enabling legislation to allow a municipally-administered property tax and other improvements in local revenue-raising capacity is critical to the sustainability

TABLE 1: Major Legislative Reforms for Municipal Autonomy in Central America

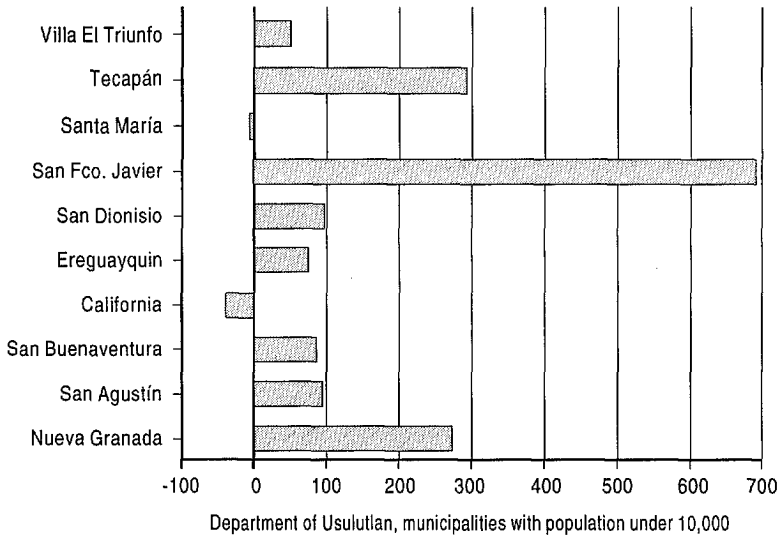
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Date of Municipal Code	1971	1985	1988	1990	1986
Local Taxing Authority	Local tax reform including local service fee authority (1995).	Municipal authority to set local service fees (1992).	Municipal authority to set local service fees (1986) .	Municipal authority to set local service fees (1990). Municipal authority to set local tax rates (1990).	Municipalities historically have had authority to administer a range of local service fees and taxes.
Property Tax	Locally-administered property tax authority (1995).	No property tax.	Locally-administered property tax authority (1994).	Municipalities historically have had authority to administer property tax.	Locally-administered property tax (1995).
Legal System of Inter-governmental Transfers	No legal, systematic intergovernmental transfers.	National Economic and Social Development Fund provides variable transfers amounting to less than 1% of central government revenues (1985).	8% of central government revenues annually transferred to municipal governments (1985). 10% of central government revenues annually transferred to municipal governments (1994).	5% of central government revenues annually transferred to municipal governments (1990).	No legal, systematic intergovernmental transfers.
Local Political Autonomy	Direct election of mayors (1995). Delinking of local from national elections (1995).	Direct election of mayors and council members by party slate; mayor's party occupies every seat on the council (1984).	Direct election of mayors and council members by party slate; minority represented by proportional representation on councils (1985). Municipal Code reform and decentralization legislation (pending 1995).	Direct election of mayors and councils by party slate; minority represented by proportional representation on councils (1982). Delinking local from national elections; citizens allowed to vote for different parties at the local and national levels (1993).	Indirect election of mayors (1987). Direct election of mayors and council members by party slate; minority represented by proportional representation on councils (1995).
Legislatively- Mandated Mechanisms for Citizen Participation	*Cabildos abiertos* Referenda Plebiscites	*Cabildos abiertos* Referenda Formation of community associations	National, departmental, and regional development councils Auxiliary mayors	*Cabildos abiertos* Plebiscites Municipal development councils Auxiliary mayors	*Cabildos abiertos* Formation of community councils Auxiliary mayors

Sources: Jager (1995); USAID and Central American government officials.

BOX 1: Local Revenue Generation in El Salvador

In July 1992, The Legislative Assembly in El Salvador passed legislation to reform the *Ley de Tributos*, in effect granting municipalities authority to set and adjust rates for fees for municipal services such as street lighting, street cleaning, collection and disposal of garbage, cemeteries, road maintenance, markets, bus terminals, etc. Prior to this legislation, the tariffs in effect had been established in the 1950s and had never been changed to reflect the true cost of providing this service, which of course, had increased enormously during the past 30 or 40 years. The municipality could not change these tariffs without going to the Legislative Assembly for approval. Without the ability to adjust these rates for inflation and market fluctuations for inputs, municipalities were being denied a valuable resource for potential revenue generation. The reform gives municipalities the flexibility to change their service fees rates to cover the true cost of the service and up to 50 percent over costs, without having to submit those changes to the Legislative Assembly for approval. In the Department of Usulutlan, designated as a pilot department for decentralization by the Government of El Salvador, revenues generated by municipalities through service fees increased by 38 percent from 1992 to 1993. While other factors have influenced this increase, such as a halt to the civil conflict, the increases have nonetheless been impressive, particularly in the smallest municipalities (populations less that 10,000 inhabitants) as reflected in the chart below.

Percent Increase in Revenue from Service Fees, 1992-1993
(in constant 1990 Colones)

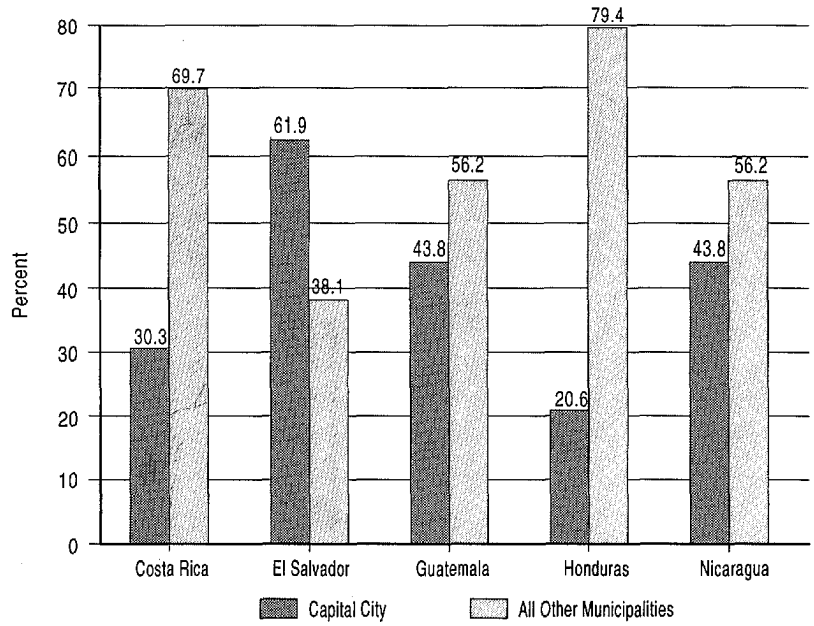


Sources: USAID/El Salvador (1994); Research Triangle Institute.

of the municipality in Central America. However, it would be naive to think that many of these municipalities can be viable without some sort of revenue sharing from the central government. Over 41 percent of all municipal revenues in Central America are currently in the budgets of the five capital cities of the region, with the remaining 1,100 municipalities controlling the remaining 59 percent (Box 2). The poorest and smallest municipalities with a minimum fiscal and human resource base still need to depend, to a large extent, on a legal system of revenue sharing from the central government.

Most countries in the region have some form of revenue sharing associated with decentralization initiatives, which typically generate increases in total municipal revenues. Substantial transfer programs have existed in Guatemala and Honduras since 1985 and

BOX 2: Importance of Capital City Revenues



Source: Pérez (1994)

1990 respectively, and although no comprehensive analysis of the impact of these revenues has yet been undertaken, some positive results have been realized (Box 3). While these transfers are essential, particularly for smaller municipalities, in general large influxes of centrally-allocated revenues have discouraged municipalities from raising their own revenues. There is strong evidence of this substitution effect throughout Latin America, particularly in Guatemala where the decline in the real value of locally collected revenues was 40 percent in 1991, four years after the initiation of the 8 percent transfer program.[5] This substitution pattern has the undesirable effect of diluting participatory decision-making by weakening the connection between demand expression and local taxpayer/user payment of the costs associated with service provision. In addition, external transfers many times come with unnecessary and inefficient rules and other formal strings attached, as well as being subject to the political whims and manipulation of the central government, which administers them.

DEVOLUTION OF POLITICAL AUTONOMY TO THE MUNICIPAL LEVEL

Municipal associations in Central America have also played a vital role in securing several significant political reforms in favor of municipal government autonomy (see Table 1). Although mayors have been popularly elected in the region since 1987, with the legislative reforms being passed in 1995 in Costa Rica and Nicaragua all mayors will now be directly elected. The municipal level is the only subnational level in which political representatives are directly elected in all five countries.

In Honduras, Nicaragua, and Costa Rica, municipal association advocacy at the national level has resulted in legislation that separates or delinks local from national elections. This is a particularly significant advancement toward enhancing the representation of municipal governance in the region. Rather than being swept into power on a national slate based on the strength of the national candidates or the

BOX 3: Decentralizing Financial Administration in Guatemala

The decentralization of financial management authority has been a principal component of the overall decentralization movement in Central America. Guatemala offers an illustrative example of the benefits and drawbacks of decentralization with its 8 percent transfer of funds to municipalities. The Guatemalan Constitution of 1985 mandated the 8 percent transfer to counteract what was perceived as an erratic and overly-bureaucratic provision of essential services to municipalities, particularly in more remote areas. The 8 percent now represents over 55 percent of municipalities' revenues, with well over 1.5 billion quetzales transferred since the first transfers of 1986. For 1995, the transfer to municipalities has been legislatively raised to 10 percent.

