

# **EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL Y DEL SECTOR MUNICIPAL**

**Preparado por RTI para la USAID/Honduras/MDDIO  
8 de noviembre de 2002**

Autores:

Gary Bland, RTI  
Julie Otterbein, Consultora de RTI  
Sigifredo Ramírez, Consultor de RTI

Con la contribución de:

Paul Fritz, USAID/Washington

Research Triangle Institute  
1615 M Street, NW, Suite 740  
Washington, DC 20036-3209  
Estados Unidos de América

## ÍNDICE

<b>Sección</b>	<b>Página</b>
CUADROS .....	iii
ABREVIATURAS o SIGLAS .....	iv
RESUMEN EJECUTIVO .....	v
I. INTRODUCCIÓN .....	1
II. INICIATIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN.....	1
A. Objetivos Estratégicos de la Misión de la USAID y descentralización .....	1
B. Descentralización y obstáculos a su aplicación.....	3
C. Oportunidades en el sector .....	4
III. PANORAMA GENERAL DEL SECTOR MUNICIPAL .....	5
A. Cambios a nivel municipal .....	5
B. Recientes iniciativas jurídicas y de políticas .....	7
C. Importantes protagonistas e instituciones en materia de desarrollo municipal .....	7
IV. EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DE LA USAID .....	11
A. Asistencia técnica proporcionada por la FUNDEMUN.....	11
B. Capacitación y asistencia proporcionada por la UNITEC.....	24
C. Diálogo de políticas y representación de la asistencia de la AMHON .....	31
VI. LEcciones Aprendidas Y RECOMENDACIONES PARA EL OTORGAMIENTO DE ASISTENCIA EN EL SECTOR.....	34
A. Estrategias específicas de la Misión.....	34
C. Asistencia para el Proyecto de Desarrollo Municipal.....	38
D. Fortalecimiento de la cobertura y el impacto de la asistencia municipal.....	42
E. Colaboración con la comunidad: Fortalecimiento de la participación ciudadana en asuntos municipales .....	43
VII. MAPA DE RUTA: IDEAS ESTRATÉGICAS PARA EL FUTURO .....	46
A. Respaldo para la política nacional de descentralización .....	46
B. FUNDEMUN.....	47
C. La UNITEC y planes para ayudar a las pequeñas municipalidades .....	51
D. AHMON .....	52
<b>Anexos</b>	
A Metodología para las visitas de campo y cuestionario	
B Documentos consultados	
C Personas contactadas	
D Presentación y ayuda memoria	

## CUADROS

Número	Página
Cuadro 1: Asistencia y capacitación de la FUNDEMUN.....	12
Cuadro 2: Variación porcentual del ingreso, 1995-2000 .....	14
Cuadro 3: Ahorro corriente en las municipalidades en la muestra, sobre la base de los estados financieros de 2001 (en miles de dólares estadounidenses).....	16
Cuadro 4: Cobertura porcentual de línea de base de la población a la fecha de ingreso en el proyecto, por servicios públicos.....	17
Cuadro 5: Variación porcentual de cobertura de servicios públicos, 1995-2001 .....	18
Cuadro 6: Variación del porcentaje de participación comunitaria en reuniones, por número de personas que asistieron .....	20
Cuadro 7: Porcentaje de contribuciones municipales de contrapartida, por año.....	22
Cuadro 8: Impacto de la capacitación de la UNITEC: Preguntas clave utilizadas durante las visitas de campo.....	26
Cuadro 9: Actividades que se sugieren para mejorar el entorno facilitador .....	37
Cuadro 10: Fases potenciales del surgimiento de la presupuestación participativa en Honduras.....	44
Cuadro 11: Criterios básicos de evaluación de procesos municipales participativos.....	45
Cuadro 12: Puntos de referencia e indicadores sobre la política nacional.....	47
Cuadro 13: Objetivos y puntos de referencia de la asistencia técnica de la FUNDEMUN .....	49
Cuadro 14: Objetivos de la AHMON .....	53

## **ABREVIATURAS O SIGLAS**

AMHON	Asociación de Municipalidades de Honduras
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
DCD	Dirección de Crédito para el Desarrollo
FHIS	Fondo Hondureño para la Inversión Social
FUNDEMUN	Fundación de Desarrollo Municipal
SIG	Sistema de información geográfica
GdH	Gobierno de Honduras
GTZ	Organismo Alemán de Cooperación Técnica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
PDM	Proyecto de Desarrollo Municipal
ONG	Organización no gubernamental
PAAR	Proyecto de Administración de Áreas Rurales
ARS	Asociación de Reforma de la Salud
PRODEL	Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
PRODEMUN	Proyecto de Desarrollo Municipal
RTI	Research Triangle Institute
SANAA	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados
OE	Objetivo Estratégico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNITEC	Universidad Tecnológica Centroamericana
USGS	Servicio Geológico de los Estados Unidos

# **EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL Y DEL SECTOR MUNICIPAL**

**Preparado por Research Triangle Institute para la USAID/Honduras  
8 de noviembre de 2002**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

La USAID es un importante protagonista en el sector municipal de Honduras desde hace más de diez años. Como el Proyecto de Desarrollo Municipal (PDM) de la Misión finalizará en 2003, la USAID solicitó a Research Triangle Institute (RTI) que colaborara en la revisión de las tendencias e iniciativas en el sector municipal, como aporte para una venidera estrategia. Se solicitó especialmente al equipo que evaluara el impacto de tres componentes del PDM: la asistencia técnica proporcionada por la Fundación de Desarrollo Municipal (FUNDEMUN); la capacitación proporcionada por la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC), y las actividades de diálogo de políticas orientadas por la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON).

### **Tendencias en el sector**

Es relativamente escaso el progreso logrado en relación con el marco jurídico de la descentralización. La Ley de Municipalidades de 1990 y la Ley de Reforma Electoral de 1993 sentaron las bases de la descentralización. No obstante, las leyes de aplicación de la misma, como la de descentralización de los servicios de agua, aunque debatidas y paralizadas durante años, están siendo consideradas nuevamente.

El actual Gobierno de Maduro, en Honduras, ha dado nuevo impulso a la labor de descentralización. El Gobierno de Honduras (GdH) está trabajando en varios frentes simultáneamente: el marco jurídico, la participación ciudadana, las finanzas y los servicios públicos. La lista de los nuevos servicios públicos que están considerándose a los efectos de la descentralización --incluidos los de salud y educación-- es amplia, y en todos los servicios se prevé en cierta medida la utilización de capacidad local para la gestión de nuevos cometidos. Esto tiene consecuencias para el Gobierno y para los donantes que respaldan la descentralización. El Gobierno local se convertirá en un importante asociado en muchos sectores en que tradicionalmente ha cumplido un papel secundario o no ha cumplido papel alguno.

Pese a la falta de avances en materia de descentralización, se han producido muchos cambios en el sector desde que comenzó a ejecutarse el PDM, especialmente en las municipalidades (ahora 46) en que se está dispensando asistencia técnica. Los alcaldes cumplen un papel más amplio que nunca en la prestación de servicios, porque han logrado incrementar los ingresos municipales. Además están mejor preparados e informados que antes. Las relaciones entre municipalidades y grupos comunitarios han mejorado en cierta medida. En las municipalidades del PDM y otros sectores de todas partes del país, el surgimiento de capacidad administrativa y el compromiso de generar ingresos fiscales locales se han acentuado significativamente. En otras municipalidades de pequeña y mediana escala existe una capacidad administrativa mucho

menor, o escasa, para obtener recursos a nivel local sin asistencia externa. La falta de capacidad es un obstáculo importante para la labor de descentralización.

### **Importantes intermediarios y protagonistas en el sector municipal y descentralización**

El PDM ha proporcionado considerable apoyo a la AMHON. Ha evolucionado a lo largo de los años hasta convertirse en un importante vocero en materia municipal. La AMHON es una de las pocas instituciones nacionales de Honduras que represente a todos los partidos políticos importantes, y en gran medida ha superado o relegado a un plano secundario el sectarismo político, a los efectos de lograr fines más amplios y colectivos. La Asociación ha desarrollado su capacidad de abogar por el cambio, y tiene las posibilidades de convertirse en agente catalizador para que las municipalidades comiencen a divulgar las enseñanzas acumuladas.

La FUNDEMUN se ha convertido en un importante agente de mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Esa entidad ha respondido con suma agilidad y reconocida capacidad de suministrar asistencia, y ha logrado resultados eficaces, especialmente en las esferas de los sistemas administrativos, la organización y la generación de ingreso fiscal. Es considerada como una institución de singular importancia en este ámbito, y es frecuente que entidades del GdH y donantes le soliciten análisis sobre problemas de interés municipal.

La capacitación de la UNITEC es un componente valioso del PDM de la USAID. La UNITEC ha actuado ágilmente y ha atendido con diligencia la necesidad de elaborar planes de estudios referentes a necesidades de gestión y políticas municipales. El sistema de suministro de capacitación de la UNITEC es un instrumento eficaz para llegar a una muy amplia gama de municipalidades, incluidas algunas de las más pequeñas y pobres.

Además de la USAID, otras entidades bilaterales e internacionales están proporcionando respaldo a nivel significativo a los efectos de la descentralización y el desarrollo municipal. El programa alemán (GTZ) respalda la coordinación de la capacitación municipal y promueve asociaciones municipales y el surgimiento de nuevos proveedores de asistencia técnica municipal. El programa español (PRODEMUN) trabaja con la AMHON y respalda y realiza el seguimiento del avance de las asociaciones municipales. Entre otras actividades, el programa sueco (ASDI) respalda la creación de capacidad municipal en cinco grandes municipalidades. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene varios proyectos, incluido un proyecto piloto de aguas y saneamiento en 22 municipalidades de escala intermedia. El Banco Mundial trabaja en un sistema nacional de impuestos inmobiliarios y una base de datos en esa materia.

### **Temas estratégicos y recomendaciones programáticas**

Con respecto al programa y a la estrategia de la USAID, surgieron varios temas, así como una serie de recomendaciones específicas sobre aspectos cambiantes de los programas de asistencia.

En la estrategia de la USAID deben participar importantes protagonistas en el sector: desde el GdH y un enfoque mucho más directo hasta participación ciudadana en asuntos municipales. Además, la estrategia debe proseguir, aunque con énfasis diferente, con municipalidades y sus instituciones de apoyo. Existe una oportunidad sin precedentes dentro de este gobierno para avanzar significativamente en materia de desarrollo y descentralización municipal, aunque aún

no resulta claro en qué medida esta ventanilla de oportunidad seguirá abierta. Recomendamos que la USAID trabaje con algunas entidades del GdH (ministerios competentes, el Parlamento, la Contraloría General y otras entidades) y promueva y respalde el establecimiento de un conjunto razonable de objetivos de descentralización que hayan de perseguirse. Recomendamos nuevos enfoques participativos en materia de gobierno local en el programa municipal de la Misión. La USAID al parecer tendrá que crear un mecanismo administrativo para respaldar en forma proactiva actividades en esas esferas, en forma general.

Se requieren nuevos enfoques en materia de capacitación y asistencia técnica. Específicamente, es preciso que instituciones ejecutoras, como la UNITEC y la FUNDEMUN, comiencen a cobrar por la asistencia que dispensan, se orienten en mayor medida por la demanda, y operen en mayor medida con criterios similares a los comerciales. Deben elaborarse estrategias de sostenibilidad en un período posterior a la participación de la USAID. Finalmente, debe procurarse que otras entidades del sector privado y organizaciones no gubernamentales (ONG) participen en el mercado de servicios municipales.

Se requieren nuevos modelos para trabajar con las comunidades más pequeñas. Un enfoque promisorio consiste en trabajar a través de asociaciones de municipalidades, o *mancomunidades*. La UNITEC tiene un programa limitado de capacitación municipal en comunidades muy pequeñas, que podría ofrecer la posibilidad de ser aplicado en forma más amplia e intensiva. Finalmente, en los programas de asistencia tales como los de la FUNDEMUN debería incluirse un conjunto más amplio de objetivos y actividades en participación comunitaria y deberían utilizarse técnicas tendientes a convertir a los grupos comunitarios en coasociados en planos de mayor igualdad con autoridades municipales en materia de decisiones de inversión y supervisión.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La USAID es un importante protagonista en el sector municipal de Honduras desde hace más de diez años. Las actividades en el ámbito municipal respaldan el cuarto Objetivo Estratégico (OE) de la Misión, que es “Un gobierno democrático más eficaz, responsable y transparente, con mayor participación ciudadana”. Como su Proyecto de Desarrollo Municipal (PDM) finalizará en 2003, la Misión solicitó la asistencia del equipo de Research Triangle Institute (RTI) para analizar las tendencias e iniciativas en el sector municipal, como aporte para una estrategia actualizada en este sector.

Se pidió al equipo del RTI que examinara el impacto de tres componentes del PDM: la asistencia técnica proporcionada por la Fundación de Desarrollo Municipal (FUNDEMUN); la capacitación proporcionada por la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC), y las actividades de diálogo de políticas orientadas por la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON).

Un equipo del RTI permaneció en Honduras entre el 30 de septiembre y el 25 de octubre de 2002. El equipo se reunió con el personal de la Misión que supervisa las actividades municipales del OE 4 y con otros funcionarios de la Misión para dialogar sobre sus actividades, enmarcadas en el programa, vinculadas con descentralización y desarrollo municipal. El equipo entrevistó a muchos representantes gubernamentales de nivel nacional y a instituciones donantes. Con aportes de la Misión, el equipo seleccionó a una muestra de doce municipalidades para realizar visitas de campo. Todas esas municipalidades reciben capacitación en el marco del componente de la UNITEC y nueve reciben asistencia técnica en el contexto del componente de la FUNDEMUN del PDM. Algunas han participado durante varios años y otras fueron introducidas en el programa recientemente. Esta pequeña muestra dio lugar a algunas observaciones destinadas a ser ilustrativas, en lugar de estadísticamente significativas. En el *Anexo A* aparece una lista de municipalidades en la muestra y el cuestionario utilizado en las visitas de campo. En el *Anexo B* se presenta una lista de Documentos consultados, en el *Anexo C* la lista de las personas entrevistadas, y en el *Anexo D* la presentación y ayuda memoria del taller USAID-RTI sobre la evaluación realizado en Tegucigalpa el 15 de noviembre.

En la sección siguiente se examinan las amplias iniciativas de descentralización del GdH, la USAID y otros donantes. En la Sección III se pasa revista a tendencias, leyes e instituciones del sector municipal. En la Sección IV se analiza la asistencia proporcionada en el marco del PDM. En la Sección V se destacan las enseñanzas acumuladas para el sector en conjunto y en materia de asistencia para proyectos. En la sección final del informe aparece una serie de análisis y recomendaciones para la estrategia de la USAID en el sector municipal.