The decentralization of finances results in a variety of positive effects. Citizen participation tends to be much greater in projects that originate at the local level. A representative survey conducted in 1993 found that 91 percent of municipal projects received some form of citizen participation, with 87 percent of municipalities having active "improvement committees." In spite of the disincentive to raise own-source revenues as a result of the initial transfers, the 1993 survey found that tariffs have been modified and revenue increased in 61 percent of Guatemala's municipalities. In addition, finances from the 8 percent transfer have been equally distributed between "essential" projects (potable water, sanitation, education, marketplace construction) and "discretionary" projects (roads, municipal buildings, parks and recreation).

The 8 percent transfer also has had its setbacks. The delay in the provision of central government funds, on occasion as long as six months, has delayed the implementation of many municipal projects. The statistical difficulties in determining specific quantities to be transferred to each municipality have augmented this problem. There has been uncertainty as to the equity of financial distribution, both among municipalities and between urban and rural areas. Despite these setbacks, the principle of decentralization, getting resources and decision-making closer to those affected, has been a major accomplishment in Guatemala.

Sources: Echegaray (1991a; 1991b); Linares (1995).

national political agenda, mayors in these countries will be elected on the basis of their local platform. In this way they will ultimately be responsible and responsive to their constituents as opposed to the party, thus deepening the legitimacy of the municipal government.

In order to better represent the minority point of view in local elections, and further deepen the legitimacy of municipal government, it is critical that the municipal government be representative of the electoral vote. Although the minorities can achieve a certain level of representation through some proportional systems (most recently implemented in Nicaragua), not all countries in the region have fully embraced this concept. In El Salvador for example, municipal councils are totally made up of members of the political party of the elected mayor. There is no organized representation for opposition party members, even if the mayor has won only a small plurality of the votes. Moreover, it is the central party structure that determines who the party candidates are to be for local office, thus forging alliances between local officials and the national party structure rather than between the elected and the electorate. In such a system, the tendency for losers simply not to become involved in municipal affairs is strong, with obvious implications for participation and mobilizing broad support for municipal projects and functions.

The most sweeping legislative changes, both fiscal and political, occurred in Honduras in 1990 (Box 4) with the ratification of the Municipal Reform Law. The Municipal Reform Law marked a historical

turning point in the process of decentralization and in the structuring of municipal governance in Honduras, has had considerable impact at the local level, and serves as a model for municipal management throughout the region.

BOX 4: The Honduras 1990 Municipal Reform Law

Ratification of the Municipal Reform Law of 1990 put the Central American Republic of Honduras on an unprecedented course of municipal empowerment, based on political decentralization. In the context of the tradition of centralized political control that dominates Latin America, the passage of this law was remarkable. The Law bestows upon the municipality the right to raise revenues, the right to plan and administer local services, and the right to hold free and independent local elections. According to the Law, municipal autonomy is based on the following precepts:

1. The independent election of municipal authorities by means of a direct and secret vote in agreement with the Law;
2. The unencumbered administration and independent decision-making within the Law, the national interest, and its development programs;
3. The authority to collect funds for exclusive use by the municipality and to invest them for the benefit of the municipality, with special attention to the preservation of the environment;
4. The preparation, approval, execution, and administration of the municipal budget;
5. The planning, organization, and administration of municipal public services;
6. The authority to create an independent administration structure and work method, in accord with the municipality's situation and needs; and
7. All other functions that fall under the jurisdiction of the municipality in accord with the Municipal Law.

Source: Article 12 of the Municipal Reform Law of 1990.

"An ounce of experience is better than a ton of theory."
—John Dewey, *1916*

VI. THE IMPACT OF DECENTRALIZATION AT THE LOCAL LEVEL

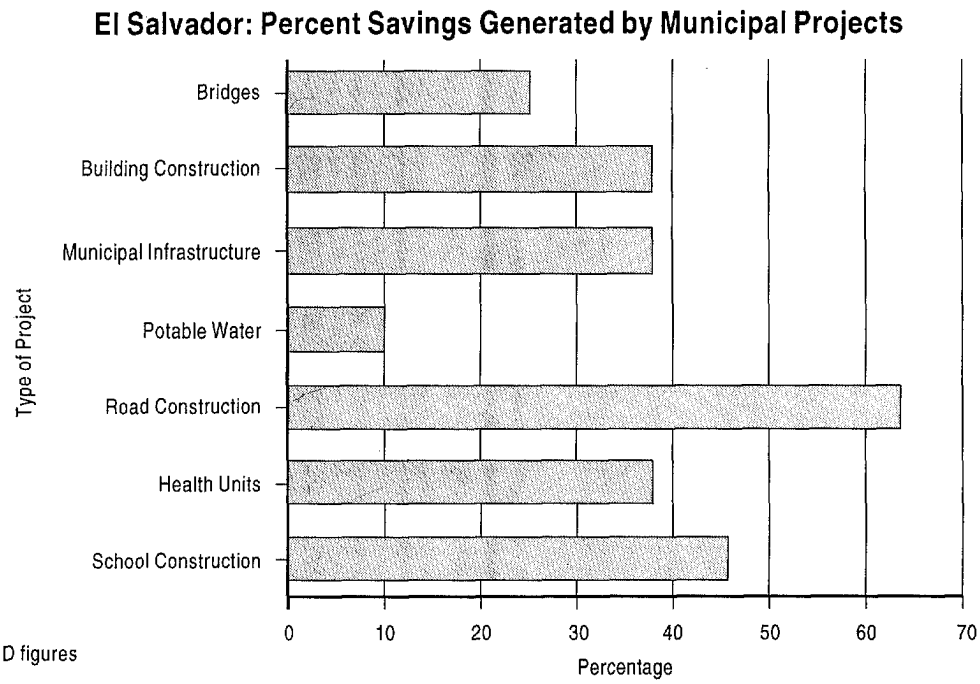
The decentralization process in Central America is still in its infancy. With many reforms being enacted within the last year or two, not enough time has elapsed since their inception to make significant judgements about the benefits of these changes in Central America. In spite of the growing interest in and legislative activity for self-government, the paternalism of central government and the natural reluctance on the part of a party in office to willingly surrender any degree of political power remain constraints to municipal autonomy in Central America. The historical primacy of central government agencies in the provision of municipal services still exists. One of the arguments (or excuses) that has been used by opponents of decentralization is that municipalities and mayors, with the characteristics illustrated earlier, simply do not have the capability to manage their own affairs, particularly when it comes to fiscal matters.

Evidence is mounting throughout the region that in fact, the opposite is true. A new spirit can be found in local government leadership which is quickly becoming aware of its new responsibilities and power. Local governments are demonstrating, at least on an individual basis if not collectively, that they are indeed capable of managing their own affairs, generating and effectively spending their own resources, and delivering services effectively— in most cases more efficiently than the central government.

For example, since 1986 the Government of El Salvador has been disbursing funds to local governments through the Municipalities in Action (MEA) Program for the purpose of financing the construction of small community or municipal infrastructure. Since 1989, municipal governments have implemented over 10,000 projects, primarily in schools, roads and bridges, potable water, and electrification, reaching into remote rural communities throughout the country. MEA projects have been implemented in all 261 municipalities (except the capital city) and have become a cornerstone of the post-war National Reconstruction Program. Through the MEA Program, municipalities in El Salvador have demonstrated that using local material and labor, municipal projects cost less than centrally-funded projects. In general, municipalities have been able to generate average savings of 44.8 percent when compared to centrally-funded infrastructure projects (Box 5). Much of this savings is due to the fact that the municipalities are able to get construction crews to sites more rapidly; hence, their construction crews spend up to 40 percent more time on actual construction tasks. It is essentially the decentralized nature of municipally-undertaken projects that generate these savings.

Where the program has operated, throughout most of the country, infrastructure projects have been implemented efficiently and services have improved. The principal benefit, however, may be the successful development of a process that promotes democratic participation at the local government level. Through the *cabildos abiertos* or open town meetings, residents identify and approve MEA-funded projects and have been introduced to the concept that they have a voice in determining what happens in their community. At the same time, the mayors themselves are beginning to learn the importance of being more responsive and accountable to their constituents.

BOX 5: Percent Savings Generated by Municipal Projects in El Salvador



Source: USAID figures

In Honduras, authority granted under the 1990 Municipal Law allows municipalities tremendous latitude in taxation, revenue generation and investment decision-making. With technical assistance and training, municipalities have been able to take control of the new authority to raise resources, and just as important, the authority to make decisions about how the resources are to be spent. The development of municipal investment budgets in Honduras is a good example and an important advancement. Traditionally, almost 100 percent of municipal budgets went toward recurrent costs— primarily salaries— at the sacrifice of advancing economic and social development. The development of capital budgets and strategic plans that include community input, a phenomenon taken for granted in industrialized countries but unheard of in Central America at the time, has gone a long way towards improved municipal services and poverty alleviation. In Honduras, capital investment has increased dramatically. Prior to 1990, capital budgets were virtually nonexistent. In 1992, 13 percent of municipal expenditures in pilot municipalities (22 municipalities representing 49 percent of the population of Honduras) went toward capital infrastructure projects, with that number more than doubling by 1995 to 32.4 percent. This has translated to coverage of basic services (potable water, sewerage, and solid waste removal) that has more than doubled from 13.5 percent of the population in 1990 to 29.3 percent in 1995. This increase is significant in terms of not only coverage of basic services, but also of municipal expenditures for these services. For each percentage point increase in service coverage, the municipalities have invested approximately $18 million of their own resources[6] (see Box 6 for a case study).

Interestingly, increased local financial authority and political power in Honduras as well as other countries in the region has led to a higher percentage of professionals running for office at the local level. Whereas political aspirants in the 1980s were likely to covet seats on the national legislative assemblies, reforms of the 1990s have increased the attractiveness of the office of mayor. With local elections attracting more qualified candidates, including professional administrators, the potential for better municipal management is also increased.

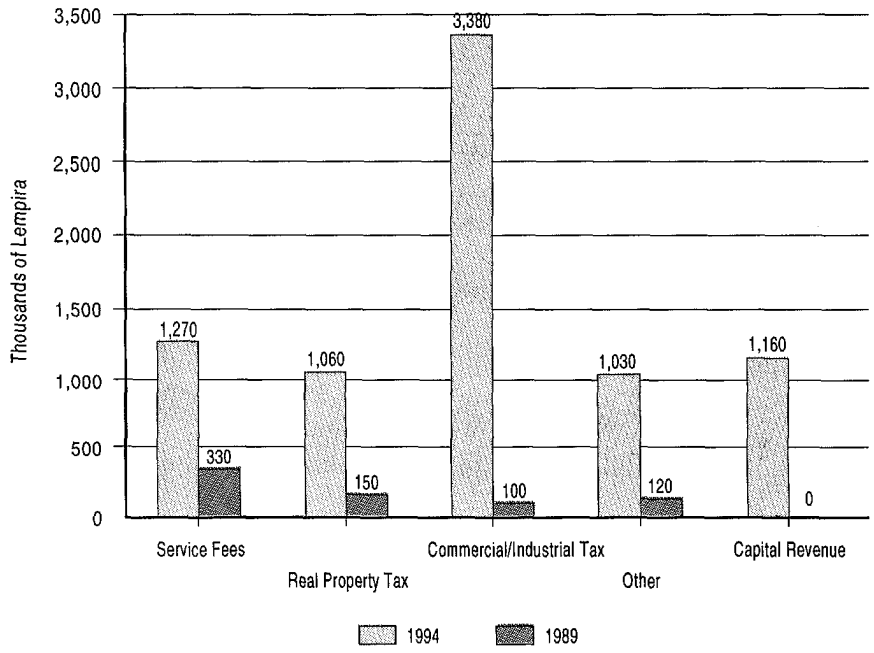
BOX 6: Villanueva Before and After Municipal Autonomy

In 1989, the municipality of Villanueva, with a population of 30,000, was suffering many of the ills common to municipalities throughout Central America. The delinquency rate on property taxes was at 85 percent. Few of the commercial and industrial enterprises in the municipality were paying any taxes at all, and many of the larger enterprises refused to build treatment facilities for industrial waste products, choosing to dump the waste into the river instead. What revenues were generated by the municipality were not accounted for by any generally accepted accounting method. Large land owners tapped into the municipal water system for their own purposes without any compensation to the municipality and to the detriment of the majority of the population, who depended on the system for their potable water supply. Only 25 percent of the households in Villanueva were served by potable water. The development of three industrial zones in Villanueva and the resultant labor immigration placed enormous pressure on the already dysfunctional municipal services.

The authority granted to municipalities under the 1990 Municipal Development Law combined with technical assistance and training provided by USAID gave Villanueva and other Honduran municipalities in similar situations the opportunity and tools necessary for bringing the management of their city under control. By 1994, municipal revenues in Villanueva had increased by more than ten fold (see below). Delinquency rates for property tax was down to about 20 percent, and 100 percent of all commercial enterprises were paying taxes to the municipality. A computerized finance department and reporting system was established to improve accountability. The municipality created an environmental protection department with training for environmental officers. Jail terms were levied for those who violated environmental laws. Finally, Villanueva had invested much of its new revenues in providing services to the population (which had now grown 37 percent to 47,000) and today, 100 percent of the population has access to potable water.

Villanueva Municipal Budget

1994 versus 1989



Source: Municipality of Villanueva and ICMA staff.

Municipal councils and mayors, as the elected representatives of the municipality, have different incentives for performance than do entrenched central government bureaucracies and national parastatals. As such, it is in their best interest to deliver effective services and to be responsive to their constituency. Innovative municipal programs as well as national pilot decentralization programs have been initiated in all countries, such as decentralization of education and water in El Salvador and Nicaragua (Box 7), and decentralization of education in Guatemala and Nicaragua.

The recent experience in the region with limited municipal autonomy clearly demonstrates the ability of the municipal governments and the communities they represent to identify their needs and problems, find appropriate solutions to those problems, and implement projects more effectively and efficiently than the central government.

BOX 7: Decentralization of Water Systems in Matagalpa, Nicaragua

In February 1991 an agreement was established with national authorities to devolve the administration of the local water service to the municipal government in Matagalpa, Nicaragua, on a pilot basis. The transfer of administration to the municipal level— through the local water company AyAMAT (Aqueducts and Sewers of Matagalpa)— was to allow the local government to serve its citizens in a more efficient manner and provide the opportunity for greater citizen participation in community development.

The Mayor and the Municipality of Matagalpa have incorporated innovative methods of community involvement in the water systems project. Matagalpa pays local workers involved with improvement efforts 60 percent/ 40 percent (wages/bonds) through the Municipal Bond program. These bonds can be utilized to purchase municipal services or can be reimbursed with interest after five years. According to the Mayor, the Municipal Bond program has received a particularly strong response from the community's poorer citizens and has created many jobs. Through wage reimbursement and outright municipal bond sale, this program has generated nearly $50,000, representing approximately 10 percent of the costs for Matagalpa's water service project. Matagalpa has also utilized its 180 auxiliary mayors to foment community participation.

The success of this pilot effort is measured on its ability to deliver efficient, cost-effective water service to its citizens. Since taking over water delivery in 1991, the Municipality of Matagalpa has increased the number of families connected by 59 percent (4,990 in 1991 to 7,921 today). Since 1991, 22,362 meters of new water pipe has been laid, servicing 20 new neighborhoods of Matagalpa. 2,581 meters of defective pipe has been replaced, and an additional 10,975 meters of piping has been installed to connect Matagalpa to a mountain water source. Several water pumping stations have been installed and massive water tanks erected around Matagalpa, which will help ensure water service during the dry season.

Source: FEMICA (1994); Mayor of Matagalpa.

"The health of a democratic society may be measured by the quality of functions performed by private citizens."
—Alexis de Tocqueville, *Democracy in America,* 1848

VII. CONSOLIDATING DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL

As the decentralization movement in Central America advances, the balance of political power is beginning to shift from the central government to municipal governments. As municipalities receive additional political and financial autonomy, mayors are becoming increasingly more important actors in the political process, particularly vis-a-vis legislators, whose base of support is very thin in contrast to that of the mayors. In varying degrees in each country, decentralization has given elected local officials unprecedented visibility, prestige, and power at the national as well as at the local level. Attitudes at the national government level toward mayors are beginning to change as municipalities are taking advantage of the shift of power and demonstrating their ability to raise their own revenues and manage their own affairs. This trend is evidenced by the number of mayors who are now running for the legislative assemblies in the region. In perhaps an even more impressive indicator of the power shift, legislators in the region are running for the office of mayor.

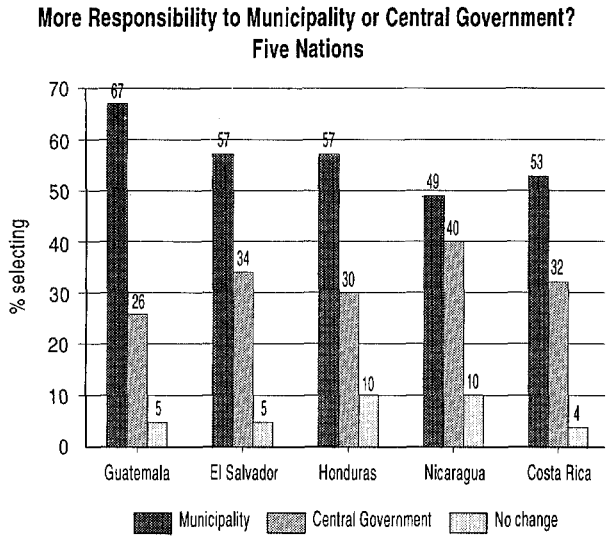
Attitudes of average citizens toward their elected local leaders also demonstrate their confidence in municipal government as well as its importance in their daily lives. Recent surveys throughout the region show that in each Central American country citizens would prefer to give more responsibility and resources to their local governments than to have central government assume greater control. They also feel that municipal governments are more skilled at resolving community problems than is the central government (Box 8).

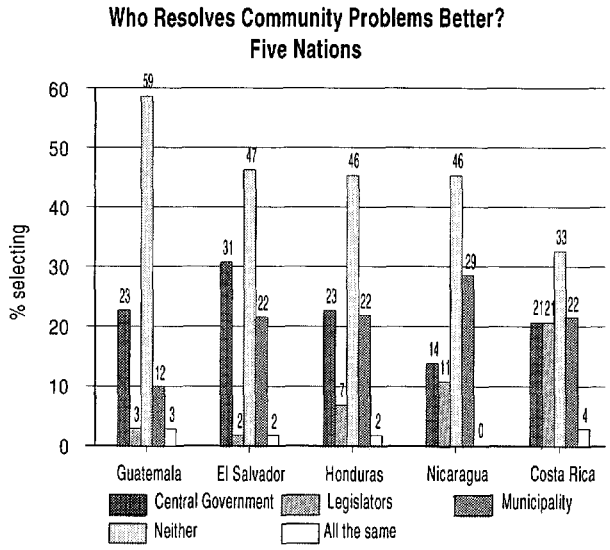
Citizens' positive attitudes about their local governments are no doubt the result of their increased participation in municipal affairs in recent years. Primarily through *cabildos abiertos*, the citizens of Central America have been exposed to participatory democratic processes. For Central America as a whole, 11.3 percent of the population has attended a municipal meeting within the last year with a high of 17.7 percent of the population in El Salvador.[7] By comparison, in Boulder, Colorado, 12.1 percent of the population attended a city council meeting in the last year.[8]

The *cabildo* is an important form of participation in Central America, since it is the one opportunity that the community has to express concerns, requests for projects, and other priorities with the municipal government officials. In its present form, however, the *cabildo* has several weaknesses. In El Salvador, more than half the people who attended *cabildos* felt that there was still little opportunity to participate in local government. They also felt that *cabildos* were an opportunity to ask for projects, rather than serving as a vehicle for discussing problems and developing solutions.[9] In general, throughout the region, the experience has been that citizens participating in *cabildos* can voice their opinions on various topics, but that most of the time is spent petitioning for small investment projects.[10]

While other forms of participation are legally mandated in the region, such as referenda and plebiscites, they are used sparingly. Other mechanisms, such as the auxiliary mayors in Guatemala, Honduras, and Nicaragua, also legally mandated, have shown some promise for increasing and enhancing citizen participation. Auxiliary mayors, either elected by the community or nominated by the mayor, are

BOX 8: Citizens' Atitudes Toward Municipal Government





Source: Seligson (1994).

responsible for a variety of functions such as coordinating constituent input on development projects, conducting public opinion surveys, and channeling information between the municipality and constituents. Auxiliary mayors have been particularly valuable for providing a voice for those citizens in the remotest regions.