## **II. INICIATIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN**

### **A. Objetivos Estratégicos de la Misión de la USAID y descentralización**

Como respaldo para el Gobierno del Presidente Maduro, la USAID/Honduras está proporcionando y está dispuesta a brindar respaldo adicional con fines de descentralización y desarrollo municipal en diversos sectores. De hecho, la mayor parte de los programas de la

Misión respaldan o se proponen respaldar la descentralización y el desarrollo municipal en sus ámbitos de trabajo. Al parecer existe un considerable potencial de coordinación sustancial y de una mayor promoción de sinergias entre los sectores en cuestión.

Como el Gobierno del Presidente Maduro está haciendo hincapié en la descentralización de las funciones **sanitarias** hacia las municipalidades y los ámbitos locales, la descentralización se ha convertido en un tema clave para el programa de salud de la Misión. La Asociación para la Reforma de la Salud (ARS) está trabajando a nivel local como parte del proceso de descentralización, notablemente con la iniciativa *Municipios Saludables*. La ARS elaborará y aplicará los objetivos de reforma de políticas a nivel nacional. Pronto se contratará a un nuevo jefe de equipo de la ARS, que asumirá esa responsabilidad. Vale la pena mencionar que la responsabilidad de la gestión de un hospital fue transferida a Puerto Cortés, una de las municipalidades del PDM, hace alrededor de un mes.

En el ámbito de la **educación**, el equipo de la Misión está procurando respaldar el plan enunciado por el Gobierno de Maduro en materia de descentralización. En esta instancia, el equipo, que se propone iniciar dentro de poco la labor referente al diseño de la reforma, procura inyectar mejoras cualitativas en la estrategia de descentralización y desconcentración. Se prevé que cada municipalidad reciba a un director de educación que, como empleado ministerial, dependerá de la oficina central. No obstante, los alcaldes y consejeros interesados pueden cumplir, y cumplirán, un papel importante en la creación de eficaces comités de desarrollo educativo local.

Uno de los tres componentes del **programa de alimentos** de la USAID enmarcado en el Título II de la Ley 480 se centra en el fortalecimiento de las municipalidades rurales. Este programa trabaja con 15 municipalidades sumamente pobres que representan a 130 comunidades a fin de aplicar proyectos que mejoren la infraestructura legal y promuevan el empleo. En estos ámbitos son escasos los servicios públicos tales como los de agua y electricidad. Los alcaldes de las municipalidades asisten a cursos de capacitación de la UNITEC (y de capacitación proporcionada por otros donantes), cuentan con manuales de la UNITEC y reciben manuales de la FUNDEMUN a través de la entidad encargada de la ejecución del proyecto, CARE. Las municipalidades participan en asociaciones o *mancomunidades* y en el programa *Municipios Saludables*.

Una de las actividades de **desarrollo económico** de la Misión respalda el desarrollo de microempresas y pequeñas empresas en cuatro ciudades secundarias (Choluteca, Comayagua, Danli y La Ceiba) y sus zonas circundantes, que también reciben asistencia de la FUNDEMUN. Se entiende que las municipalidades cumplen un papel importante en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo de pequeñas empresas.

El Proyecto de Desarrollo Forestal de la Misión, que expira al final del presente año fiscal, promueve la **sostenibilidad forestal** y la **gestión de cuencas hidrográficas** a través de capacitación y asistencia técnica en 70 municipalidades. Alcaldes, consejeros y directores de personal de unidades ambientales municipales son los destinatarios previstos de la asistencia. También se proporciona capacitación en control de calidad del agua con la ayuda de conjuntos de materiales de capacitación. El proyecto ha respaldado también la realización de diagnósticos municipales y capacitación de candidatos, a fin de que quienquiera que gane la elección esté

preparado para atender los problemas forestales y de cuencas hidrográficas. Pese a la rotación de personal, el gerente de proyecto cree que el personal capacitado trabajará en otras partes a nivel municipal, con lo cual no se desperdigarán los esfuerzos.

## **B. Descentralización y obstáculos a su aplicación**

La sanción de la Ley de Municipalidades de 1990 y la subsiguiente reforma electoral que permitió a los ciudadanos votar en elecciones municipales independientes en 1993 son, hasta la fecha, los atributos básicos de la legislación sobre descentralización. En 1997 los electores pudieron votar por candidatos municipales en listas separadas, lo que dio mayor jerarquía a los alcaldes. Se trata de importantes avances. Dada la fuerte centralización del sistema, sin embargo, no es mucho más lo logrado en una década en cuanto a transferencia de atribuciones adicionales a nivel local. De hecho, lo más destacado es que no se lograron aplicar muchas de las disposiciones de la Ley de Municipalidades, ni sancionar leyes que dispongan la descentralización de servicios públicos que deban ser administrados a nivel municipal. En Honduras, muchos de los servicios municipales clásicos administrados en la esfera local en toda América Latina --suministro de agua en ciudades grandes y medianas, protección contra incendios y reparación de caminos-- están a cargo de grandes entidades estatales o ministerios, localizados en Tegucigalpa.

Las municipalidades, especialmente las de mayor tamaño, prestan algunos servicios públicos, respaldan mejoras de infraestructura y se hacen cargo de funciones piloto, inclusive un hospital de Puerto Cortés. Sin embargo, en gran medida ello se debe a la labor del propio alcalde y se logra con el respaldo de donantes internacionales. Lo más importante es que al aumentar las funciones de la municipalidad en la esfera local, muchas administraciones locales han mejorado su base fiscal. Los ingresos generados a nivel local les han permitido realizar en cierta medida la prestación de servicios --la infraestructura de la educación, por ejemplo-- y atender problemas no tradicionales por iniciativa propia. Ha habido cierto tipo de descentralización de facto.

En general, sin embargo, Honduras sigue siendo un Estado unitario centralizado. La gran mayoría de las municipalidades sólo cuentan con un mínimo de recursos para realizar nuevas funciones, y los dirigentes elegidos siguen dependiendo de sus partidos políticos --y no de su desempeño en el cargo-- para realizar sus carreras políticas. En muchas formas, el problema consiste en que Honduras no ha logrado sancionar y aplicar una legislación facilitadora que permita la transferencia de funciones locales a nivel municipal. Las leyes municipales prevén una serie de responsabilidades municipales y en algunos casos --por ejemplo en materia de forestación-- la ley sencillamente no se aplica. En muchas esferas la legislación sectorial contradice la ley municipal. Por lo tanto, no queda claro qué nivel de gobierno debe hacerse cargo de un servicio o de una función, con lo cual, a falta de medidas específicas por parte de las autoridades centrales, esos niveles siguen estando centralizados.

También debería hacerse hincapié en que si bien las reformas electorales de principios de los años noventa fueron importantes, los votantes hondureños siguen estando sujetos a un sistema de partidos políticos y a un sistema electoral sumamente centralizados. La separación de las fechas de elecciones municipales y nacionales y una reforma que permita a los movimientos locales o a entidades independientes presentar candidatos para elecciones locales permitirían eliminar el control a los líderes políticos del ámbito central. Finalmente, quizás el mayor obstáculo a la

descentralización es la falta de recursos disponibles para las municipalidades. La Ley de Municipalidades prevé un régimen tributario sorprendentemente amplio: cinco impuestos, incluido el impuesto inmobiliario. Para la gran mayoría de las municipalidades, sin embargo, el hecho de que el Gobierno nacional no transfiera a las municipalidades el 5% de los recursos presupuestarios --un nivel bajo a escala centroamericana-- es un impedimento importante a la autonomía. En Guatemala, por ejemplo, las transferencias nacionales a las municipalidades representan no menos del 12% de los recursos presupuestarios, y en El Salvador, la cifra es del 6%. En Nicaragua las municipalidades reciben más o menos el mismo porcentaje que en Honduras (2%). Tanto en Costa Rica como en Panamá se están considerando proyectos de leyes de incremento de las transferencias, cuyo monto representaría así el 10% de los recursos presupuestarios.

El Presidente Maduro ha expresado públicamente el compromiso de su gobierno con la descentralización. Su Ministerio de Hacienda se ha comprometido a incrementar las transferencias, por ejemplo en un 0,5% por año, hasta alcanzar el nivel del 5%. No obstante, aún no está claro si se propone ir más allá de los proyectos piloto financiados por donantes internacionales o tiene la capacidad política necesaria para superar intereses creados, poco entusiastas en avanzar. Al parecer el enfoque de Maduro será gradual --como corresponde-- y se basará en actividades piloto, quizás acompañadas de avances en uno o dos sectores, como los del agua y la salud.

El reciente establecimiento de consejos de desarrollo regional formados por diputados, así como por alcaldes y por representantes de la sociedad civil, crea preocupaciones aún mayores con respecto a la oposición parlamentaria a toda medida considerada como debilitante de su poder con respecto a los alcaldes. Es probable que los consejos otorguen oficialmente a los diputados funciones de selección de proyectos del Fondo Hondureño para la Inversión Social (FHIS) y por lo tanto les den influencia directa en materia de adopción de decisiones municipales en materia tributaria. El propio FHIS está siendo descentralizado, otro proyecto piloto permite a 22 municipalidades diseñar proyectos financiados por el FHIS, obtener financiamiento para los mismos, y ejecutarlos. No obstante, aunque ese cambio puede ayudar a reforzar la capacidad municipal, se trata simplemente de una delegación de funciones a las municipalidades para la ejecución de un fondo central de proyectos financiado por donantes internacionales.

## **C. Oportunidades en el sector**

### **1. Lucha contra la corrupción y transparencia**

Los programas municipales de lucha contra la corrupción y logro de una mayor transparencia están en etapas incipientes en Honduras. Ambas comisiones de transparencia creadas en el marco de la nueva ley de transparencia, y la figura del *comisionado*, u ombudsman comunitario, establecida como parte de la reforma municipal para supervisar operaciones administrativas (en oposición a las financieras) son nuevas y recién comienzan a utilizarse. Aún no resulta claro en qué medida esos mecanismos serán eficaces. Los esfuerzos de la FUNDEMUN tendientes a respaldar el establecimiento de *comisionados* se encuentran también en sus comienzos. Los *comisionados* son elegidos por el alcalde y el consejo municipal en un cabildo abierto, de una lista preparada por la comunidad. Este procedimiento hace más probable que el *comisionado* tenga cierta independencia de acción para cumplir sus funciones eficazmente.

Se exige a las municipalidades que rindan cuentas regularmente a la Contraloría, pero la mayoría de ellas no lo hacen. Compañías privadas están comenzando a trabajar con las municipalidades, como lo hace la FUNDEMUN, para ayudarlas a cumplir este requisito. Otros mecanismos, como la presupuestación participativa (véase más abajo) y mejores sistemas de información y comunicaciones, son también promisorios a los efectos de incrementar la transferencia en materia de finanzas municipales. La labor de la FUNDEMUN, en cuanto a sistematización de los sistemas financieros y tributarios, es naturalmente vital para avanzar en la lucha contra la corrupción.

## **2. Desarrollo económico local**

A medida que siguen desarrollándose las municipalidades, y en cierta medida haciéndose cargo del producto de la descentralización, esas entidades pueden cumplir un papel cardinal en la promoción de un entorno que respalde y promueva el desarrollo económico, las inversiones del sector privado y la creación de empleo. Las municipalidades pueden convertirse en agentes de desarrollo. Las municipalidades hondureñas más grandes y más capaces ya están adecuadamente posicionadas como para asumir esa labor, e inclusive las municipalidades más pequeñas pueden tomar nuevas iniciativas. El desarrollo económico puede integrarse en los enfoques de capacitación y creación de capacidad de la FUNDEMUN y otras ONG y coasociados de la Misión. La UNITEC realiza una actividad interesante en esta esfera, ya que hace participar a alcaldes, cámaras de comercio y pequeñas empresas en la promoción económica. Los procesos participativos pueden ayudar a las municipalidades a identificar mecanismos de respaldo de iniciativas empresariales y de comunidades productivas. El proceso participativo crea foros en que el alcalde, los miembros de los consejos y los ciudadanos actúan como embajadores para crear vínculos, sinergias y oportunidades económicas para las comunidades a las que sirven. Este tema se trata en las secciones siguientes.

## **3. Participación ciudadana**

Los cambios que están surgiendo a nivel municipal en Honduras, así como las prospectivas reformas en materia de descentralización implican que las municipalidades, *mancomunidades* y otras asociaciones municipales asumirán cometidos adicionales. Cuando ello ocurra aumentará la importancia de la participación ciudadana en la adopción de decisiones municipales. Honduras tiene una débil tradición de gobierno participativo: por ejemplo, la presupuestación participativa, que se está volviendo cada vez más común en toda América Latina, prácticamente no despierta atención alguna en Honduras. Existen sólidas posibilidades de mejorar algunos de los mecanismos participativos de la legislación vigente y crear prácticas que hagan participar en mucho mayor a la sociedad civil. Este ámbito de actividad se considerará también pormenorizadamente más abajo.

# **III. PANORAMA GENERAL DEL SECTOR MUNICIPAL**

## **A. Cambios a nivel municipal**

La Ley de Municipalidades de 1990 sigue siendo la piedra angular del movimiento municipal en Honduras. Al otorgar autonomía a los 298 gobiernos municipales del país, asignando una serie de cometidos de prestación de servicios públicos al nivel municipal y establecer diversas fuentes de ingresos municipales, la ley proporcionó un nuevo y duradero marco de adecuada gestión pública local. La ley se convirtió en la base de respaldo del PDM para la FUNDEMUN, la AHMON y la UNITEC. La FUNDEMUN se convirtió en la principal fuente de asistencia técnica a las municipalidades grandes. En especial, la AMHON ha llegado a ser el principal vocero institucional de intereses municipales, abogando por la aplicación de la Ley de Municipalidades y promoviendo, como factor clave, la reforma electoral. Finalmente, como es notorio, el respaldo de la USAID al desarrollo municipal ha suscitado considerable progreso, especialmente a través de un extraordinario incremento de los ingresos municipales mediante la recaudación tributaria en las ciudades secundarias tomadas como objetivo.

La reforma electoral de 1993 fue una importante victoria para la AHMON y para quienes en el ámbito municipal abogan por el establecimiento de algún espacio entre los intereses municipales y la preponderancia del gobierno central. La reforma permitió emitir dos votos en una elección; separó el voto municipal del voto nacional, lo que permite a los gobernantes locales electos -- especialmente los alcaldes-- obtener mayor legitimidad electoral. La reforma da a los alcaldes mayor autonomía frente a las autoridades nacionales de sus partidos para actuar a favor del municipio. En 1997 la reforma fue reforzada de modo de establecer no sólo elecciones separadas, sino hojas de votación separadas.