Many structures exist in the private sector in the region that support community participation and empowerment, offering a potentially complementary vehicle for participation and resource mobilization at the local level. These are grassroots support organizations and other NGOs that embody "a civic developmental entity that provides services and/or allied support to local groups of disadvantaged rural or urban households or individuals."[11]

During the 1970s and 1980s in Central America, many of these NGOs formed their identity either through resistance to authoritarian regimes, or by filling gaps in services left by the government, in many cases as the result of civil conflict and/or neglect. As the peace processes proceed (in El Salvador, Nicaragua, and Guatemala) NGOs and local governments must now become partners in collaborative rather than adversarial roles. Unfortunately, the adversarial attitudes still persist in both municipal government and the NGO community. In spite of these attitudinal constraints, survey results show that organized communities have a more positive attitude toward local government than do unorganized communities. Those who are more active in community organizations also have a better attitude toward local government.[12]

Democratically-elected local governments are the legitimate representatives of the citizens. As municipal governments throughout the region deepen their legitimacy through the delinking of local elections from national elections, proportional representation on municipal councils, and increased transparency and accountability, the need for NGOs to act as a parallel or functional equivalent of government will necessarily decline; however, that does not decrease their importance in the development process. Human resources, financial resource mobilization, and service efficiencies through local government-NGO interrelationships will become increasingly important for participatory democracy and sustainable development in the region. The ultimate legitimization of local governments will require them to define and utilize participatory systems as well as to mobilize their communities and resources in those communities.

"...If America discourages the locality, the community, the self-contained town, she will kill the nation. A nation is as rich as her free communities."
—Thomas Jefferson

VIII. CONSIDERATIONS TOWARD THE SELF-RELIANT MUNICIPALITY IN CENTRAL AMERICA

The achievement of decentralization in Central America is a complex undertaking and must be understood as a long-term process. As evidenced by the information in this report, the countries of Central America have made significant strides toward decentralized decision-making and development. The ultimate objective of these activities is empowerment at the local level, or in other words to ensure that decision-making takes place as close to the level at which the decision will be implemented as is practical. The achievement of local autonomy and the strengthening of municipal government, as the legitimate representative of the people at the local level, should serve as the basis of this objective in Central America. Local decision-making will become even more meaningful as municipalities become more politically and financially self-reliant and less dependent upon the political decision-making and financial resources emanating from the capital city.

In order for municipalities to become more self-reliant, governments in the region will have to continue on their current path towards municipal autonomy focusing increased attention on promoting increased authority over their own affairs, enhanced local participation and representation, more effective and efficient resource mobilization and use, and increased municipal and community empowerment.[13]

DECENTRALIZATION AND LOCAL AUTONOMY

The consensus of municipal government leaders in the Central American region on decentralization is summarized in the following considerations. Decentralization strategies and activities should:

- Include the revision, formulation, and implementation of central government laws and policies that explicitly specify or clarify the areas of authority, responsibilities, and resources to be transferred to the local level.
- Prioritize the channeling of scarce financial, technical, and human resources to cities and regions of strategic economic importance as well as provide a basic level of resources to all municipalities. Such policies should take into account municipal size, capacity, and potential as well as the technical assistance and training that will be required to facilitate and support the process.
- Promote the participation of local government in economic development activities.
- Transfer those public services and functions to municipalities that offer a comparative advantage in terms of efficiency and in proportion to their capacity for administration.
- Strengthen municipal associations as representatives of municipal sector interests in national affairs.

LOCAL REPRESENTATION AND PARTICIPATION

Municipal self-reliance will require increased confidence and participation of the citizenry in their municipal government. Confidence in elected local leaders will be strengthened if countries continue to reform electoral systems and processes to better represent all their constituents in the local democratic process. The delinking of local from national elections and proportional representation on municipal councils are two important reforms that have been adopted by some but have yet to be realized in all the

countries of the region.

To further legitimize municipal government and consolidate democracy, existing participatory mechanisms need to be refined and new participatory processes and systems need to be introduced into or extended throughout the region. While the *cabildo abierto* does provide a new voice for those who have been traditionally disenfranchised and stimulates their involvement in municipal activities, the *cabildo* needs to be complemented by other mechanisms of participatory democracy. Other systems and processes could include:

- Holding budget hearings that are open to the public and that invite public input (already obligatory in Nicaragua and becoming more common in Honduras).
- Instituting codes of ethics and public disclosure laws for elected officials and administrative professionals (AMHON in Honduras has developed a code of ethics, although it is not legally mandated).
- Establishing local mandates that allow and require citizen participation and that facilitate the operation of citizens groups.
- Developing representative citizen and business advisory boards to facilitate citizen participation as well as provide a monitoring role for local government activities (obligatory in Honduras and Costa Rica).
- Instituting the power of recall for local public officials who are not responsible or responsive.
- Developing systems for participatory municipal planning, particularly with regard to investment planning.
- Developing transparent municipal finance and budgeting systems and competitive procurement processes to limit the opportunities for corruption.
- Conducting public opinion surveys and evaluations on needs, wants, and satisfaction.
- Utilizing the media to inform the citizen and keep government accountable.
- Utilizing public referenda on major municipal decisions.

While some of these programs require approval at the national legislative level to be legally binding, others are or can be voluntary and simply require the innovation and political will of the mayor and the municipal council.

RESOURCE MOBILIZATION AND UTILIZATION

While some of the larger municipalities in Central America have the human resource and fiscal capacity to become financially self-sufficient, that is not the case for the vast majority of smaller municipalities throughout the region. Increased municipal self-reliance will depend to a large degree upon creating a diversified municipal revenue base and expanding the availability of financial resources. Municipalities must have increased local revenue authority, revenue-sharing specifically through legislatively mandated transfers from the central government, and options to gain access to other forms of capital financing. This report has outlined the recent experience in the region with local taxing authority and central government transfers. Local taxing authority should continue to be expanded, making revenue authority a permanent part of the municipality's resource base. National revenue-sharing programs need to be expanded and improved with the goal of directing resources where they will have the greatest impact on productivity and economic development while sharing resources with the many poor and rural communities in the region.

The challenges that await local governments in their task of providing infrastructure and services to urban populations in Central America is overwhelming. Benign neglect on the part of central governments has resulted in a tremendous infrastructure deficit in the region. The World Bank estimates that annual expenditures for urban infrastructure in Central America is only about $600 million, while an estimated $3.8 billion per year will be required to meet the basic infrastructure needs of the region.[14]

In order for municipalities to become self-reliant

and to provide the maximum potential for economic development, it will be necessary for municipalities to experiment with and ultimately to have access to other forms of financing. The issuing of municipal bonds, for example, is one way to raise additional revenues, while increasing citizen participation in the decision-making process through public hearings and referenda on bond issues. Expanding the ability of municipal governments to borrow funds to finance long-term capital infrastructure investments can be very beneficial, especially for the region's larger cities. Initiation and/or expansion of credit availability should be based on sound lending policies and other standard practices including realistic interest rates sufficient for loan repayment after inflation. Although credit for municipal governments has come primarily through public or parastatal institutions, a goal should be to strengthen municipal management to the point where the private sector is willing to provide credit as well. This is beginning to occur with the loosening of the credit monopoly exercised by central governments through programs such as the Municipal Infrastructure Finance Program (PROMUNI) (Box 9).

MUNICIPAL AND COMMUNITY EMPOWERMENT

Municipal self-reliance will require a solid support base of intermediary support institutions in the public and private sectors. These institutions can provide a means for citizens to more effectively participate in the development of their community and a means for municipalities to gain access to the technical assistance and training needed to sustain municipal development. These support institutions include:

- Municipal associations at the national and regional level.
- Sustainable sources of technical assistance and training for municipalities such as NGOs, universities and private consultants focusing on innovation and experimentation in local government (Box 10).
- New forms of municipal cooperation to solve common problems by sharing resources and creating economies of scale (Box 11).
- Community organizations and NGOs to enhance participation, mobilize technical and financial resources, and experiment with alternative mechanisms of public-private collaboration such as contracting, fees for service, and public-private partnerships.

BOX 9: Working Toward Financial Self-Reliance: PROMUNI

Despite the tremendous local infrastructure needs in Central America, the municipal demand for near-market rate credit is often small. Historically, in Central America, the typical means for infrastructure finance have been central government grants. As fiscal constraints tighten the belts of central governments throughout the region, municipalities will have to consider other sources of finance for infrastructure development. The PROMUNI Program was designed by USAID to provide municipalities with financing for infrastructure, while at the same time establishing a market for credit in the region, increasing municipal autonomy and financial independence, and enhancing democratic development through increased citizen participation and municipal government accountability.