Al año siguiente el huracán Mitch dio impulso a una labor de las municipalidades tendiente a atender innumerables necesidades urgentes creadas por el desastre. Pocas semanas después de la tormenta, las municipalidades se estaban haciendo cargo de amplios aspectos de la situación y elaborando estrategias de reparación de la infraestructura y suministro de socorro a los ciudadanos. Antes de 1998 era el Gobierno central el que se ocupaba de todos los campos -- como quedó demostrado tras el huracán Fifi de 1974, en que los municipios no cumplieron papel alguno en relación con las secuelas del desastre. Después de Mitch, las municipalidades de Honduras contaron también con el respaldo moral y financiero del Acuerdo de Estocolmo de los donantes, lo que significó que los recursos recibidos en gran escala para reconstrucción debían utilizarse en la mayor medida posible a través del nivel local. En todo el país hay nuevos caminos, puentes, viviendas e infraestructura en construcción con participación y orientación municipal.

Actualmente el perfil de la municipalidad y la jerarquía de los alcaldes han aumentado extraordinariamente. Nadie duda que los alcaldes son más profesionales, están mejor informados y preparados en forma más democrática y técnica que hace diez años. La mayor parte de los alcaldes de las 12 municipalidades visitadas por el equipo del RTI contaban con participación profesional, varios eran docentes, y algunos provenían del sector privado. Con pocas excepciones, dieron a conocer ampliamente sus ideas sobre las funciones propias de un alcalde y trataron de aprovechar toda la gama de mecanismos de capacitación y asistencia que se proporcionan en el marco del PDM.

Además los alcaldes poseen mayor poder político; los de Tegucigalpa y San Pedro Sula compiten ahora en popularidad con el Presidente de Honduras. La prueba más clara de la nueva jerarquía de los alcaldes es la batalla política entre éstos y los diputados locales, que creen haber perdido

poder e influencia en sus departamentos de origen frente a las autoridades municipales. Este conflicto es una importante barrera institucional a una mayor descentralización en Honduras: la descentralización requiere la reforma legal, y son los diputados quienes hacen las leyes. En general, no cuentan con grandes incentivos a conceder mayores facultades al nivel local.

## **B. Recientes iniciativas jurídicas y de políticas**

El Gobierno de Maduro procura realizar un conjunto de reformas jurídicas como parte de su plan de descentralización. El plan gubernamental del Estado comprende cuatro componentes: tecnología e información, reforma judicial, política electoral (elección de diputados en distritos electorales) y gestión pública, el primer componente del cual es la descentralización. El plan del Presidente se presentó en su forma más amplia en el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) de la Presidencia y en la estrategia nacional de reducción de la pobreza.

Más específicamente se prevé la sanción de cuatro leyes: el Marco General de Aguas y Saneamiento, la Ley de Aguas y Saneamiento, la Ley sobre Regulación Territorial y la Ley Forestal. Las dificultades que han de enfrentarse para sancionar esas leyes quedaron ampliamente demostradas en el período de la visita del equipo del RTI, en que la ley-marco general de agua, que se creía en general que sería sancionada, quedó paralizada en el Congreso. Según señaló uno de los principales diputados, al parecer la ley requiere mejoras adicionales.

## **C. Importantes protagonistas e instituciones en materia de desarrollo municipal**

### **1. Instituciones municipales**

Tres protagonistas clave a nivel municipal son, naturalmente, los copartícipes del PDM: la AHMON, la FUNDEMUN y la UNITEC. La labor de estas instituciones es ampliamente conocida y en general se le dispensa adecuado respeto. Durante años, fuera de las municipalidades, esas tres instituciones definían al sector municipal. En cambio en los últimos años, especialmente después del huracán Mitch, ha habido cierta expansión en la materia. La AHMON procura realizar su propia reingeniería, tema al que se hace referencia más abajo. Diversos donantes se muestran cada vez más activos en materia de descentralización y de desarrollo municipal, tema que también se considera más abajo.

Cabe mencionar dos hechos adicionales. Primero, ha surgido un grupo bastante amplio y creciente de empresas del sector privado, universidades, ONG y otras entidades. Las mismas están en condiciones de brindar asistencia técnica, y lo hacen en forma creciente en el mercado privado. Algunas de esas entidades trabajan como contratistas para la FUNDEMUN o la AMHON, pero es probable que adquieran cada vez mayores aptitudes y facetas. (Actualmente parecen centrar su atención en financiamiento y contabilidad). Segundo, las *mancomunidades* y otros tipos de asociaciones municipales, dentro de un mismo departamento y entre distintos departamentos, cumplen un papel más destacado, en muchos casos con el apoyo de donantes y con los servicios de algunas empresas del sector privado. Como ya se señaló, se considera que las *mancomunidades* son un mecanismo eficaz para dispensar, entre otras formas de apoyo, asistencia técnica a las pequeñas municipalidades de Honduras.

## 2. Donantes internacionales

En general, los donantes internacionales, en Honduras, respaldan firmemente las políticas y los proyectos tendientes a la descentralización. En Honduras, los donantes se coordinan en forma relativamente adecuada, en forma ad hoc y, como es notorio, influyen poderosamente y se muestran muy activos en materia de descentralización y desarrollo municipal. Suele atribuirse este fenómeno a la labor y los continuos esfuerzos de la USAID. Los donantes celebran una reunión --básicamente una vez por mes-- en la “Mesa de Donantes”. En esas reuniones se analiza el avance de la descentralización, el desarrollo municipal y muchos otros temas. Recientemente la Secretaría de Gobernación llevó a cabo un desayuno de trabajo con todos los donantes, en que se presentaron estudios de políticas sobre descentralización de los cuatro servicios públicos, a los efectos de realizar análisis y comentarios. Otro hecho importante será la reunión de donantes de Honduras del 3 y 4 de febrero de 2003, en que se analizará detenidamente la descentralización y los esfuerzos gubernamentales tendientes a promoverla.

GTZ: Los alemanes consideran que el actual gobierno se muestra mucho más interesado que sus predecesores en la descentralización y que existe un margen mucho más amplio que nunca para la mutua colaboración de los donantes. Su nuevo proyecto, de nueve años de duración, implica la colaboración con la Secretaría de Gobernación y Justicia. Una de las metas de GTZ consiste en promover, elaborar y llevar a la esfera operativa a PRODEL, el marco de descentralización del sector público. Los alemanes promueven la creación, con varias organizaciones y donantes hondureños y con respaldo de la USAID, de un comité interinstitucional para la coordinación de la capacitación municipal. Los objetivos clave consisten en orientar actividades de capacitación y evitar la duplicación de esfuerzos.

GTZ realiza también el seguimiento, mediante su “Base de datos de servicios municipales”, del número de entidades que se ocupan de la capacitación y asistencia técnica municipal, o podrían llegar a hacerlo, y actualmente hay 173 de ellas. La idea consiste en crear una creciente red de instituciones de capacitación que permita capacitar a terceros para brindar asistencia y por lo tanto, con el tiempo, multiplicar la oferta disponible. La lista comprende todos los tipos de entidades de ese género --entidades públicas, universidades, organizaciones no gubernamentales e inclusive las unidades técnicas de las *mancomunidades*-- pero GTZ aún no ha realizado una evaluación sistemática de su capacidad de suministro de asistencia. Los alemanes estiman que 15 organizaciones están en condiciones de brindar asistencia municipal, incluido un grupo básico de cinco de ellas (la UNITEC, la FUNDEMUN, la AHMON, la Secretaría de Gobernación y la Oficina Nacional de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de Cultura).

La promoción y el fortalecimiento de las *mancomunidades*, especialmente de las unidades técnicas, es otra actividad clave de GTZ. Los alemanes realizan el seguimiento del establecimiento y los objetivos de las 52 *mancomunidades*, y patrocinan --con participación de la AMHON-- un “Foro y Feria de *Mancomunidades*”, del 10 al 12 de diciembre de 2002. A través de las *mancomunidades*, toman como objetivo a las 80 localidades más pobres y más pequeñas, cuando comience a funcionar la red de capacitación y asistencia técnica programada.

Cooperación española (PRODEMUN): El principal coasociado del PRODEMUN es la AMHON. Sus principales actividades consisten en fortalecimiento institucional, planificación territorial y política y proyectos de desarrollo local. Los españoles tienen mucho interés en el

desarrollo de las *mancomunidades* y la creación de incentivos para su formación. Realizan el seguimiento de sus objetivos y su avance. También procuran reforzarlos a través del fomento de reformas de disposiciones legales pertinentes, el respaldo de la planificación estratégica y la sostenibilidad y el suministro de otros tipos de asistencia técnica.

Los españoles creen que el GdH debe realizar avances más firmes en materia de descentralización. Es preciso aplicar la Ley de Municipalidades y el Gobierno debe sancionar nuevas disposiciones legales basadas en un pacto político para garantizar la sostenibilidad de las reformas a través de futuros gobiernos. A su juicio los planes piloto pueden ser interrumpidos o dejados sin efecto fácilmente.

Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (): Los suecos participan activamente en actividades de respaldo de la descentralización y el desarrollo municipal y cuentan con planes adicionales, más amplios, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en esta esfera. No obstante, se sienten frustrados por el lento avance de los planes actuales de los gobiernos – especialmente por el hecho de que no se haya elaborado una estrategia de acción-- tendientes a llevar adelante el proceso de reforma. A juicio de los suecos, el Gobierno de Maduro -- especialmente la Secretaría de Gobernación-- debe llevar adelante la cuestión de inmediato.

El proporciona US\$2,8 millones para un proyecto de gobiernos locales administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El proyecto comprende una labor realizada en cinco grandes municipalidades, incluidas las de Tegucigalpa y San Pedro Sula, y terminará a principios de 2003. Entre las metas figuran el fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades, el fortalecimiento de la Secretaría de Gobernación (capacidad estratégica y de planificación de la descentralización) y medidas tendientes a mejorar el diálogo entre la Secretaría de Gobernación y la AHMON. El respalda una asociación del sector público y del sector privado en materia de aguas y saneamiento en Choluteca (US\$3,2 millones; 80% de infraestructura), así como los planes de ONG suecas (Diagonia) tendientes a ayudar a las municipalidades pobres de la frontera con El Salvador (planificación participativa, solución de controversias, elaboración de proyectos, etc.). Los suecos se mostraban también muy activos hasta hace muy poco tiempo en la promoción de los esfuerzos tendientes a la descentralización del FHIS.

El espera llegar a un acuerdo en torno a un acuerdo por un monto de US\$5 millones, como complemento de un conjunto de medidas de asistencia del BID, en noviembre de 2002. Un importante componente del proyecto consiste en mejorar la capacidad municipal de prestación de servicios básicos, especialmente a través de la descentralización de los servicios de aguas y saneamiento, para zonas de bajos ingresos. En febrero, el comenzará a diseñar un Programa de Desarrollo Local, iniciativa que proporcionará US\$3 millones a lo largo de tres años para respaldo del PRODEL, respaldo de la Secretaría de Gobernación y Justicia, y fortalecimiento municipal. Finalmente, a más largo plazo, el se propone promover la participación ciudadana (por un monto comprendido entre US\$500.000 y US\$1.000.000) en materia de seguridad pública, incluida la labor tendiente a mejorar la colaboración entre los ministerios nacionales en esta esfera. El señala, no obstante, que esta iniciativa requiere un análisis adicional.

Banco Interamericano de Desarrollo: El BID ha asumido un papel activo en la promoción de una descentralización gradual, informada, y participa en no menos de tres proyectos de respaldo de

este proceso. El Representante del BID ha puesto de manifiesto una actitud muy positiva con respecto al entorno actual de la descentralización, pero señaló que existe oposición en el Gobierno, de parte de quienes no creen que la descentralización dé resultados favorables, por lo cual es importante brindar un rápido apoyo al Gobierno.

El BID respalda varios proyectos vinculados con la descentralización y/o el desarrollo municipal. Entre los más importantes figura el proyecto piloto de aguas y saneamiento en 22 municipalidades de escala media. Este proyecto, de US\$26 millones (ahora US\$40 millones, teniendo en cuenta una ampliación y fondos de contrapartida), que se basará en el Ministerio de Hacienda, está a la espera de la aprobación de la ley de aguas. La iniciación de este proceso depende de la sanción del marco legal que permita a los alcaldes ejecutar proyectos de infraestructura de aguas y saneamiento y establecer tarifas. Un segundo proyecto, que está en la fase de diseño (se prevé una misión del BID para fines de noviembre, y que previsiblemente entrará en la fase operativa en un año), consiste en un préstamo de US\$20 millones (recientemente incrementado a US\$40 millones, a través de la incorporación de apoyo para el FHIS y grupos indígenas) para respaldar el fortalecimiento institucional de la Secretaría de Gobernación. Este préstamo respalda, junto con otros donantes, los cuatro estudios de descentralización patrocinados por el Ministerio, a los que se da respaldo para dar una idea adecuada de los medios que permitan avanzar en la descentralización.

El BID respalda además actualmente al FHIS, que forma parte de un proyecto piloto de descentralización del ciclo de los proyectos a autoridades municipales, y un proyecto de fortalecimiento institucional de la *cuenca-mancomunidad* del Valle del Sur, que abarca a 17 municipalidades. Este último proyecto, que se basa en una visión regional de prestación de servicios, aún no está en la etapa operativa. Una vez que se defina un plan estratégico y una organización podrá llevarse adelante el préstamo. Finalmente, el Banco prevé una iniciativa de generación de indicadores de desempeño para municipalidades en cuatro países de América Central, incluidos 16 en Honduras. Aunque la contratación no se ha realizado, la idea consiste en promover un sistema de determinación de criterios.

Banco Mundial: El Banco ha respaldado nuevas actividades en el marco del Proyecto de Administración de Áreas Rurales (PAAR), que fue creado como proyecto de desarrollo rural y administración de tierras. El Banco también respalda un proyecto piloto que podría convertirse en un modelo de gestión de tierras de propiedad del gobierno central, y ayudará a preparar un catastro nacional y crear una base de datos que compartiría con los gobiernos locales. PAAR se propone realizar dos proyectos pilotos departamentales, y luego procurará ampliarlos a escala nacional. El Director de PAAR también toma parte en la elaboración de un proyecto de *Ley de Ordenamiento Territorial*, que forma parte del proceso de descentralización y, según se informa, suscitará medidas en el futuro próximo.

Como se explica en las recomendaciones que abajo aparecen, pese a la actividad de los donantes, al parecer existen amplias oportunidades para que la USAID/Honduras respalde a las instituciones de gobierno nacionales en el programa de descentralización. De las instituciones bilaterales, sólo GTZ parece estar trabajando actualmente con PRODEL y la Secretaría de Gobernación; se propone hacerlo. De todos modos, PRODEL indudablemente posee la amplitud suficiente como para brindar oportunidades de una labor adicional; es mucho lo que queda por hacer. Reviste especial importancia a este respecto la capacidad de la Secretaría de

Gobernación de establecer prioridades y colaborar con los donantes para evitar duplicación de esfuerzos.

A medida que se establece una política de descentralización, y suponiendo que el proceso siga adelante, es probable que existan amplias posibilidades para que la USAID ayude a diseñar procedimientos de transferencias fiscales; por ejemplo para respaldar la aplicación, por parte del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) del proceso de descentralización de aguas y saneamiento, o para establecer criterios de certificación y de otro género para la transferencia de cometidos sectoriales. Es evidente que los donantes tienen intereses comunes en algunas esferas, por ejemplo la Secretaría de Gobernación y el desarrollo de *mancomunidades*. Cabe examinar una posible colaboración de la USAID en esos esfuerzos. Además, la atención de la Secretaría de Gobernación parece estar centrada en la relativa desatención de otros ministerios, como el Ministerio de Hacienda, y posiblemente otros.

#### **IV. EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DE LA USAID**

##### **A. Asistencia técnica proporcionada por la FUNDEMUN**

###### **1. Cobertura y contenido de la asistencia de la FUNDEMUN**

El PDM fue iniciado en 1990, como respuesta de la USAID al interés del GdH en el sector municipal, y para ayudar a aplicar la Ley de Municipalidades sancionada ese mismo año. Inicialmente el PDM tomó como objetivo a 14 municipalidades identificadas en la Evaluación del Sector Municipal de 1989 preparada por el *Instituto Centroamericano de Administración Económica*. Estas municipalidades fueron las de mayor potencial de desarrollo. El proyecto comenzó en 1990, con cuatro municipalidades de la costa norte (La Lima, El Progreso, Choloma y Villanueva). Llegado 1995, trabajaba con las 14 municipalidades identificadas en la evaluación (habiéndose agregado Catacamas, Choluteca, Comayagua, Danli, El Paraíso, Juticalpa, La Ceiba, Puerto Cortes, Siguatepeque y Tela). La FUNDEMUN ha designado como “Grupo A” a esas 14 municipalidades y a otras cinco (Nacaome, Olanchito, San Lorenzo, Santa Rosa de Copan y Tocoa).

En el período comprendido entre 1995 y 2001, 27 municipalidades fueron agregadas al PDM, con una cobertura total de 41. En 2002, la USAID autorizó a la FUNDEMUN a incluir a cinco nuevas municipalidades en el programa, aunque aún no se ha iniciado la asistencia

Las municipalidades del PDM reciben asistencia técnica individualizada y capacitación en servicio para autoridades y personal. Además FUNDEMUN brinda asistencia a 23 municipalidades agrupadas con objetivos o actividades específicos en asociaciones municipales o *mancomunidades*. Esos grupos de municipalidades reciben asistencia limitada en materia de gestión y recaudación de ingresos como medio de reforzar su capacidad de alcanzar objetivos específicos.

Una vez que una municipalidad es aceptada en el PDM, la FUNDEMUN prepara una evaluación o diagnóstico municipal general para determinar los ámbitos de asistencia técnica que se requieren para transformar a la municipalidad en un gobierno local eficaz. La FUNDEMUN

analiza las necesidades identificadas con el alcalde y el consejo municipal y recomienda ámbitos prioritarios, para incluir en un acuerdo inicial. El convenio establece los cometidos de la FUNDEMUN, así como los compromisos asumidos por la municipalidad para lograr que la asistencia técnica produzca los resultados previstos. A través de sucesivos convenios se amplían los ámbitos de asistencia hasta que se cubre toda la gama de asistencia y capacitación.

La FUNDEMUN brinda asistencia y capacitación y diseña sistemas en los ámbitos que se señalan en el **Cuadro 1** que abajo aparece.

**Cuadro 1: Asistencia y capacitación de la FUNDEMUN**

<p>1. <u>Gestión, administración y organización municipal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y actualización de estructuras municipales y manuales operacionales</li> <li>• Papel de las nuevas autoridades y administración municipal</li> </ul>
<p>2. <u>Recaudación y control del ingreso fiscal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recaudación y control de tributos</li> <li>• Impuestos inmobiliarios</li> </ul>
<p>3. <u>Presupuestación y contabilidad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparación, automatización y ejecución presupuestarias</li> <li>• Sistemas de contabilidad automatizados</li> <li>• Integración automatizada de ejecución y control contable y presupuestario</li> <li>• Automatización de la recaudación integrada del ingreso fiscal</li> </ul>
<p>4. <u>Planificación e inversiones urbanas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación del catastro, sistemas manuales y automatizados de utilización de información geográfica (SIG)</li> <li>• Definición de límites urbanos</li> <li>• Preparación de Cuadros de planificación estratégica para 28 municipalidades</li> </ul>
<p>5. <u>Servicios públicos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación de unidades de servicios municipales</li> <li>• Asistencia en la privatización de servicios públicos como mercados, mataderos, recolección de residuos y servicios de agua</li> <li>• Asistencia a municipalidades en recolección y eliminación de residuos (rellenos)</li> <li>• Estructuras tarifarias y recuperación de costos</li> </ul>
<p>6. <u>Medio ambiente</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparación de planes ambientales y aplicación</li> <li>• Prevención y control de riesgos</li> </ul>
<p>7. <u>Participación y gestión comunitaria y transparencia</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuda para municipalidades a los efectos de una mejor organización y realización de reuniones públicas (<i>cabildos abiertos</i>)</li> <li>• Democratización del proceso de elecciones para la selección de líderes comunitarios (<i>patronatos</i>)</li> <li>• Más recientemente, capacitación comunitaria, información ciudadana y seguridad ciudadana.</li> </ul>

## **2. Impacto de la asistencia de la FUNDEMUN sobre las operaciones municipales**

### **a. Satisfacción con la asistencia**

El equipo del RTI visitó 12 municipalidades en el curso de la evaluación. Nueve de ellas habían recibido asistencia directa de la FUNDEMUN y tres habían participado exclusivamente en actividades de capacitación. Las nueve municipalidades de la FUNDEMUN visitadas fueron: Villanueva, El Progreso, La Lima, Omoa, La Ceiba, Tela, Potrerillos, Santa Cruz de Yojoa y Choluteca. Seis de ellas formaban parte de las 14 municipalidades originales y tres fueron incluidas recientemente en el PDM.

En cada municipalidad, el equipo se reunió con el alcalde y en algunos casos además con otros funcionarios municipales clave. Se utilizó un cuestionario para determinar qué asistencia se estaba proporcionando y qué percepción existía hasta la fecha con respecto a la misma. Al ser preguntados sobre la calidad de la asistencia, todos los participantes estuvieron de acuerdo en que la asistencia de la FUNDEMUN es altamente profesional y da adecuada respuesta a las necesidades de las municipalidades. Todos los alcaldes señalaron que la asistencia era extremadamente beneficiosa en los ámbitos de gestión y administración, catastro y gestión financiera, aplicación de SIG con fines tributarios y recaudación del ingreso fiscal. Algunos alcaldes analizaron los beneficios recibidos en materia de privatización de los servicios públicos; especialmente los de agua y mercados públicos.

### **b. Mejor planificación municipal**

La planificación estratégica municipal es una actividad relativamente nueva en el PDM. Su importancia quedó en evidencia después que el huracán Mitch destruyó la infraestructura y las casas en tantas ciudades hondureñas. Debe señalarse que la FUNDEMUN fue la primera institución en responder en las municipalidades del PDM, ayudando a las autoridades locales a evaluar los daños provocados por ese huracán y coordinar la asistencia de donantes e instituciones nacionales.

Desde entonces la FUNDEMUN, trabajando con autoridades municipales, comunidades locales y dirigentes comunitarios, ha preparado 28 Planes Estratégicos Participativos, incluidos seis de la muestra de municipalidades entrevistadas (Potrerillos, Tela, Santa Cruz de Yojoa, Villanueva, El Progreso y Choluteca). Esos Planes son generales y se consideran Documentos clave en las municipalidades y por los donantes. El Alcalde de Tela destacó que utiliza el plan para organizar inversiones a corto y mediano plazo. Señaló que el plan brinda clara orientación y ofrece todas las herramientas necesarias para planificar el desarrollo de la ciudad para el futuro.

### **c. Mejores sistemas, auditorías y transparencia en materia administrativa**

La FUNDEMUN ha contribuido a ayudar a las municipalidades participantes a establecer nuevos sistemas administrativos que mejoran la estructura orgánica y la contabilidad fiscal. Como parte de este sistema se realizaron auditorías independientes, que son usadas por las municipalidades. Los sistemas automatizados de facturación y pagos están ayudando a las municipalidades a mejorar la recaudación de tributos y atender las necesidades de los clientes. Si surge un problema de facturación, la municipalidad puede recuperar la información más fácilmente. En

algunas municipalidades, los contribuyentes pueden pagar los cargos de servicios y los tributos a través de bancos, lo que suele ser más conveniente que pagar en la oficina municipal, y es siempre más preciso que los sistemas manuales.

Por ley, las municipalidades están obligadas a realizar un mínimo de cinco cabildos abiertos, que se utilizan para informar a los asistentes sobre temas municipales. La FUNDEMUN ha ayudado a las municipalidades a determinar la manera de usar esas reuniones para presentar los presupuestos municipales de modo que los contribuyentes estén informados sobre los planes de la municipalidad referentes al gasto del ingreso local. Esas reuniones se utilizan también como “sesiones de rendición de cuentas”, a fin de informar periódicamente a la comunidad sobre la utilización que se ha dado a los recursos. En una municipalidad (Omoa), las sesiones de rendición de cuentas públicas se realizan trimestralmente. En otra (Tela), un “comité anticorrupción” ha recibido el encargo de auditar todas las operaciones municipales. La municipalidad prepara y remite al comité un informe detallado sobre ingresos y gastos para que, si lo desea, pueda examinar cada una de las transacciones de la municipalidad.

La FUNDEMUN cumple un papel importante en cuanto a recopilación y análisis de datos, para determinar el avance de las municipalidades hacia los objetivos del PDM. Este seguimiento de los indicadores condujo ocasionalmente a la detección de anomalías de gestión municipal. Ello ocurrió al comienzo del PDM en El Progreso, lo que llevó a la suspensión de la asistencia técnica durante algún tiempo. Además, Choluteca fue suspendida por un período más prolongado por no proporcionar la información financiera solicitada.

#### d. Indicadores del PDM para la medición del impacto en materia del ingreso

El equipo del RTI examinó los datos del proyecto referentes a indicadores de las nueve municipalidades visitadas. Esas cifras son ilustrativas y proporcionan observaciones sobre virtudes y defectos del PDM, pero no permiten llegar a conclusiones definitivas sobre las repercusiones de la asistencia técnica hasta la fecha. En los cuadros siguientes se presentan los resultados de indicadores vinculados con el ingreso fiscal.

**Cuadro 2: Variación porcentual del ingreso, 1995-2000**

<b>Municipalidad</b>	<b>Años en el Proyecto</b>	<b>Total del ingreso</b>	<b>Ingreso corriente</b>
Villanueva	11	363	342
El Progreso	11	262	241
La Ceiba	8	355	275
La Lima	11	295	306
Omoa	3	110	132
Tela	8	266	317
Porterillos	1	ND	ND
Sta. Cruz de Yojoa	6	284	326
Choluteca	8	325	267

ND = No disponible.

Fuente: FUNDEMUN. Este cuadro muestra el número aproximado de años en que la municipalidad ha recibido asistencia técnica de FUNDEMUN. En cambio no pudieron obtenerse datos de línea de base

para los primeros años (1990-1994), por lo cual se utilizaron cifras de línea de base de 1995 y se efectuaron cálculos hasta 2000. La variación porcentual del total del ingreso representa el incremento porcentual logrado por la municipalidad de todas las fuentes, incluidas donaciones y transferencias gubernamentales. La Variación porcentual del ingreso corriente muestra la variación de las operaciones a lo largo del tiempo.

El **Cuadro 2** muestra que todas las municipalidades en la muestra, aun las incorporadas recientemente al programa, se han visto grandemente beneficiadas por la asistencia financiera municipal de la FUNDEMUN. Casi todas las municipalidades con mayor participación en el PDM triplicaron o cuadruplicaron el total del ingreso y el ingreso corriente a partir de 1995.

La FUNDEMUN ha trabajado con todas las municipalidades participantes sobre la manera de mejorar los sistemas y herramientas de recaudación de tributos. La entidad ha ayudado a las municipalidades a calcular las tarifas que permiten recuperar el costo de los servicios proporcionados y el costo de las inversiones. En algunas municipalidades, como Villanueva, la *Oficina de Control Tributario* está ahora automatizada y tiene un sistema integrado que abarca a todos los tributos de cada contribuyente.

El aumento del ingreso fiscal de las municipalidades participantes obedece en gran medida a la labor realizada para actualizar los catastros municipales. Esta se ha convertido en una importante fuente de ingresos municipales. Después del huracán Mitch, el Servicio Geológico de los EE.UU. (USGS) introdujo el SIG en Honduras a los efectos de coadyuvar a la labor de preparación para desastres, pero el SIG tiene muchas otras aplicaciones. Muchos gobiernos locales ya disponen de personal capacitado en esta tecnología, lo que acelera en gran medida la labor de confección de mapas tributarios urbanos y rurales. La mayor parte de los alcaldes entrevistados dijeron que se ha logrado un gran progreso en cuanto a actualización de registros de los impuestos sobre inmuebles urbanos y que ahora están trabajando en datos sobre los inmuebles rurales. El alcalde de Omoa se mostró muy satisfecho con la aplicación del SIG, ya que a su juicio demuestra a los vecinos que la municipalidad se ha modernizado.

---

En todo análisis del ingreso deben examinarse también los gastos, para determinar qué recursos están disponibles para la realización de inversiones. En el **Cuadro 3** se presenta una “síntesis” de las municipalidades en la muestra, en relación con los recursos que subsisten después de la realización del gasto en determinado año.

**Cuadro 3: Ahorro corriente en las municipalidades en la muestra, sobre la base de los estados financieros de 2001 (en miles de dólares estadounidenses)**

<b>Municipalidad</b>	<b>Ingreso corriente</b>	<b>Gasto corriente</b>	<b>Ahorro corriente</b>	<b>GC/IC<sup>a</sup> corriente (%)</b>
Villanueva	31.735,1	15.624,6	16.110,5	49
El Progreso	30.274,3	14.360,1	15.914,2	52
La Ceiba	57.064,0	24.791,9	32.272,1	43
La Lima	16.909,6	10.611,9	6.297,7	62
Omoa	3.074,8	2.424,0	650,8	78
Tela	18.614,9	10.740,2	7.874,7	57
Porterillos	2.167,5	1.970,7	196,8	90
Sta. Cruz de Yojoa	6.359,5	2.873,0	3.486,5	45
Choluteca	ND	ND	ND	ND

ND = No disponible.