PROMUNI is administered by the Central American Bank for Economic Integration (CABEI), using Housing Guaranty funds provided through USAID and CABEI's own resources. CABEI lends the money to public and private financial intermediaries in participating countries who in turn on-lend to the municipalities for infrastructure projects or investment programs that meet selection criteria based on increased municipal autonomy and democratic participation. Eligible investments would be those that improve the living conditions of households below the median income with basic urban services such as potable water, sewer, solid waste management, road construction, and electric power.

PROMUNI projects inherently have several characteristics that enhance their prospects for long-term impact and sustainability: first and foremost is the involvement of citizens in the project selection process. When citizens have a voice in resource allocation—project selection, development, and financing—they are (1) more likely to be willing to pay for services that they have identified; (2) more careful in their choices of how to allocate their scarce resources; and (3) more likely to hold their elected officials accountable for the use of their funds. Broadening the base in financial decision-making is a practical, tangible way to give citizens a stake in democracy through improving their own living conditions. Second, PROMUNI projects include a matching-funds component, in which municipalities, as well as CABEI, contribute their own institutional funds to all infrastructure projects, ensuring true ownership of projects by all of the actors involved. Finally, PROMUNI projects bring the discipline of the credit market to the entire project cycle. The need to comply with loan provisions and repayment schedules compels municipal officials to manage the projects closely.

Central government grants and transfers will continue to be a considerable component of municipal finances. However, programs like PROMUNI, which enhance the efficiency and credit-worthiness of municipalities, will be critical for the long-term development and capacity of Central America's municipalities.

Source: USAID (1993); Interviews with USAID and CABEI officials.

BOX 10: Municipal Development and Sustainability: The Case of FUNDEMUN

A primary concern of Central American leaders, as well as international donors funding municipal development activities, is how to ensure the availability of quality technical assistance to municipal leaders over the long haul. The record of municipal development institutes throughout the region is at best mixed, and they do not enjoy the confidence of the local elected leaders. An alternative source of technical assistance and training needs to be made available to the municipalities in the region. One such source of assistance is the Foundation for Municipal Development (FUNDEMUN) in Honduras.

FUNDEMUN is a non-profit, non-affiliated organization formed by a team of private sector Hondurans who provide technical assistance to municipalities. The specific objectives of FUNDEMUN are to strengthen municipalities' administrative, managerial, and financial management capabilities; to broaden municipalities' capacity to provide a wider range of services; to strengthen their community participation techniques and capacity; and to improve municipal leaders' ability to exploit local natural resources while at the same time preserving the environment.

FUNDEMUN specialists have assisted Honduran officials with every aspect of municipal management. For the country's mayors, FUNDEMUN has provided training in the design and implementation of municipal projects, and has developed instructional manuals for municipal finance and administration. For municipal planners and managers, FUNDEMUN has helped in the design and implementation of civil engineering projects and has developed a guide which lays out the roles and responsibilities of municipal managers. FUNDEMUN also has provided technical services in the areas of human resource and financial management.

Many municipalities in Honduras allot as much as 5 percent of their budgets to FUNDEMUN for technical assistance, contributing to FUNDEMUN's financial self-sufficiency while at the same time demonstrating the usefulness of the assistance based on municipal demand. In addition, FUNDEMUN has been awarded competitively bid contracts by international donors to provide municipal technical assistance services. These developments will contribute to FUNDEMUN's self-sufficiency, establishing the institution as a resource for municipalities in need of assistance. It also represents an important model of sustainability for future municipal development efforts.

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

BOX 11: Inter-Municipal Cooperation: Department of Sonsonate, El Salvador

One of the principal constraints to effective decentralization in Central America has been the lack of human and financial resources in the smallest and poorest municipalities. Sonsonate is one example from the region of municipalities making efforts to identify and solve common problems and to create economies of scale that benefit all municipalities.

The Municipality of Sonsonate is the *cabecera* or the departmental capital of the Department of Sonsonate on the Pacific coast of El Salvador. Sonsonate, the largest municipality in the department, has a population of 76,000, while the smallest, Sonzacate, has 13,750 inhabitants. Together, the sixteen municipalities in the Department of Sonsonate represent a population of 355,000. In its efforts to cooperate with smaller local governments, the Municipality of Sonsonate provides logistical support and coordination for common projects such as drinking water, a sanitary landfill, garbage collection and housing. Following are some of the innovations that the Municipality of Sonsonate has initiated to assist smaller municipalities in creating economies of scale and contributing to the development of the region:

- The Departmental Council of Mayors, organized to promote the economic and social development of the region.
- The Society of Municipal Mayors of the Department of Sonsonate, a private enterprise representing all 16 municipalities, organized for guiding investment within the Department.
- The Company for Upgrading Rural Roads, comprised of membership from all 16 municipalities for the purpose of local road maintenance.
- The Metropolitan Company for Environmental Development, responsible for solid waste collection and disposal within the jurisdiction of four municipalities in the Department.
- The Metropolitan Area Development Office, responsible in four municipalities for approval of building permits and plans, construction supervision, definition and control of land use and the distribution and maintenance of infrastructure equipment.
- A project for upgrading the metropolitan area water system in coordination with the national water company.

"Every government degenerates when trusted to the ruler of the people alone. The people themselves are its only safe depositories... The influence over government must be shared among all the people."
—Thomas Jefferson

IX. LESSONS LEARNED FROM DECENTRALIZATION AND MUNICIPAL DEVELOPMENT IN CENTRAL AMERICA

Building confidence in democratic institutions begins at the local level. Democratically elected municipal governments in Central America are the principal interface between the citizenry and the state. Participation in governance at the local level represents citizens' most tangible experiences with democratic processes, and consequently has led to substantially more citizen confidence in their locally-elected governments than in central government institutions.

Municipal government financial autonomy is critical for local democratic development. Increasing citizen participation in decision-making regarding revenue generation and resource allocation may be perhaps the most fundamental feature of democratic participation. The existence of a *cabildo abierto* without local fiscal autonomy and without the ability of citizens to exercise decision-making power over how resources are spent is of limited value. In the countries of Central America where huge gaps exist between the rich and the poor, and where the advent of democracy may seem to have changed little for the vast majority, broadening the participation in financial decision-making gives citizens a stake in democracy by giving them a central role in improving their own conditions.

The commitment of the national power structure to municipal reform is essential for establishing an enabling environment supportive to decentralization and municipal autonomy. Essentially, decentralization is about power. While all the countries in the region have embarked on significant decentralization efforts, the political bargaining process continues, as not all those with power wish to relinquish it. After almost ten years, over 100 million dollars in assistance through the MEA program, and an intense policy dialogue for municipal reform, El Salvador remains the only country in Central America without enabling legislation for a locally-administered property tax, nor do they have any substantial transfer of resources from the central to the local level. On the other hand, Costa Rica, which has historically been one of the most centralized countries in the hemisphere, has in two years made tremendous advances toward decentralized decision-making, recently passing several legislative reforms in favor of municipal autonomy. This has been due in part to a regional and international environment conducive to decentralization, the advocacy of a strong municipal association, an information dissemination and education process at the highest levels of government, and support from a variety of prominent actors such as political parties, the private sector, the media and universities. These have resulted in informed decision-makers, substantial popular support and sufficient political will to shift power from the central to the local level.

Municipal associations, both national and regional, can become catalysts for decentralization and democratization.

- As democratic institutions, municipal associations assume an advocacy role for the municipalities that they represent. Just as mayors represent their constituents to the municipal association, the association represents local governments to the executive and legislative branches of government and to other institutions, both national and interna-

tional. In each of the countries examined, national municipal associations have played a substantial if not fundamental role in advocating for legislative reforms necessary for greater political and financial municipal autonomy.

- National municipal associations (as well as departmental associations), as the representative of the poorer and smaller municipalities, can offer a vehicle through which these municipalities can jointly overcome common problems by coordinating local activities and taking advantage of economies of scale for pooling resources, sharing services, and purchasing equipment.
- Municipal associations have a key role to play in disseminating information, best practices and lessons learned from pilot activities, innovations, and other experiences in the municipalities that they represent. There is a wealth of experience with the successes (and failures) of decentralization and municipal development activities in the region. While each country in Central America is unique and each is following its own road to decentralization and local empowerment, there are many issues and problems common to all. The international donor community has supported the development of manuals for municipal finance, accounting, taxation, procurement, information systems, and administration in most countries of the region. Legislation has been drafted in all countries for local political, fiscal, and administrative autonomy. Systems are being developed in several countries to implement new municipal authority for property taxation. Innovations have been developed by municipalities in each of the countries to provide better services and to respond to the needs of their constituents. There is much that the countries of the region can learn from each other. FEMICA has done an admirable job through their power of convocation to bring together local government and national leaders to discuss decentralization and municipal development, but there is considerably more that can be done at both the national and regional level.

Local government is an effective vehicle for identifying, prioritizing, and implementing multi-sectoral investments. The experience in Central America has demonstrated that local communities and their elected local officials can effectively and efficiently implement investment projects. While municipal development is multi-sectoral by nature, many donor projects and programs fund municipal development activities through traditional central government sectors, bypassing and/or under-utilizing local participation through the mayor and the municipality. From the perspective of promoting decentralization, and to deliver more cost-effective development projects, where possible donor organizations should include processes that incorporate the local government and the community so that they can define their needs as only they are able.

Local capacity building is most successful and local level impact is greatest in those countries where broader authorities and greater resources have been transferred to municipalities. In a country such as El Salvador where there has been a limited transfer of authorities and resources, technical assistance and training at the municipal level has lead to only modest success. In a country like Honduras where the municipalities have been granted broader autonomy and greater resources, donor assistance in building local capacity has contributed substantially to municipal governments' ability to increase revenue generation, increase municipal investment in basic services, and increase citizen access to those basic services. As the countries of the region continue to devolve authority to the local level, municipal governments are emerging as the most appropriate vehicle for social investment projects to combat poverty.

Linkages between municipal governments and civil society institutions are under-utilized mechanisms for participatory democracy in Central America. Throughout the region, international donors have historically promoted the development and strengthening of both municipal governments and civil society (NGOs and community organizations). What has not been effectively fostered is *collaboration between the institutions of local government and*

civil society. The experience in the Central American region shows that in spite of lingering differences left over from the civil strife of the recent past, citizens who are more active in community organizations also have a better attitude toward local government. Thus there is a natural bridge waiting to be built between local government and civil society.

ENDNOTES

1. "Declaration of Tegucigalpa," November 1991.

2. Gall, *et al.* (1976).

3. Gall *et al.* (1983).

4. Information on recent legislative reforms is taken from Jager (1995) and from interviews with USAID officials and officials from Central American local governments, municipal associations, and legislative assemblies.

5. Campbell *et al.* (1991).

6. USAID/ Honduras Semi-Annual Review, October 1, 1994 - March 31, 1995.

7. Seligson (1994).

8. City of Boulder, Colorado, 1993.

9. Checchi and Company Consulting (1994).

10. Peterson (1995).

11. Carroll (1993).

12. Checchi and Company Consulting (1994).

13. *Considerations Toward the Self-Reliant Municipality in Central America* is based on the viewpoints and consensus of Central American mayors as documented in Bettger (1992) and Campbell (1995), the recent experience with municipal autonomy in the region, ICMA's experience with local government strengthening, and interviews with key Central American central and local government leaders.

14. USAID estimates based on World Bank (1995).

Previous Page Blank

ANNEX 1
RECENT DECENTRALIZATION CONSENSUS-BUILDING ACTIVITIES IN CENTRAL AMERICA

Activity	Sponsoring organization	Date/Location	Participants
Municipal Bond Workshop	CABEI, San Jose Municipality, the Costa Rica National Exchange Commission	Costa Rica March 1995	TOTAL 60 Representatives from Costa Rica, El Salvador and Guatemala
First Meeting of Central American Legislators for Decentralization	FEMICA	Panama February 1995	TOTAL 31 Legislators and the presidents of municipal associations from the six Central American countries
Observation Trip to Colombia	RHUDO/CA	Colombia January 1995	TOTAL 7 Members of the Costa Rican Legislative Commission
Hemispheric Conference of Mayors	WB, OAS, IDB, USAID, FEMICA, IULA, USCM and NLC	Washington, D.C. November 1994	TOTAL 70 Municipal officials from 18 countries
Workshop: Analysis of the State of Panama's Municipal System	IPADEM	Panama August 1994	TOTAL 40
Seminar: Municipal Tax on Real Estate	INIFOM, ANAM, co-chaired by FEMICA, DEMUCA	Guatemala August 1994	TOTAL 30
Local Tributary Systems in Central America	SIECA	Guatemala August 1994	TOTAL 52 Mayors, International Organizations, NGOs, Legislative Assembly
First Central American Meeting: Network for Decentralization and Municipal Strengthening	FEMICA	Guatemala April 1994	TOTAL 76 Mayors, Central Government, International Organizations, NGOs
Decentralization as a Technical and Political Instrument for Institutional Modernization	President of the Republic/INAP	Guatemala March 1994	TOTAL 24 Central Government, International Organizations
Decentralization: The Colombian Experience and the Case of Education in Nicaragua	ANAM/ASIES	Guatemala February 1994	TOTAL 37 Mayors, Central Government, NGOs
The Coordination of Agencies of International Cooperation with Regional Projects	FEMICA ANAM	Guatemala January 1994	TOTAL 22 Mayors, Municipal Associations, International Organizations

Previous Page Blank

Activity	Sponsoring organization	Date/Location	Participants
The Decentralization Process in the G-3 and Central America	FEMICA Government of Colombia	Colombia November 1993	TOTAL 8
Workshop: Proposal for the Creation of an Inter-Municipal Council of Potable Water Supply for Seven Municipalities	COMURES	El Salvador November 1993	TOTAL 56 Mayors, Mayoral Candidates, Community Leaders, NGOs
Decentralization and Democracy in Costa Rica	FEMICA FEDEPRICAP	Costa Rica September 1993	
Observation Trip: Municipal Associations in Central America	FEMICA, AMUNIC, COMURES, AMHON, ANAM	Guatemala Honduras El Salvador	TOTAL 3
Observation Trip: Electoral Process in Honduras	FEMICA AMHON	Honduras September 1993	TOTAL 3 Mayors
Third Annual Assembly of FEMICA	FEMICA	El Salvador September 1993	TOTAL 83 Mayors, International Organizations, Association Representatives
Meeting of Municipal Associations: Central America and the United States	ICMA FEMICA	Washington, D.C. Tempe, AZ May 1993	TOTAL 26 Mayors, Municipal Associations, International Organizations
Meeting: Democracy and Decentralization	FEMICA (co-chaired by UNDP and AECI, co-organized by BCIE)	Honduras May 1993	TOTAL 97 Mayors, Legislative Assembly, Central Government, NGOs, Regional and International Organizations
First National Meeting of Guatemalan Municipalities	FEMICA ANAM	Guatemala 1993	TOTAL 380 Mayors, Municipalities, Municipal Associations, Central Government
Seminar: The Role of Municipalities in Solutions to Solid Waste Problems	FEMICA ICMA	Costa Rica November 1992	TOTAL 58 Mayors, Municipal Legislative Assembly, Central Government, NGOs, Regional and International Organizations
Second Annual Assembly of FEMICA	FEMICA	Nicaragua August 1992	TOTAL 107 Mayors, Municipal Assembly Officials, International Organizations

ANNEX 2
BIBLIOGRAPHY

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, April.

Asociación Nacional de Municipalidades de la Republica de Guatemala (1994). *Plan Estratégico Institucional 1995-2000*, Guatemala, Serie Estudios No.2, November.

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 Economicas Nacionales, CIEN (1994). *Temas Publicaos*, "Fondos Sociales", Guatemala, octubre.

Checchi 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*, II 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 Centroamerico, FEMICA (1993). *La Descentralización y el Fortalecimiento del Gobierno Local: Un Desafío para la Democracia*, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Federación de Municipios del Istmo Centroamerico, FEMICA and Ciudades Unidas Desarrollo, (1994). *Experiencias Municipales Centroamericanas*, Guatemala City.

Federación de Municipios del Istmo Centroamerico, FEMICA (1995). *Primer Informe General del Convenio FEMICA/ USAID: Período 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.

FLASCO Programa El Salvador (1995). *Memoria del Taller de Análisis: America Central: Experiencias Innovadoras Participación Ciudadana y Gestión de Gobierno Local.* Four volumes: Case studies from Nicaragua, El Salvador, Costa Rica and 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 and Oscar Edgardo Melhado (forthcoming). "Federalismo Fiscal." In *Bases Fiscales para el Estado Moderno*, Escuela Superior de Economía y Negocios.

Gobierno de la Republica de El Salvador (1994). *Política de Desarollo 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 Desentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal*. Costa Rica: IFAM.

IULA/ CELCADEL (1990). *Temas: La Descentralización: Orientaciones para un Procedo*. Patrocinado por RHUDO/ CA y la USAID/Honduras. Quito, Ecuador: IULA/ CELCADEL.

Jager, Harry (1991). *La Municipalidad: Un Sistema Representativo de Gobierno*. (Papel para el Seminario Municipal para la Región Centroamerícana 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 Centroamérica: 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%*, mimeo.

Lungo, Mario (1990). *Centralización/Descentralización del Estado en El Salvador en Los Años 80*. Estudios Sociales Centroamericanos, 52, pp.109-126.

Mackenney, Rodrigo Ubilla and Ema Budinich Besoaín (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, April, 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 and 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), Guatemala City.

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 Governnance*, 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.

Secretaria 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.

Secretaria 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 and Ricardo Córdiva (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 Devevelopment Diagnosis and Policy Proposal*, Research Triangle Institute, Research Triangle Park, North Carolina.

Solis, Ottón (1994). *Democracia Participativa en la Práctica*, mimeo.

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.

ANNEX 3
PERSONS INTERVIEWED

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 Sollis, 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 Integracion Economica
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

Previous Page Blank

DESARROLLO MUNICIPAL Y DEMOCRACIA EN CENTRO AMÉRICA

Mark H. Bidus

AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
USAID/Guatemala — Programas Centroamericanos
Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano

Agosto 1995

40

CONTENIDO

Prefacio v

Resumen ejecutivo vii

I. Introducción 1

II. La evolución de la municipalidad en Centro América 3

III. El movimiento centroamericano para la descentralización y la autonomía municipal 5

IV. Apoyo internacional para la descentralización en Centro América 7

V. El desarrollo de un ambiente propicio para el desarrollo municipal 11
Devolución de la autonomía fiscal a nivel municipal 11
Devolución de la autonomía política a nivel municipal 13

VI. El impacto de la descentralización a nivel local 17

VII. Consolidando la democracia a nivel local 21

VIII. Consideraciones sobre la autosuficiencia municipal en Centro América 25
Descentralización y autonomía local 25
Representación y participación local 25
Movilización y utilización de recursos 26
La transferencia del poder a la municipalidad y a la comunidad 27

IX. Lecciones aprendidas de la descentralización y desarrollo municipal en Centro América 31

Anexo 1. Actividades generadoras de consenso realizadas recientemente en Centro América 37

Anexo 2. Bibliografía 39

Anexo 3. Personas entrevistadas 43

41

LISTA DE CUADROS Y RECUADROS

Cuadro 1.	Principales reformas legislativas para la autonomía municipal en Centro América	10
Recuadro 1.	Generación de ingresos locales en El Salvador	12
Recuadro 2.	Importancia de los ingresos de las capitales nacionales	13
Recuadro 3.	Descentralización de la administración fiscal en Guatemala	14
Recuadro 4.	La Reforma de la Ley Municipal de Honduras de 1990	15
Recuadro 5.	Porcentaje de ahorros generados por los proyectos municipales en El Salvador	18
Recuadro 6.	Villanueva antes y después de la autonomía municipal	19
Recuadro 7.	Descentralización de los sistemas de agua en Matagalpa, Nicaragua	20
Recuadro 8.	Actitud de los ciudadanos hacia el gobierno municipal	22
Recuadro 9.	Trabajando hacia la autosuficiencia financiera: PROMUNI	28
Recuadro 10.	Desarrollo municipal y sostenibilidad. El caso de FUNDEMUN	29
Recuadro 11.	Cooperación intermunicipal. Departamento de Sonsonate, El Salvador	30

42

PREFACIO

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, los gobiernos locales otorgan prioridades a sus necesidades y deciden la forma en que se habrán de asignar los recursos. En respuesta a las necesidades expresas de los ciudadanos, los gobiernos locales están construyendo la capacidad institucional para prestar servicios eficientemente y mejorar la calidad de vida en sus comunidades.