<sup>a</sup> El número total se define como combinación del ingreso corriente (impuestos municipales, tasas por servicios, contribuciones pagadas, etc.) y el ingreso de capital (por ejemplo préstamos bancarios, transferencias gubernamentales, donaciones y otras contribuciones). El ingreso corriente es decisivo, ya que está plenamente comprendido dentro de la esfera de control de la municipalidad, por lo cual ésta puede contar con él para atender gastos generales e inversiones, sin depender de otros órganos para la adopción de decisiones gubernamentales. Todos los gastos operativos deben provenir del Ingreso corriente. La diferencia entre esas dos cantidades son los ahorros corrientes. Cuanto mayores sean los ahorros, tanto más eficiente será el gobierno local y tanto mayores serán los recursos generados en el ámbito local para realizar inversiones. La Misión solicitó que un indicador del PDM fuera el gasto corriente (GC) dividido por el Ingreso corriente (IC). Este coeficiente mide el monto del Ingreso corriente que se requiere para pagar el gasto corriente.

Los datos en cuestión indican que el ingreso de las municipalidades en la muestra supera al gasto. Aunque existen ahorros para invertir, esto no significa necesariamente mejores servicios para las comunidades. Los alcaldes y otras autoridades en algunos casos prefieren invertir en parques, edificios municipales y obras más visibles que en sistemas subterráneos de aguas y saneamiento, que serían más beneficiosos para la salud y el bienestar de la comunidad.

**e. Indicadores del PDM para la medición del impacto de la prestación de servicios**

Un supuesto básico del diseño del PDM es que a medida que aumenta el ingreso fiscal en las municipalidades participantes se logra un incremento de la inversión y de los servicios básicos que obtiene la población. En los **Cuadros 4 y 5** se proporciona información sobre los niveles originales de cobertura de servicios básicos en las municipalidades en la muestra y sobre la variación ocurrida durante los años en que cada municipalidad ha participado en el proyecto.

Los servicios municipales pueden clasificarse del modo siguiente:

- Servicios básicos: agua, alcantarillado, recolección y eliminación de residuos y electricidad. En Honduras, el agua (en parte debido a que el SANAA controla 17 sistemas de agua en el país) y la electricidad son suministradas por instituciones nacionales.
- Servicios municipales no básicos: mercados públicos, mataderos, cementerios, construcción y mantenimiento de calles, caminos rurales, e iluminación urbana.
- Servicios públicos tradicionales adicionales: registros públicos, permisos de construcción certificados de nacimiento, etc.
- Servicios sociales: especialmente salud y educación.

Las municipalidades participantes en los proyectos deben recibir asistencia para la prestación de servicios de agua. Las que ya son responsables de este servicio pueden recibir asistencia para mejorar su calidad y cobertura. Las que esperan que les sea asignado el sistema en el futuro -- las leyes necesarias están pendientes de aprobación en el Congreso-- deben estar preparadas a esos efectos.

Aunque por ley SANAA es la encargada de prestar servicios de alcantarillado, sólo Tegucigalpa recibe atención al respecto. Las municipalidades del proyecto han hecho un esfuerzo para construir sistemas de alcantarillado, pero el costo de ese servicios es demasiado elevado, y los alcaldes se muestran reacios a construirlos porque, según dicen, “es como enterrar los recursos”. Es urgente que se realicen inversiones de recursos municipales (ahorros corrientes, transferencias de préstamos, etc.) en esta infraestructura básica.

Las municipalidades asistidas por la FUNDEMUN han logrado un real progreso en materia de recolección y eliminación de residuos. Algunas han privatizado proyectos de eliminación de residuos en el marco de sus planes de desarrollo. La recolección de residuos es una inversión relativamente básica, y el sector privado está interesado en asumir ese cometido a través de concesiones. La eliminación, en cambio, es costosa, y no sólo requiere un adecuado diseño, sino también considerables inversiones en tierras, equipos y construcción. También en este caso, debe procurarse que las municipalidades del proyecto inviertan sus economías en esos tipos de proyectos y creen asociaciones con el sector privado. Esos proyectos pueden ser promovidos también a través de *mancomunidades*.

**Cuadro 4: Cobertura porcentual de línea de base de la población a la fecha de ingreso en el proyecto, por servicios públicos**

<b>Municipalidad</b>	<b>Años en el proyecto</b>	<b>Agua</b>	<b>Sanea- miento</b>	<b>Recolec- ción de residuos</b>
----------------------	----------------------------	-------------	--------------------------	--

Villanueva	11	68	41	52
El Progreso	11	98	61	15
La Ceiba	8	79	30	57
La Lima	11	85	63	84
Omoa	3	75	0	0
Tela	8	85	35	67
Porterillos	1	ND	ND	ND
Sta. Cruz de Yojoa	6	87	1	0
Choluteca	8	91	26	23

ND = No disponible.

Nota: Los datos de línea de base en materia de cobertura corresponden a 1995, porque no se disponía de datos de años anteriores.

**Cuadro 5: Variación porcentual de cobertura de servicios públicos, 1995-2001**

<b>Municipalidad</b>	<b>Años en el proyecto</b>	<b>Agua</b>	<b>Saneamiento</b>	<b>Recolección de residuos</b>
Villanueva	11	4	5	42
El Progreso	11	(1)	4	61
La Ceiba	8	4	33	27
La Lima	11	(8)	(29)	(35)
Omoa	3	13	0	0
Tela	8	0	0	(4)
Porterillos	1	ND	ND	ND
Sta. Cruz de Yojoa	6	1	1	ND
Choluteca	8	(1)	4	35

ND = No disponible.

Nota: Los porcentajes que aparecen en cuanto a prestación de servicios públicos representan el incremento (o la disminución) de la cobertura de servicios entre 1995 y 2001. Una disminución del servicio es generalmente un signo de que la población ha aumentado sin la correspondiente ampliación de los servicios. Ningún cambio implica que la municipalidad haya incrementado el servicio exclusivamente para cubrir el crecimiento demográfico.

Los mayores niveles de ingresos en las municipalidades participantes, que se mencionan en la sección anterior, no han tenido el correspondiente impacto en la prestación de los servicios públicos, inclusive las municipalidades con mayor incremento del ingreso fiscal apenas si han logrado mantenerse a la altura del crecimiento demográfico en cuanto a prestación de servicios.

Ciertos factores podrían explicar en parte la falta de avance en materia de servicios básicos, incluidos los de agua, alcantarillado, recolección y eliminación de residuos y electricidad. Los daños causados por el huracán Mitch a fines de 1998 pueden haber dañado la infraestructura

existente y provocar retrocesos en las inversiones, ya que se requirieron recursos para hacer frente a la emergencia.

Además, con respecto al agua, alrededor del 90% de las municipalidades de Honduras se encargan de la prestación de ese servicio. En unas 17 grandes municipalidades, SANAA sigue siendo la entidad encargada de esta función. En el Congreso está pendiente de aprobación un proyecto de ley que ha venido siendo considerado durante años y sigue enfrentando considerables dificultades políticas-- tendiente a transferir la responsabilidad de prestación de servicios de agua a las demás municipalidades del país y a hacer posible las concesiones a compañías de servicios de agua privadas.

Aunque SANAA puede también tener la responsabilidad legal en materia de alcantarillado, sólo ha construido líneas de ese género en Tegucigalpa. No ha ejecutado proyectos de tratamiento de aguas residuales en ninguna municipalidad. Éste es el más costoso de todos los servicios básicos, y es muy probable que las municipalidades necesiten obtener crédito para contratar sistemas a nivel de toda la ciudad, lo que les plantea dos problemas: solvencia y disponibilidad de crédito. Un reciente análisis de indicadores de endeudamiento<sup>1</sup> indica que cinco de las municipalidades en la muestra son solventes en cierta medida (La Lima, La Ceiba, Santa Cruz de Yojoa, Villanueva y Tela). De ellas, las de Villanueva y La Ceiba han logrado notables mejoras en algunos servicios. Ambas han obtenido préstamos para la construcción de los servicios (la USAID las ayudó a obtener acceso a recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica [BCIE] y garantizó préstamos a través del Ministerio de Hacienda). Otra posibilidad de obtener financiamiento para infraestructura podría consistir en una línea de crédito recientemente establecida a través del sistema bancario local. La Dirección de Crédito para el Desarrollo (DCD) proporciona una garantía parcial (del 50%) a cargo de la USAID para un grupo seleccionado de municipalidades.

Con respecto a proyectos de servicios más pequeños, como la extensión de líneas de agua y rellenos sanitarios, las municipalidades en la muestra han generado un considerable volumen de recursos (véase el Cuadro 3) que deben utilizarse, por lo menos en parte, para incrementar las inversiones en servicios. Ha habido avances en materia de recolección y eliminación de residuos. Varias municipalidades en la muestra han privatizado este servicio y otras están planificando mejoras, como construcción de rellenos sanitarios, para tratar desechos sólidos. Santa Cruz de Yojoa está negociando con una compañía que construirá un lugar de relleno, y la municipalidad proporcionará la tierra. La Lima está en proceso de adquirir tierras para construir su propio sistema de tratamiento. Villanueva está planificando la construcción de un sitio de relleno conjuntamente con las municipalidades adyacentes (San Manuel y Pimienta, y probablemente Potrerillos). Algunas municipalidades señalaron además la necesidad de camiones de recolección, tractores y otros equipos.

Además de los recursos para inversiones, una de las mayores dificultades para la operación de los sistemas de manejo de desechos sólidos es el del cobro de tasas a los usuarios. En todas las municipalidades visitadas se señaló que sólo se recauda una fracción (no más del 20%) del costo de los servicios.

---

<sup>1</sup> Análisis Personalizado sobre el Crédito Municipal (Tegucigalpa: FUNDEMUN, USAID, PADCO, 2001).

## f. La participación comunitaria y el PDM

Uno de los objetivos del PDM consistía en establecer procesos democráticos con mayor capacidad de respuesta y mayor participación ciudadana, promoviendo un gobierno municipal que atendiera mejor las necesidades, y más eficaz. La participación ciudadana en el proceso de adopción de decisiones locales siempre ha representado un objetivo sumamente importante. El indicador elegido para el proyecto fue el número de miembros de la comunidad que participan en actividades municipales, como reuniones locales, plebiscitos y otras reuniones comunitarias. En el **Cuadro 6** se proporcionan datos sobre variación del promedio de participación en *cabildos abiertos* en las municipalidades en la muestra, desde que comenzaron a participar en el PDM, o desde que se establecieron datos de línea de base.

**Cuadro 6: Variación del porcentaje de participación comunitaria en reuniones, por número de personas que asistieron**

Municipalidad	Año de línea de base	Participación media	Participación en 2001	Variación
Villanueva	1994	167	323	156
El Progreso	1995	400	303	(97)
La Ceiba	1994	641	116	(525)
La Lima	1994	272	155	(117)
Omoa	2000	82	88	6
Tela	1997	100	250	150
Porterillos	2001	145	ND	ND
Sta. Cruz de Yojoa	1998	288	110	(178)
Choluteca	1994	67	190	123

ND = No disponible.

Se ha reducido la participación en la mitad de las municipalidades en la muestra. Esto podría indicar que la asistencia en la esfera de la participación comunitaria no ha sido tan eficaz como debía. También es un claro indicio de que este indicador es una medida imperfecta y falta de coherencia de participación comunitaria.

El cuestionario utilizado en el campo comprendió algunas preguntas sobre las actividades corrientes de la comunidad en materia de participación comunitaria. Hace diez años la interrelación entre los gobiernos municipales y las comunidades se describió frecuentemente como de enfrentamiento --inclusive hostilidad-- o inexistente. En general se consideraba a los gobiernos municipales como politizados y aislados de la comunidad.

De las entrevistas realizadas parece desprenderse que el contacto entre las municipalidades y las comunidades se fue incrementando a medida que aumentaba el papel de las mismas, en algunos casos en forma significativa. Las municipalidades están obligadas a realizar cinco *cabildos* por año, y ahora, una reciente modificación de la Ley de Municipalidades las obliga a seleccionar a un *comisionado*. En la mayoría de las municipalidades visitadas el ombudsman había sido elegido por voto del alcalde y el consejo, como correspondía, en el curso de un *cabildo* abierto en

que la comunidad presentó una lista de candidatos. Además, casi todas las municipalidades habían realizado las cinco reuniones públicas preceptivas.

En general, las relaciones entre la municipalidad y la comunidad parecían ser de mayor cooperación y más constructivas que en el pasado, pero aún existe margen para considerables mejoras. Con respecto a las municipalidades en la muestra, varias de ellas han dado importantes pasos de avance hacia una estrategia progresiva de desarrollo comunitario. En Villanueva, todos los vecindarios participan en un proceso de planificación en virtud del cual se identifican las necesidades y se establecen prioridades para el presupuesto municipal de ese año. Se realizan negociaciones a nivel vecinal en la mayoría de las municipalidades, pero no hay garantía de que se contará con recursos suficientes en determinado año para financiar los proyectos. Debe señalarse además que no es la comunidad la responsable última de adoptar la decisión referente a la asignación de los recursos, y en Honduras es notorio el sectarismo político, en virtud del cual el partido en el poder reparte los cargos --puestos municipales, proyectos de inversiones, etc.-- exclusivamente entre sus afiliados o simpatizantes políticos.

La Municipalidad de Potrerillos trabaja en estrecha colaboración con su consejo de desarrollo local y sus organizaciones comunitarias, como las asociaciones vecinales (*patronatos*) y algunos grupos ciudadanos, para analizar las necesidades y prioridades comunitarias y trabajar en el cofinanciamiento. La Municipalidad de Taulabe, aunque no forma parte del PDM, trabaja en estrecha relación con su comunidad para realizar inversiones públicas necesarias.

Pese a las demostraciones de participación comunitaria, no resulta claro qué resultado suscitó la asistencia técnica del PDM. Aunque la asistencia de la FUNDEMUN puede haber ayudado a las municipalidades a cumplir la ley o mejorar la utilización de las reuniones locales, al cabo de diez años es poco lo que han variado las características de la interrelación entre las autoridades y los ciudadanos.

Debe señalarse que la intención original del PDM consistía en trabajar directamente con organizaciones comunitarias para reforzar su capacidad de trabajar con los gobiernos locales. Este aspecto del programa nunca ha sido realmente ejecutado (salvo a través de la capacitación de la UNITEC, que invita a dirigentes comunitarios, así como a empleados municipales, a participar en cursos).