Para las personas que creen que la participación sistemática del pueblo en los procesos políticos 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 iniciado un proceso que gradualmente está abriendo la toma de decisiones políticas a las comunidades locales que representan.

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 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 los líderes locales 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 que faculta al pueblo que es la base del futuro desarrollo en Centro América.

Wylliam Stacy Rhodes
Mission Director
USAID/G-CAP
Guatemala

Michael Lippe
Director
Office of Urban Programs
Environment Center/Global Bureau
USAID/Washington

43

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 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 rapidamente se están dando cuenta de sus nuevas responsabilidades y poder. En toda la región hay evidencia abrumadora de que los gobiernos

44

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 concenso 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 encuentra principalmente en la democracia, éstas se alcanzarán cuando todas las personas lo compartan por igual 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 Costa Rica, 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, en los próximos años 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.

46

"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 gobernantes 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 cadidatos presidenciales y legislativos de su partido. En muchos casos, la

47

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 municipalidaddes 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 municipalidaddes 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 gobierno locales respondieran a las necesidades locales durante emergencias o situaciones cuyunturales. 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 sacrifico 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 último 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 Nicara-

49

gua, 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 reunió 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 al 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 a 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 exito 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 a 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 tenden-

cias en la región. Recientemente en Centro América, un enfoque "de abajo hacia arriba" esta 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) en El Salvador 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 a nivel nacional.
- 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 construír, sobre la base de experiencias regionales, un marco de política para enfrentar lo que son, en última instancia, 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 generadoras de consenso para impulsar la agenda municipal.

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

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Fecha del Código Municipal	1971	1985	1988	1990	1986
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 inter-gubernamental	No hay transferecias intergubernamentales legales sistemáticas.	El Fondo Económico Nacional y Desarrollo Social proporciona trasnferencias 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 hay transferecias intergubernamentales legales sistemáticas.
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 Rreferenda 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.

"La fuerza de las personsa 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 acostumbrarlos a hacer uso de 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 consi-derable 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 trasferencias 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 probalemente 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.

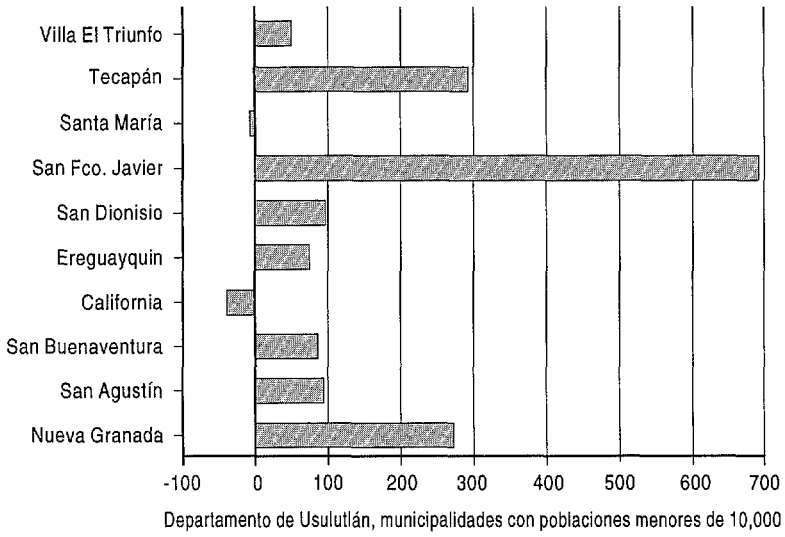
Se han aprobado otras leyes que devuelve cierta autoridad fiscal a nivel municipal. Aunque no tiene el alcance de la ley al impuesto de la propiedad, es significativa ya que contribuye a la autonomía fical y diversifica la base de ingresos municipales. Esto es crítico para la sanidad financiera y sostenibilidad 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 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.

55

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 Usulutlán, 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)

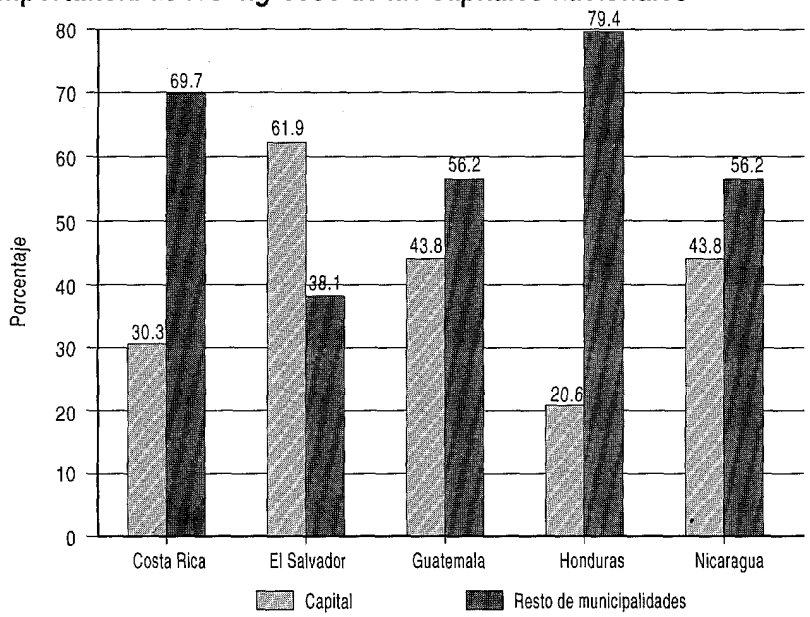


Fuentes: USAID/El Salvador (1994); Research Triangle Institute.

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 críticas 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 municipalidades más pequeñas y pobres con una base mínima de recursos fiscales y

56

RECUADRO 2. Importancia de los ingresos de las capitales nacionales



Fuente: Pérez (1994).

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.

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. Las reformas constitucionales elevaron la transferencia a las municipalidades en 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 proyecto municipales recibieron alguna forma de participación ciudadana y 87% de las municipalidades tenían "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).

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 para 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 fiscales como políticos, ocurrieron en Honduras en 1990 (Recuadro 4) con la ratificación de la Reforma de la Ley Municipal. Esta reforma 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 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 presedentes 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 atenciófi 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 continua 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 continua siendo una limitación a la autonomía municipal en Centro América. Todavía existe la primacia 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 gobierno 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.

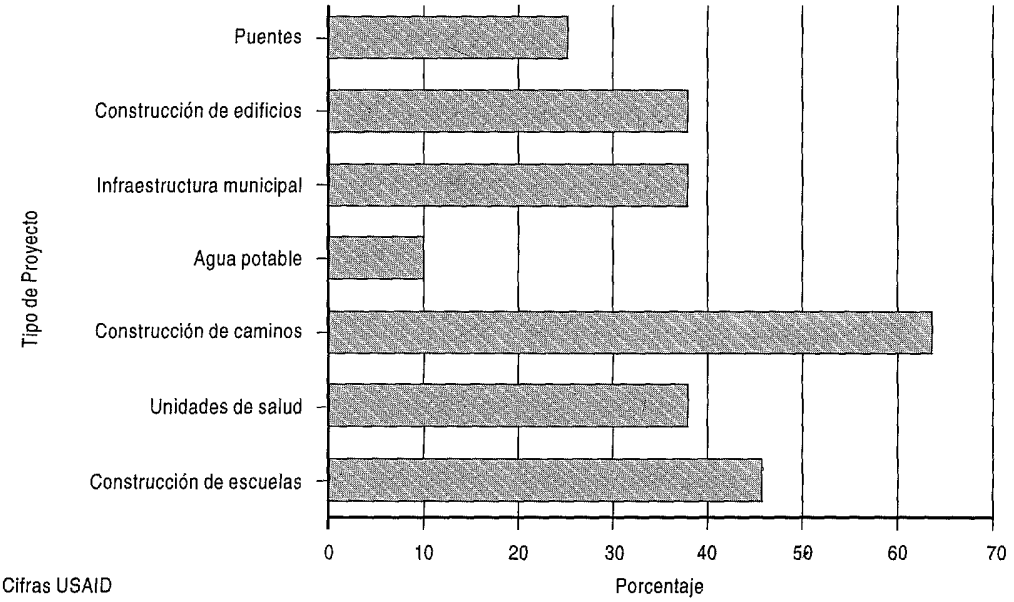
Por ejemplo, desde 1986 el Gobierno de El Salvador ha estado distribuyendo fondos a los gobiernos locales a través del Programa Municipalidades en Acción (MEA) para la construcción de pequeñas infraestructuras comunitarias o municipales. Desde 1989, los gobiernos municipales han puesto en marcha más 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 trabajadores más rápido al sitio de la construcción, y por tanto, estas cuadrillas 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.

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

60

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

El Salvador: porcentaje de ahorro generado por los proyectos municipales



Fuente: Cifras USAID

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 responzabilizarse 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 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 recursos[6] (ver Recuadro 6 para un estudio de caso).

Es interesante notar que el incremento de la autoridad financiera y política local en Honduras,

61

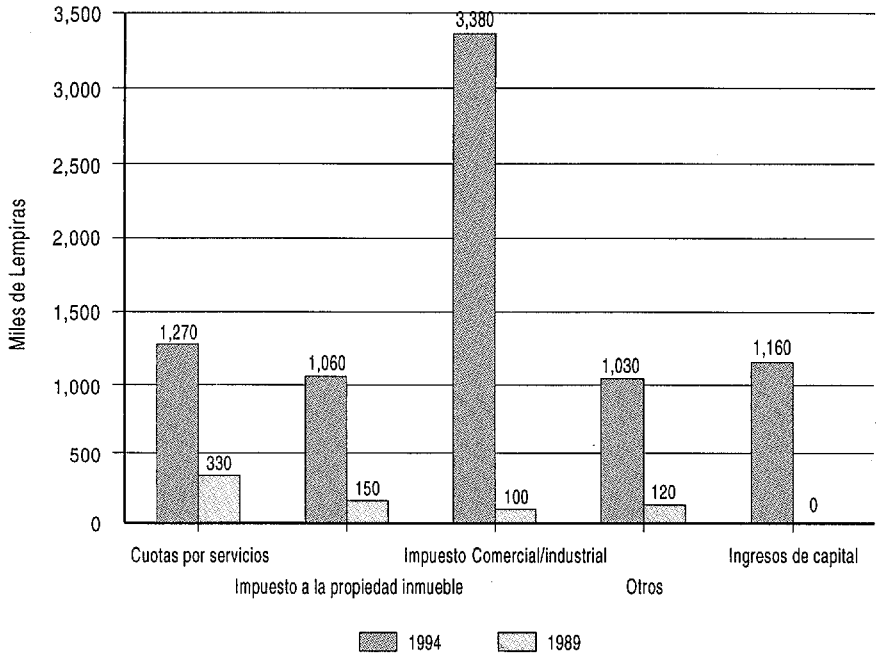
RECUADRO 6. Villanueva antes y después de la autonomía municipal

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 rio. 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.

Presupuesto municipal de Villanueva

1994 contra 1989



Fuente: Municipalidad de Villanueva y personal de ICMA.

62

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 asmbleas 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 del gobierno central y las agencias nacionales paraestatales. Como tales, dentro de sus intereses está 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 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 compañia 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 mejorías 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 exito 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 construído 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

A medida 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 reciben 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 polularmente 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).

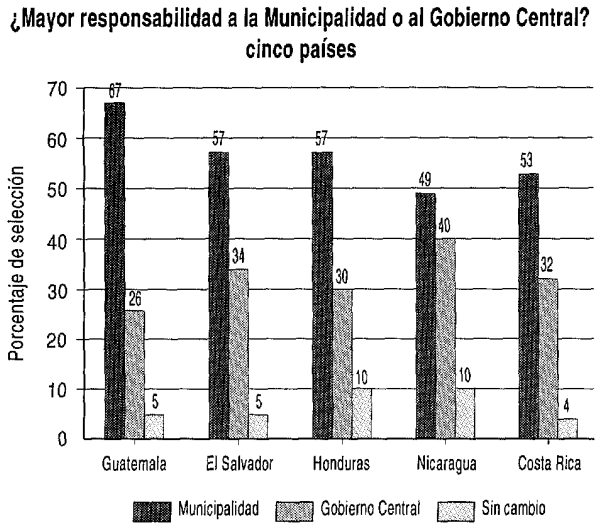
Las actitudes positivas de los ciudadanos sobre sus gobiernos locales son sin duda el resultado de su creciente participación en años recientes de los asuntos municipales. Principalmente a través de los cabildos abiertos, los ciudadanos de Centro América han sido expuestos a los procesos democráticos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

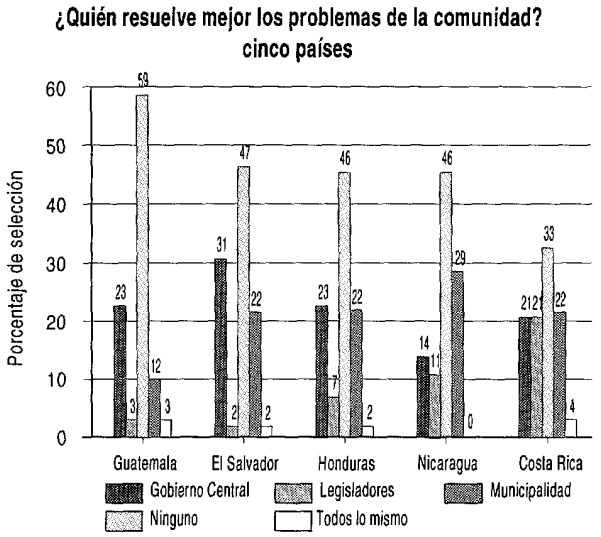
El cabildo es una forma importante de participación en Centro América, ya que se trata de una oportunidad donde la comunidad expresa a los funcionarios municipales sus preocupaciones, solicitan proyectos y otras prioridades. Sin embargo, en su forma actual el cabildo tiene varias debilidades. En El Salvador, 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 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 referendum y los plesbicitos, estos son utilizados

64

RECUADRO 8. Actitud de los ciudadanos hacia el gobierno municipal





Fuente: Seligson (1994).

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 regímenes 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

105

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 mobilizar 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 AUTO-SUFICIENCIA 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 medida 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 autosuficiencia, 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 autosuficiencia municipal requerirá de una mayor confianza y participación ciudadana en su gobierno municipal. La confianza en los líderes loca-

les 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 en 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 en 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 el referendum 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.

MOVILIZACIÓN 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 autosuficiencia 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 expendiendo 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 expanderse y mejorarse con la meta de dirigir los recursos donde tendrán el mayor impacto sobre la productividad y desarrollo económico mientras com-

68

parte 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 autosuficientes y que cuenten con el potencial máximo para el desarrollo económico será necesario que 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 referendum en la emisión de los bonos. Expander 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 expander 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 a través programas como el Programa de Financiamiento de Infraestructura Municipal (PROMUNI) (Recuadro 9).

LA TRANSFERENCIA DEL PODER A LA MUNICIPALIDAD Y A LA COMUNIDAD

La autosuficiencia 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 autosuficiencia 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 cinto 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 responzabilicen 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 preserva 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 —Sonzacate— 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 metropolitina en coordinación con la empresa nacional de agua.

"Los gobiernos degeneran cuando solamente se les confía a ellos el poder de gobernar al pueblo. El pueblo mismo es el único depositario seguro del poder... 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 en muy poco las condiciones de vida de las vastas mayorías, la ampliación de la participación en la toma de decisiones financieras le da a los ciudadanos 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 continua, 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 trasnferencia 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 promimentes 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.

13

- 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 diseminación 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 exitos (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 incluír 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 son 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 munici-

pal 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 continuen 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 Compañia Consultora (1994).

10. Peterson (1995).

11. Carrol (1993).

12. Checchi y Compañia Consultora (1994).

13. Las *Consideraciones sobre la autosuficiencia 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 y 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 deObservación 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	TOTAL 70 Ffuncionarios 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, Asamblea Legislativa
Primera Reunión Centroamericana: Red para la Descentralización y Fortalecimiento Municipal	FEMICA	Guatemala, abril 1994	TOTAL 76 Alcaldes, Gobierno Central, Organizaciones Internacionales, ONG
DescentralizaciónComo 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
La Coordinación de Agencias de Cooperación Internacional con Proyectos Regionales	FEMICA ANAM	Guatemala, enero 1994	TOTAL 22 Alcaldes, Asociaciones Municipales, Organizaciones Internacionales

77

Actividad	Organización patrocinadora	Lugar y fecha	Participantes
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. y Tempe, AZ, mayo 1993	TOTAL 26 Alcaldes, asociaciones municipales, organizaciones internacionales
Reunión: Democracia y Descentralización	FEMICA (co-precidida por PNUD y AECI, co-organizada por BCIE)	Honduras, mayo 1993	TOTAL 97 Alcaldes, asamblea legislativa, gobierno central, ONG, organizaciones regionales e internacionales
Primera Reunión Nacional de Municipalidaddes 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

18

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 Economicas Nacionales, CIEN (1994). *Temas Publicaos*, "Fondos Sociales", Guatemala, octubre.

Checchi 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*, II 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. *(1990a) 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 Centroamerico, FEMICA (1993). *La Descentralización y el Fortalecimiento del Gobierno Local: Un Desafío para la Democracia*, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Federación de Municipios del Istmo Centroamerico, FEMICA y Ciudades Unidas Desarrollo, (1994). *Experiencias Municipales Centroamericanas*, Ciudad de Guatemala.

Federación de Municipios del Istmo Centroamerico, FEMICA (1995). *Primer Informe General del Convenio FEMICA/ USAID: Período 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: America 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*, noviem-

19

bre.

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 Republica de El Salvador (1994). *Política de Desarollo 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 Desentralización 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 Centroamerícana 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 Besoaín (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 Governnance,* 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*

80

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 Córdiva (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 Devevelopment 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.

81

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 Solis, 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

82