#### **g. Costo de la asistencia técnica dispensada a través de la FUNDEMUN**

El análisis de los acuerdos de la FUNDEMUN con diferentes municipalidades indica que una estimación bruta del costo de la asistencia técnica es de L 20.000 por consultor por mes. Habitualmente la FUNDEMUN se compromete a proporcionar más de 20 meses-persona en cada municipalidad, por año, con un costo de aproximadamente L 400.000. Por lo tanto, la asistencia dispensada a 41 municipalidades cuesta alrededor de L 16,4 millones, suma equivalente a US\$1.000.000. Esta cifra parece excesiva.

La FUNDEMUN está adecuadamente organizada para proporcionar asistencia técnica. Tiene reducido personal (un total de 40 personas). Los coordinadores se encargan de 10 a 12 municipalidades, con el respaldo de pocos funcionarios técnicos (por área) para la evaluación de las necesidades y el diseño de sistemas y programas. La FUNDEMUN realiza contratos a partir

de un fondo común de consultores registrados en la institución, por lo cual el programa tiene acceso a una amplia gama de especialistas. Se trata de un mecanismo eficiente para brindar asistencia. Por lo tanto, el elevado costo obedece al volumen de asistencia proporcionada y en cierto grado al volumen de las actividades de seguimiento y recopilación de datos.

La FUNDEMUN realiza el seguimiento y registro mensual del avance de la actividad municipal, lo que incrementa los costos y no es necesariamente una labor productiva. Además, los informes trimestrales son extremadamente detallados, lo que representa otra actividad costosa, y no es fácil obtener la información necesaria para la toma de decisiones. El seguimiento de los indicadores debe realizarse anualmente, y no trimestralmente, y los indicadores deben ser comparados con datos de línea de base, y no con los indicadores del año anterior.

En el PDM se impone a las municipalidades la obligación de compartir los costos. Este financiamiento de contrapartida plantea varios problemas. Primero, las municipalidades tienen un elevado coeficiente de atrasos de pagos (L 4,1 millones al 30/9/02). Se trata de un problema crónico: muchas tardan en pagar sus contrapartidas. En unas pocas municipalidades, los atrasos de suministro de fondos de contrapartida son sumamente cuantiosos, habiéndose acumulado a lo largo de ciertos años. En esta y otras esferas, la FUNDEMUN debe actuar con criterios más próximos a los comerciales en su trato con las municipalidades. Deben aplicarse sanciones -- quizá la cesación de la asistencia prevista en el acuerdo-- a las municipalidades que no paguen su contrapartida puntualmente. También es necesario actuar con flexibilidad en la programación de recursos de una municipalidad que mantiene atrasos frente a otras municipalidades y actividades. Si es necesario, debe establecerse un proceso de cancelación contable de antiguos atrasos, para que una nueva municipalidad con un nuevo alcalde pueda comenzar con antecedentes limpios. Ello revestiría creciente importancia si la FUNDEMUN adoptara una estructura basada en mayor medida en el mercado.

Se han adoptado varias decisiones tendientes a reducir las contribuciones de contrapartida, más notablemente las concesiones otorgadas después del huracán Mitch. En el **Cuadro 7** se muestra la variación de las obligaciones de contrapartida de las municipalidades en la muestra entre 1995 y 2001.

**Cuadro 7: Porcentaje de contribuciones municipales de contrapartida, por año**

<b>Municipalidad</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Villanueva	50	33	ND	10	10
El Progreso	50	25		10	10
La Ceiba	25	25		NA	10
La Lima	50	30		10	10
Omoa	NA			5	5
Tela	33	25		10	10
Porterillos	25 <sup>a</sup>	ND		ND	5
Sta. Cruz de Yojoa	25 <sup>a</sup>	25		5	10
Choluteca	35	33		10	ND

<sup>a</sup> Estas contrapartidas corresponden a 1996, año en que se vincularon-crearon esas municipalidades.

La FUNDEMUN debe disponer de mayor control en la determinación de los niveles de contrapartida de las municipalidades participantes. Estas decisiones deberían realizarse sobre la base de la duración del proyecto y del ritmo de incremento del ingreso fiscal.

Finalmente, el Convenio de Cooperación mutuamente celebrado por la FUNDEMUN y la USAID exige a la primera una contrapartida en efectivo basada en el costo de los acuerdos suscriptos con las municipalidades participantes y sus obligaciones de contrapartida. Esta suma es actualmente de alrededor del 10% del programa anual. Convenios similares de la USAID con otras instituciones permiten realizar aportes de contrapartida en especie, lo que podría ser un sistema más apropiado para la FUNDEMUN. Debe tenerse en cuenta la posibilidad de condonar por completo esta contrapartida si se adopta la decisión de ayudar a la FUNDEMUN a hacerse más autosuficiente en un período posterior al respaldo de la USAID. Esta y otras recomendaciones se analizan en mayor detalle más abajo en el informe.

### **3. Lecciones aprendidas y conclusiones**

La FUNDEMUN ha sido un importante protagonista en el proceso de mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales en los últimos diez años. Con financiamiento de la USAID, ha creado una capacidad de respuesta sumamente eficaz y está muy bien conceptualizada en cuanto a suministro de asistencia a los gobiernos locales; además, ha puesto de manifiesto su eficacia, especialmente en las esferas de los sistemas administrativos, la organización y la generación de ingresos. Su labor se considera sin parangón en esta esfera.

Aunque se ha logrado un sustancial avance en las actividades relacionadas con la obtención de ingresos, los indicadores vinculados con los servicios muestran un progreso insuficiente. Uno de los supuestos del diseño de los proyectos fue que el aumento del ingreso fiscal local se traduciría en un mejoramiento de los servicios públicos. Pero ello no siempre ocurrió. Como se señaló, muchas municipalidades aún no se encargan de los sistemas de agua y alcantarillado, pero todas ellas son responsables de los servicios de desperdicios sólidos. En cuanto a las municipalidades que han venido recibiendo asistencia durante algunos años, debe ejercerse mayor presión, y deben ser mayores las expectativas con respecto a los servicios públicos. El equipo señaló que un reciente acuerdo entre la FUNDEMUN y una de las municipalidades originales del PDM indicaba que una de las condiciones de la asistencia era que la cobertura de servicios públicos (agua, alcantarillado y recolección de residuos) “no fuera inferior” a determinado porcentaje. Ese porcentaje era del mismo nivel de servicios que tenía la municipalidad al comienzo del proyecto más de diez años atrás.

Todo programa de asistencia técnica a los gobiernos locales debe concentrarse inicialmente (quizá durante tres años) en generar ingresos y posteriormente centrar la atención en la utilización de los recursos recientemente generados para mejorar los servicios locales básicos. Esto no parece haber ocurrido en el PDM.

La FUNDEMUN ha utilizado la misma modalidad de asistencia técnica desde el comienzo del proyecto. La institución tiene un desempeño excelente en cuanto a la asistencia a las municipalidades para el diseño de sistemas administrativos, preparación de manuales operativos y capacitación de funcionarios para su utilización y aplicación. En cambio no es una institución

capacitada para atender una necesidad singular de una municipalidad, ni preparada para ayudarla a hacer frente a la misma. En otras palabras, hace muy bien lo que se le solicita, pero no supera esa meta. La asistencia es orientada en gran medida por la oferta y no es intrínsecamente innovadora.

Por ejemplo, algunas municipalidades necesitan asistencia en estudios de preinversión y han venido tratando de conseguir asistencia del sector privado para obtenerla. Quizá las municipalidades harían más en materia de servicios básicos si pudieran lograr un diseño dotado de eficacia de costos, poner de manifiesto su solvencia y obtener acceso a líneas de crédito. Sin embargo, la FUNDEMUN no está organizada para dar ayuda ad hoc a las municipalidades. Sus energías se centran en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados con cada municipalidad para el programa de capacitación en servicio y asistencia.

La FUNDEMUN no busca sistemáticamente nuevas vías para incrementar la interrelación con las municipalidades de modo de promover un aprendizaje mutuo; en otras palabras, no existe un plan para multiplicar las experiencias positivas o evitar los errores del pasado.

La asistencia de la FUNDEMUN en la esfera de la participación ciudadana ha sido muy limitada, centrándose en la manera de mejorar la asistencia y la participación en reuniones municipales y el logro del cumplimiento de las condiciones básicas de la Ley de Municipalidades. La participación comunitaria y la de la sociedad civil en asuntos municipales debe constituir un objetivo mucho más importante, fundamental.

A lo largo del tiempo, un mayor número de municipalidades medianas y pequeñas han sido agregadas al programa de la FUNDEMUN. Muchas de esas municipalidades no tienen igual capacidad de absorción que las mayores, que comenzaron a ser asistidas anteriormente, pero están recibiendo los mismos módulos de asistencia, en el mismo orden, con iguales expectativas. Es necesario esforzarse en elaborar un sistema de suministro de asistencia similar a la de la FUNDEMUN en municipalidades más pequeñas, en forma menos intensiva y costosa.

Hasta la fecha no se ha realizado esfuerzo alguno a través de la asistencia de la FUNDEMUN para promover el desarrollo económico en las municipalidades participantes. Municipalidades como las de Villanueva y El Progreso podrían tomar la iniciativa en la promoción del desarrollo del sector privado, especialmente promoviendo empresas pequeñas y medianas para generar empleo local. Podría ser una prioridad la capacitación sobre el papel de los gobiernos locales en el desarrollo económico.

## **B. Capacitación y asistencia proporcionada por la UNITEC**

### **1. Alcance de la asistencia**

La USAID respalda dos programas que lleva a cabo la UNITEC. Uno fue definido en el Acuerdo de Cooperación original USAID/UNITEC y se ejecuta desde 1995. Conforme a este programa la UNITEC organiza seminarios breves (de dos días de duración) para una amplia gama de municipalidades sobre una serie de temas vinculados con gestión municipal, participación comunitaria y diseño de proyectos municipales. Estos seminarios, que cuentan generalmente con 30 a 35 participantes, están abiertos a todas las municipalidades, incluidas las

41 a las que otorga asistencia la FUNDEMUN. Los cursos son gratuitos para los participantes, salvo el transporte y algunas comidas. Desde el comienzo del programa más de 31.000 participantes –provenientes de 293 de las 298 municipalidades de Honduras-- asistieron a 864 cursos. En 2001 se proporcionó capacitación a 1.675 participantes municipales de todas partes de Honduras. Se estima que en 2002 participarán 2.302 personas. El presupuesto de capacitación para 2002 equivale a alrededor del 60% del presupuesto total estimado de asistencia de la UNITEC para el año.

Además de capacitación, se puso en marcha un Programa de Desarrollo Comunitario después del huracán Mitch que posteriormente se integró con el Acuerdo de Cooperación UNITEC-USAID en curso. Este programa está destinado a municipalidades muy pequeñas (clasificadas como C y D por el GdH, o como municipalidades con administración deficiente y presupuestos anuales inferiores a L 1.500.000).<sup>2</sup> En la mayoría de los casos, la capacitación y la asistencia se proporciona en comunidades en que la FUNDEMUN no opera y abarca tres ámbitos: diseño de obras civiles, asistencia a microempresas y capacitación en gestión municipal. Los alumnos y los profesores de la UNITEC trabajan juntos en el suministro de asistencia, lo que da a los alumnos experiencia práctica y les brinda capacitación y asistencia mejor adaptada a las necesidades. En 2002 el programa de desarrollo comunitario ha representado alrededor del 40% del presupuesto estimado. En el futuro la proporción será mucho menor, ya que el equipo del OE 4 ha aconsejado a la UNITEC concentrar su atención en actividades del Programa de Desarrollo Comunitario relativas al componente de capacitación y asistencia en administración municipal.

## **2. Programa de capacitación de la UNITEC**

### **a. Organización y evolución de la capacitación**

La UNITEC planifica y publica su programa de cursos municipales con un año de anticipación. Poco antes de que se dicte un curso, el personal de la UNITEC se pone en contacto con las autoridades locales para promover la participación e impartir directrices sobre el número de participantes que pueden provenir de determinada localidad. La UNITEC tiene un centro universitario en Tegucigalpa y otro en San Pedro Sula, que se utilizan ampliamente para la realización de cursos. Además, cada uno de ellos realiza cursos fuera de la misma, para dar mejor acceso a la capacitación a los participantes. En la región central, los lugares de capacitación son: Tegucigalpa, Comayagua, Danli, Juticalpa, Choluteca, La Esperanza y Marcala. Los centros de capacitación de la región norte son, entre otros: San Pedro Sula, La Ceiba, Tocoa, Santa Bárbara, Santa Rosa de Copan, Gracias y Ocotepeque.

A lo largo de los años los temas de los cursos han sido menos generales y están mejor centrados en aspectos específicos de gestión y desarrollo local. Por ejemplo, en 1995 y 1996, los títulos de los cursos fueron, entre otros, “Liderazgo”, “Ecología y medio ambiente” y “Comunicaciones”, así como “Contabilidad municipal” y “Gestión y actualización de registros de impuestos sobre la propiedad”. En 2001-2002, los materiales de los cursos estaban encaminados a una amplia gama de problemas y usuarios. Los temas incluyeron “Calidad de servicios y planificación municipal participativa”, “Papel del turismo en el desarrollo local”, “Sistemas y alternativas de gestión de

---

<sup>2</sup> En la Sección V.B.3, sobre enseñanzas acumuladas, se analizan las distintas categorías de municipalidades.

desperdicios sólidos” y “Seguridad ciudadana”. Durante los ciclos de elecciones, la UNITEC hace hincapié en las necesidades de los nuevos alcaldes y miembros del consejo, con cursos tales como el seminario en dos partes “Marco legislativo municipal”. La UNITEC también agregó nuevos seminarios e incluyó material en cursos existentes sobre participación comunitaria, transparencia y otros importantes temas.

Los miembros del equipo del RTI observaron parte de un curso impartido en el centro universitario de Tegucigalpa, sobre “Fortalecimiento del proceso de participación comunitaria”. Asistieron a él 32 alcaldes, empleados municipales y representantes de organizaciones comunitarias de municipalidades de mediana y pequeña escala. El material abarcado por el curso comprendió temas tales como creación de un departamento de desarrollo social para reforzar la capacidad de extensión de la municipalidad en la comunidad, elaboración y aplicación de una política de desarrollo comunitario dentro del gobierno municipal y aplicación de mecanismos participativos establecidos conforme a la ley. En el curso se utilizaron pequeños grupos para trabajar sobre problemas que podrían producirse en las municipalidades, como la manera de lograr una mayor participación femenina en el gobierno y en los proyectos locales. Los participantes de esos pequeños grupos se mostraron activos e interesados.

#### **b. Indicadores, impacto y temas referentes a la capacitación**

Los indicadores establecidos en el Acuerdo de Cooperación para este componente fueron número de cursos y número de participantes que intervinieron en la capacitación de la UNITEC. Se trata de indicadores de fácil medición y pueden ser los mejores con que se cuenta para este tipo de programas. No obstante, el equipo planteó algunas preguntas con respecto al impacto de la capacitación para las visitas de campo, tal como se lee en el *Cuadro 8*.

#### **Cuadro 8: Impacto de la capacitación de la UNITEC: Preguntas clave utilizadas durante las visitas de campo**

- ¿Los participantes están satisfechos con los cursos de la UNITEC?
- ¿Asisten a estos cursos las personas apropiadas?
- ¿El sistema actual atiende la demanda real de capacitación?
- ¿Las autoridades municipales están dispuestas a pagar algo por los cursos de la UNITEC? ¿Esto afectaría la demanda?
- ¿Los participantes dan a conocer lo que aprenden a colegas y aplican las enseñanzas adquiridas?
- ¿Los participantes siguen trabajando en la municipalidad en algún carácter años después de completar el programa?

##### **(1) Satisfacción con los cursos de la UNITEC**

La mayor parte de los alcaldes entrevistados por el equipo asumieron sus funciones en enero de 2002, y sólo asistieron a tres o cuatro cursos de la UNITEC. Sólo unos pocos de los alcaldes visitados ocupaban el cargo por un segundo o ulterior mandato. Los que habían sido reelectos habían participado en muchos más cursos de la UNITEC a lo largo de los cuatro años y medio (o lapso más prolongado) en que habían ocupado el cargo. Al preguntárseles acerca del impacto de la capacitación en la municipalidad, los 12 alcaldes respondieron que ella había sido favorable o muy favorable. Todos coincidieron en que en el futuro esa capacitación sería muy importante o algo importante para la municipalidad. En los debates resultó claro que las municipalidades que

reciben asistencia técnica de la FUNDEMUN no dan tanta prioridad a los cursos de la UNITEC como las municipalidades que no toman parte en el programa de la FUNDEMUN.

Para muchos de estos últimos, los cursos de la UNITEC han ampliado los horizontes. La capacitación resultó en muchos casos el primer contacto de los alcaldes y empleados municipales con el material referente a las funciones y obligaciones de los funcionarios públicos y acerca de la importancia de la realización de planificación estratégica, mejoramiento de los sistemas tributarios y promoción de la participación comunitaria. Varios alcaldes dijeron que se requerirían cursos más prolongados para nuevos alcaldes, ya que muchos tienen escasa idea, al comienzo, del alcance y las dificultades de sus nuevos cargos. Un alcalde de una pequeña localidad indicó que un seminario sobre planificación urbana despertó sus interés en la planificación estratégica. Varios alcaldes mencionaron el hecho de que en los cursos se hace hincapié en la transparencia, en la contabilidad y los presupuestos y en la participación comunitaria.

Algunos alcaldes dijeron que desearían obtener más ayuda en la aplicación práctica del material que se presenta en los seminarios. Muchos desearían recibir cierta capacitación en servicio vinculada con la labor de los cursos de la UNITEC. Como se señaló, la UNITEC efectivamente realiza una capacitación más limitada pero mejor centrada y más práctica sobre sistemas administrativos para municipalidades muy pequeñas en el componente de desarrollo comunitario, lo que podría constituir el comienzo de la elaboración de un modelo de ayuda a las pequeñas municipalidades para reforzar su capacidad administrativa. (Véase más abajo el análisis del tema en la Sección IV.B.3).

(2) Impacto comparado a corto y a largo plazo sobre los empleados y las operaciones municipales

Algunos cursos de la UNITEC están destinados a mejorar el conocimiento de las funciones de los alcaldes y consejeros, que previsiblemente rotarán en cierta medida cada cuatro años. Son especialmente importantes a este nivel cursos tales como “Capacitación para candidatos a alcaldías”, “Marco legislativo municipal I y II”, “Aplicación de la legislación municipal”, “Fortalecimiento de la participación comunitaria”, etc.

La capacitación para otros participantes --por ejemplo de oficinas tributarias, de contabilidad, de auditoría y de desarrollo comunitario-- previsiblemente obtendría un impacto más duradero si esos empleados permanecieran durante largo tiempo en la municipalidad. De hecho, el equipo del RTI comprobó una intensa rotación de personal dentro de las municipalidades, especialmente con alcaldes que representan un partido diferente del de la administración anterior. En una municipalidad bastante grande, el alcalde indicó que por lo menos el 50% de los empleados eran nuevos. En otra universidad más pequeña, los 20 empleados de la administración anterior habían cesado y se habían contratado 18 nuevos empleados.

Inclusive en las municipalidades en que el alcalde había sido reelecto o en que el partido del nuevo alcalde era el mismo que el del anterior, se había producido una considerable rotación de personal desde 1995, en que comenzaron los cursos de la UNITEC. Esto puede atribuirse en parte a las bajas remuneraciones y a las mejores oportunidades que ofrece el sector privado, así como a un deficiente desempeño laboral en algunos casos.

### (3) Medición de la demanda real de cursos de la UNITEC

En casi todas las municipalidades visitadas, el número máximo de participantes (establecido por la UNITEC) asistió a todos los cursos disponibles. Según los registros de la UNITEC y las entrevistas, los participantes al parecer no eran los candidatos apropiados para la capacitación que se brindaba. Por ejemplo, secretarías y los conductores de vehículos fueron destinados a capacitación en contabilidad y liderazgo municipal. Un empleado de una oficina de impuestos sobre la propiedad fue destinado a un curso sobre gestión de aguas subterráneas. No es posible determinar con precisión qué porcentaje de los participantes a lo largo de los años, pudo no haber sido el apropiado para los cursos impartidos, y esto no es algo de lo que la UNITEC deba ocuparse en el futuro. Las autoridades municipales se encuentran todavía en posición óptima para juzgar las necesidades de capacitación de sus funcionarios, y es probable que realicen mejor la labor de selección de personal si toman parte en mayor medida en la capacitación.

En el marco actual, los cursos de la UNITEC son esencialmente gratuitos, lo que permite a las municipalidades enviar a una persona subóptima a un curso a escaso costo cuando el empleado “que corresponde” no está en condiciones de asistir. Si las municipalidades tuvieran que pagar la capacitación, el incentivo para lograr que asista la persona adecuada sería extraordinariamente más poderoso. Cuando se preguntó a las municipalidades si estarían dispuestas a pagar para fortalecer los cursos de la UNITEC en el futuro, sólo dos se rehusaron (una porque tiene asistencia de la FUNDEMUN y otra porque no experimenta fuerte necesidad de capacitación de la UNITEC, y otra municipalidad muy pequeña dijo que carecía de recursos presupuestarios para ella). Las otras diez municipalidades contestaron que estarían dispuestas a pagar entre 20% y 50% del costo de los cursos futuros, y al parecer las municipalidades mayores podrían estar en condiciones de pagar inclusive más del 50%. Una pequeña municipalidad dijo que no estaba segura de cuántos participantes podría respaldar si se cobraran cargos, pero que sin duda haría un sacrificio para enviar algunas personas a recibir capacitación en el futuro. La mayor parte de las municipalidades, especialmente las mayores, tienen un rubro presupuestario para capacitación de personal y habían pagado cursos de computación, entre otros. El establecimiento del requisito de pago de un cargo podría representar un claro indicador del continuo nivel de la demanda de capacitación de la UNITEC.

## **3. Programa de Desarrollo Comunitario de la UNITEC**

### **a. Organización del programa y actividades**

Para brindar un más amplio acceso al personal y a los alumnos que participan en esas actividades, la UNITEC concentra la mayor parte de su Programa de Desarrollo Comunitario en municipalidades pequeñas, comprendidas dentro de un radio de 100 kilómetros de San Pedro Sula y Tegucigalpa. Entre 40 y 50 municipalidades están ubicadas en las dos áreas-objetivo. Las actividades están destinadas a alumnos de graduación, junto con profesores, para brindar diferentes tipos de asistencia. Para la UNITEC, este enfoque ofrecía seguras perspectivas de éxito, ya que los alumnos obtienen experiencia práctica y una mayor conciencia social, y las pequeñas municipalidades obtienen servicios.

Los tres tipos de asistencia son los siguientes:

1. Estudios de diseño para obras públicas. Ha habido siete solicitudes de tres municipalidades muy pequeñas para obtener asistencia en diseño de obras civiles. En 2000 los alumnos de ingeniería diseñaron dos proyectos en una municipalidad (Orica), pero la construcción aún no está en marcha por falta de financiamiento. En 2001 los alumnos trabajaron en el diseño de dos proyectos en Tatumbla, y hay indicios de que la construcción es factible. Tres diseños para proyectos aún están pendientes para Nueva Armenia.

2. Actividades de desarrollo económico. La UNITEC se pone en contacto con una municipalidad para determinar su interés en participar en un programa destinado a asesorar a microempresas y pequeñas empresas y organizar una feria para sus productos. Se selecciona a siete empresas, y cada una trabaja a lo largo de un período de dos meses con dos estudiantes de la UNITEC que se especializan en comercialización y administración de empresas, a fin de mejorar los productos y elaborar estrategias de aumento de las ventas. Al final del período se realiza una feria, coordinada con el alcalde y la cámara de comercio (si la hay), en que los potenciales compradores se reúnen con los productores. Hasta la fecha se han realizado 15 ferias<sup>3</sup> y se prevén seis para 2002. Los alcaldes se han mostrado muy receptivos a esta actividad. Todas las municipalidades con las que se ha tomado contacto, con una excepción, se han mostrado dispuestas y en condiciones de participar en la actividad. Las visitas de campo para esta evaluación comprendieron Sabanagrande, en que se llevó a cabo una feria el año pasado. El alcalde interino mostró una actitud muy proactiva acerca de la experiencia y se ha esforzado en lograr la participación de productores de la zona en ferias en las municipalidades de las cercanías.

3. Manuales y capacitación para municipalidades pobres. Esta actividad comprende la preparación de manuales operativos de ámbitos administrativos. Los manuales preparados por la Secretaría de Gobernación son simplificados y en algunos casos están separados en secciones manejables a los efectos de la capacitación.

Hasta la fecha se han dictado cursos sobre “Descripciones de cargos para funcionarios municipales” (para contribuir a evitar duplicaciones en la administración), “Organización y funciones” (para definir departamentos y crear un marco institucional), y “Presupuestos y control fiscal” (dividido en tres partes). Los participantes de cada curso pasan dos días en Tegucigalpa o San Pedro Sula. Habitualmente se invita a las municipalidades a enviar a dos personas, y los cursos cuentan con alrededor de 30 participantes. Hasta 14 alumnos con formación en contabilidad, finanzas u otros campos conexos trabajan con participantes durante los dos días para asegurarse de que conocen el material y obtienen amplia práctica en utilización de formatos y procedimientos.

Se imparte capacitación sobre tres temas por año. Los cursos impartidos en Tegucigalpa se brindan también en San Pedro Sula, por lo cual en un mismo año pueden participar hasta 180 participantes (90 en cada ciudad universitaria). Durante el año, personal de la UNITEC visita cada municipalidad una vez para establecer si los empleados municipales aún están en el cargo y utilizar los formatos y sistemas que han aprendido en la labor de capacitación. El año pasado

---

<sup>3</sup> Las de Ojojona-Santa Ana, Jacaleapa, Yuscaran, Sabanagrande, La Villa de San Francisco, Santa Lucía, Comayagua, Danlí, San Buenaventura, Omoa, Santa Cruz de Yojoa, Puerto Cortez, Trinidad, Choloma y Tela.

106 de los 124 participantes aún estaban en el cargo, y la gran mayoría de ellos estaban aplicando lo aprendido.

El enfoque actual utilizado por la UNITEC es de bajo costo y llega a municipalidades muy pequeñas. Podría aumentarse su eficacia (1) seleccionando municipalidades-objetivo sobre la base de criterios que garanticen la capacidad de absorber asistencia; (2) proporcionando a cada municipalidad seleccionada **toda** la capacitación básica disponible, y (3) buscando la manera de proporcionar capacitación en servicio adicional. Ello podría realizarse a través de capacitación de capacitadores de las *mancomunidades*, con municipalidades seleccionadas. Además debería procurarse establecer indicadores de mejoramiento en las operaciones locales y para recopilar datos en forma regular.

#### **b. Indicadores y problemas**

Entre los puntos de referencia establecidos en el Convenio de Cooperación para el Programa de Desarrollo Comunitario figuraron el número de estudios de prefactibilidad realizados, el número de ferias o actividades de desarrollo económico llevados a cabo y el número de manuales preparados. Con respecto a las municipalidades que participan en la capacitación y elaboración de sistemas de administración, los datos de línea de base y los puntos de referencia simples son más congruentes con otros tipos de asistencia técnica dispensados por el PDM, como el sistema de contabilidad municipal establecido, el sistema de impuestos inmobiliarios vigente, etc.

#### **4. Lecciones aprendidas y conclusiones**

La capacitación de la UNITEC es un componente valioso del PDM de la USAID. La UNITEC ha actuado ágilmente y ha respondido a la necesidad de elaborar planes de estudio que atiendan las necesidades de gestión y políticas municipales. Los participantes elogian la calidad de los profesores y materiales. El sistema de capacitación de la UNITEC se utiliza eficazmente para llegar a una muy amplia gama de municipalidades, incluidas algunas de las más pequeñas y pobres. El costo por persona de la labor de capacitación es razonable según lo estimado por la UNITEC (L 1.200 por persona) y por la USAID (L 1.500 por persona).

La demanda de capacitación es, sin embargo, excesiva, porque está completamente subsidiada. Como, tal como se señaló, las municipalidades pueden y quieren compartir los costos de la capacitación, podría establecerse una escala descendente de cargos según las características de las municipalidades, de modo que las mayores y con mayor capacidad de pago cubran entre el 50% y el 100% de los costos de capacitación, y las de pequeña y mediana escala paguen entre el 0% y el 50% de los costos. La UNITEC ya está considerando la posibilidad de establecer cobros, y no cree que exista ninguna dificultad administrativa para ello. Una vez que se establezcan cobros es probable que el número total de participantes disminuya, pero no es posible prever en qué medida.

Uno de los beneficios de la capacitación orientada por la demanda sería reducir la duplicación entre las actividades de la FUNDEMUN y la UNITEC. Algunos alcaldes mencionaron la duplicación de esfuerzos entre la UNITEC, y entre la FUNDEMUN y la AMHON. Si bien hay intentos de coordinar las actividades, parece imposible eliminar completamente la superposición, en especial entre la asistencia de la FUNDEMUN y la capacitación de la UNITEC. El programa

de capacitación de la UNITEC se establece con un año de anticipación y los módulos de asistencia técnica intensiva de la FUNDEMUN pueden durar dos meses o más en una misma municipalidad. Si, sin embargo, las municipalidades deben pagar la capacitación, están en condiciones de reducir la duplicación simplemente no enviando empleados a determinado curso.

La mayoría de los participantes no dan a conocer oficialmente a sus departamentos la información adquirida en los cursos de la UNITEC, y es frecuente que los materiales informativos no se conserven en la municipalidad. Además, la rotación de personal es un problema grave y notorio. Podría sostenerse que la capacitación ha incrementado el acervo nacional de personas capacitadas a nivel municipal en Honduras, pero hasta que se establezca un sistema de servicio civil preceptivo que proteja a los empleados municipales y mejore la carrera municipal, los donantes deberían considerar a la capacitación como asistencia a corto plazo. No pueden esperar que años después los participantes que aún estén en funciones apliquen en algunas municipalidades lo que han aprendido.

## **C. Diálogo de políticas y representación de la asistencia de la AMHON**

### **1. Amplitud e impacto de la asistencia**

La asistencia de la USAID a la AMHON ha sido amplia. Anteriormente, la USAID cubría los costos operativos de la asociación. En 1996 la AMHON había intermediado en la celebración de un acuerdo con las municipalidades y el Ministerio de Hacienda para cubrir los costos recibiendo automáticamente hasta el 1% de los ingresos corrientes de las municipalidades. La asistencia de la USAID prosiguió, sin embargo, en otras áreas. Tal como se informa en el reciente borrador de la estrategia de la asociación, en 1998 el 100% de sus recursos externos fueron proporcionados por la USAID. Al año siguiente ese porcentaje disminuyó al 73,7%, y la mayor parte se utilizó para atender las consecuencias del huracán Mitch. Al crecer, especialmente en los últimos años, la AMHON ha experimentado dificultades para realizar una adecuada gestión de sus recursos. Diversos donantes, como ya se señaló, han establecido proyectos con la asociación y han puesto a prueba sus capacidades. La USAID suspendió en 2001 toda asistencia adicional hasta la culminación de una auditoría financiera (financiada por la USAID) y la ulterior recepción de la certificación de Price Waterhouse. El proceso de certificación se está realizando.

La AMHON padece varias fallas. Primero, es una asociación centralizada y no parece estar interesada en una presencia regional regular de algún tipo. Tiende a recelar de toda posible competencia en la esfera municipal de asociaciones regionales potenciales o de *mancomunidades* (es decir la posibilidad de una federación de *mancomunidades*). Gran parte del respaldo y la administración técnica está a cargo de una sola persona. La institución tiene que ampliar su base de apoyo, sin perjuicio de consolidarse en torno a la defensa de los intereses municipales. Es esencial, sin embargo, cierto grado de regionalización o presencia regional regular de la asociación, porque simplemente por razones geográficas una labor municipal eficaz en todo el país orquestada desde Tegucigalpa es casi imposible.

Segundo, se critica a la AMHON por participar en actividades tales como proyectos de asistencia técnica y litigios judiciales mal encaminados, que no respaldan una visión más amplia de la representación municipal. Existe una generalizada sensación de que la AMHON no debe

participar en los numerosos proyectos de asistencia y capacitación técnica que actualmente administra; no es una entidad de ejecución. Tercero, la asociación mantiene inadecuadas comunicaciones con las municipalidades. Éstas no reciben las cartas que remite la AMHON, tienen escasa idea de lo que ha venido haciendo la AMHON y son relativamente escasos los beneficios que obtienen de la experiencia, incluida la experiencia técnica, que la asociación tiene a su disposición, especialmente en el caso de las municipalidades más pequeñas. Las municipalidades mayores parecen más propensas a comprender y valorar la labor de la AMHON como entidad gestora.

Finalmente, la AMHON debe dotarse de un personal técnico básico capaz de hacer frente a los problemas municipales de obtención de asistencia técnica y, en forma más amplia, a nivel nacional, falta de autonomía. La rotación de personal representa un problema. El equipo ayudaría a la asociación a determinar enseñanzas acumuladas y otras experiencias para su utilización a escala nacional, algo que la AMHON no está en condiciones de hacer actualmente.

La AMHON reconoce esos problemas, gracias en parte a la presión de los donantes, y parece comprender que le es muy necesario revisar y aplicar una nueva estrategia a los efectos de su desarrollo. La asociación debe establecer prioridades y centrar la atención en una reingeniería de sus procesos internos para tener la certeza del éxito en los próximos años. La AMHON ha presentado el borrador de un plan de desarrollo institucional y espera haber completado una nueva estrategia al final del presente año. Los donantes deben seguir procurando que la AMHON complete y aplique la nueva estrategia.

Es difícil responder a la pregunta de cómo medir el impacto de la asistencia brindada a la AMHON; la respuesta dependerá de lo que se trate de lograr. Por un lado, la AMHON ha operado en forma centralizada durante años y aún no ha establecido mecanismos, como la presencia regional regular mencionada anteriormente, para atender mejor a las municipalidades a las que sirve. A la luz de los objetivos nacionales podría parecer que la labor de acercamiento de la AMHON ha sido ineficaz. Las municipalidades sólo reciben el 1,9% del presupuesto nacional en forma de transferencias municipales, y en el mejor de los casos deberán transcurrir varios años antes de que las transferencias lleguen al nivel del 5%, que es el preceptuado hace 12 años en el marco de la Ley de Municipalidades. Esto implica una grave preocupación para las municipalidades más pequeñas, ya que esta transferencia es sumamente importante para esas autoridades poseedoras de muy escasos ingresos. Cada vez en mayor medida deja de cumplirse el indicador del PDM referente a las transferencias de ingresos. Lo mismo puede decirse de la transferencia de servicios públicos, como construcción de caminos secundarios y suministro de agua potable a las municipalidades.

No obstante, la AMHON sigue siendo hoy un importante vocero en asuntos municipales, pese a las dificultades a que ha dado lugar su acelerado crecimiento y la falta de visión y desarrollo institucional. Sigue siendo una de las pocas instituciones gubernamentales --si es que no la única-- que represente a todos los principales partidos políticos, y desde hace largo tiempo ha superado o relegado a un segundo plano el sectarismo político a los efectos de lograr objetivos más amplios y de mayor interés colectivo, cuestión esta especialmente importante desde la perspectiva más amplia del desarrollo democrático.

Aunque algunas municipalidades expresan quejas sobre la ineficacia de la AMHON en relación con la atención de sus problemas diarios, otras valoran ampliamente la ayuda de la AMHON cuando tienen problemas jurídicos a nivel local. La AMHON es un promotor clave para la descentralización de los servicios públicos a las municipalidades (la asociación participó en el reciente debate sobre la ley de aguas). Ha creado y sigue creando espacio para los objetivos municipales. Además los donantes recurren a ella para comprender mejor los asuntos municipales y (erróneamente) para la ejecución de proyectos de asistencia técnica. Vale la pena subrayar que no cabe esperar que una asociación municipal se haga cargo de todos los aspectos de la descentralización de un gobierno nacional y un sistema de partidos políticos sumamente centralizado; es preciso ser realista. También vale la pena subrayar que la AMHON parece decidida a corregir sus fallas y convertirse en una institución más fuerte y más eficaz.

## **2. Oportunidades para futura asistencia**

En el actual entorno favorable a la descentralización, el impacto potencial de la AMHON crece considerablemente. La asistencia otorgada a la AMHON --que respaldaría el mejoramiento del entorno nacional facilitador y ayudaría a reforzar el sistema municipal (véase más abajo)-- debe ser un componente central de toda futura programación. El otorgamiento de asistencia a la AMHON en el futuro puede considerarse como una de las principales actividades que puede cumplir cualquier asociación municipal nacional.

**Asesoramiento y promoción de objetivos en favor de intereses municipales.** La AMHON ha comenzado a utilizar más eficazmente los servicios de los alcaldes en su labor de promoción de objetivos. Esta modalidad de gestión debe ser ampliada. Además debe procurarse que la AMHON cree capacidad técnica propia para evaluar cuestiones de políticas, establecer respuestas y presentar proyectos de leyes alternativos. Algo de esto se está realizando, pero esa labor podría ampliarse considerablemente. Si se concibe principalmente a la AMHON como una unidad técnica que procura defender exclusivamente los intereses municipales, confrontará menor oposición política y resultará más eficaz.

**Canal para que las municipalidades obtengan asistencia y respaldo técnico para resolver problemas municipales.** Dada su red, actual y potencial, de contactos con donantes internacionales, instituciones públicas y el sector municipal en general, la AMHON puede proporcionar directrices y orientación técnica a las autoridades municipales para que puedan enfrentar problemas técnicos y de otro género. Actuar como canal de asistencia técnica o mecanismo que facilite su suministro --en lugar de operar como ejecutora de proyectos-- debe ser un objetivo básico de la asociación. Éste es uno de los mecanismos a través de los cuales la AMHON puede hacerse más representativa.

**Vehículo para la compilación y divulgación de prácticas óptimas y enseñanzas acumuladas, en tándem con la FUNDEMUN.** Recopilar prácticas óptimas y tratar de reproducirlas constituye un papel extraordinariamente importante para el avance del desarrollo municipal. Se puede tener la certeza de que se están elaborando prácticas óptimas en todo Honduras en diversas áreas. Esas prácticas también pueden ser objeto de un intercambio internacional.

**Eficaz participación en la esfera nacional e internacional.** La AMHON tiene que representarse a sí misma eficazmente ante el Gobierno nacional. A diferencia de los gobiernos

anteriores, el de Maduro respalda la descentralización y una mayor autonomía municipal. La AMHON ya no es la única institución promotora de causas. Debe adaptarse a la nueva realidad y realizar una labor de coordinación con el Poder Ejecutivo. Sin embargo, el Gobierno de Maduro tiene un abanico de objetivos más amplio, no siempre en sintonía con los intereses de las municipalidades, pese a lo cual la AHMON debe tener presentes sus intereses en la esfera municipal, y defenderlos, al igual que su propia autonomía. En la escena internacional --a través del otorgamiento de asistencia para la creación de un sitio en Internet, la participación en conferencias internacionales y la creación de vínculos con federaciones internacionales de municipalidades o asociaciones municipales-- la AHMON puede ampliar su horizonte técnico y político.

## **VI. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES PARA EL OTORGAMIENTO DE ASISTENCIA EN EL SECTOR**

A los efectos de hacer comprender mejor el nivel de prioridad de cada una de las siguientes recomendaciones en la programación de la Misión, cada recomendación debe ser codificada, cuando corresponda, del modo siguiente:

Inmediata: La actividad debe comenzar cuanto antes sea factible en la práctica.

Corto plazo: Actividad cuya ejecución está prevista dentro de un plazo de cero a tres años o en general en el marco de cualquier nueva labor de programación.

Mediano plazo: Actividad cuya ejecución está prevista dentro de un plazo de tres a siete años.

Largo plazo: Actividad cuya ejecución está prevista dentro de un plazo de más de siete años.

El equipo de evaluación hace hincapié en que esos códigos y evaluaciones están sujetos a diferentes interpretaciones y quizá no coincidan bien con las realidades de las operaciones de la Misión, pero dan una idea de la urgencia relativa de la realización de cada actividad. Como más abajo se verá, la gran mayoría de las recomendaciones se proponen para su realización dentro de un plazo de tres años. En los cuadros de la sección subsiguiente se indican criterios de priorización adicionales y potenciales actividades a largo plazo.

### **A. Estrategias específicas de la Misión**

#### **1. Establecer dentro de la Misión un mecanismo --reuniones mensuales, por ejemplo, o la creación de un Grupo de Descentralización y Desarrollo Municipal dentro de la Misión-- para coordinar las actividades y el intercambio de personal y experiencias de programas.**

Inmediata. En cada reunión podría evaluarse el avance en uno de los sectores o experiencias comprendidos en una misma área, como participación ciudadana o creación de capacidad municipal. El debate debería generar oportunidades para una mayor coordinación de las actividades.

Algunos ámbitos clave de descentralización y desarrollo municipal revisten importancia en todos los sectores de los OE de la Misión. Podría promoverse la participación ciudadana en salud y educación, así como en gestión pública, entre otras áreas. Otros ejemplos son los de transferencias fiscales intergubernamentales y finanzas municipales. Esos ámbitos, en especial,

deben ser orientados por jefes de equipo de OE a los efectos de la colaboración. Una sugerencia para la creación de incentivos eficaces para la colaboración entre distintos OE sobre descentralización y desarrollo municipal consiste en establecer un fondo anual de la Misión, que podría respaldar el otorgamiento de uno o dos premios por año, para los equipos de OE que elaboren conjuntamente las propuestas más innovadoras y generales en materia de descentralización o programación del desarrollo municipal. El premio serviría para financiar la aplicación conjunta del proyecto propuesto y los criterios de adjudicación podrían variar cada año según los intereses de la Misión.

**2. Cuando la capacitación y asistencia municipales se superpongan con las actividades de la USAID abarcadas por otros OE, orientar la asistencia o capacitación técnicas a las municipalidades a las que den prioridad otros proyectos financiados por la Misión.**

Inmediata. Por ejemplo, si se brinda asistencia y capacitación técnica a municipalidades muy pequeñas, se debe tratar de establecer como objetivo las 15 municipalidades que reciben respaldo en el marco del programa de la Ley 480. Es posible establecer sinergias entre el programa de desarrollo comunitario de la UNITEC relativo a la realización de ferias y las actividades de la Misión en respaldo de las microempresas y las pequeñas empresas (OE 1), que “promueven las exportaciones agrícolas no tradicionales y un mayor acceso de los pequeños productores a los mercados regionales e internacionales”. Actividades tales como el *Proyecto Políticas Económicas y Productividad* (PEP) y el programa Ayuda a los Artesanos brindan asistencia técnica a pequeños productores y podrían ser apropiados para algunas de las pequeñas empresas a las que están llegando la UNITEC. Esas actividades respaldadas por la USAID, sin embargo, tienen grupos-objetivo y ámbitos de concentración geográfica definidos, es decir que los servicios de desarrollo de empresas se concentran en Choluteca, Comayagua, La Ceiba, Danli y sus zonas circundantes. Si se diseña un módulo de asistencia de la FUNDEMUN al desarrollo económico, podría utilizarse primeramente en esas ciudades-objetivo. Además, los equipos de los OE 1 y OE 4 deberían elaborar una matriz de servicios de desarrollo empresarial y ponerlo a disposición de los interesados a través de instituciones respaldadas por la USAID, que el personal y los alumnos de la UNITEC podrían utilizar también a los efectos de asesorar a los pequeños productores que toman parte en los programas de desarrollo económico de la UNITEC. En esta matriz deberían definirse claramente criterios de elegibilidad para evitar las crecientes expectativas, y tener la certeza de que sólo toman contacto con estas instituciones pequeñas empresas apropiadas.

**3. La USAID puede y debería seguir cumpliendo entre los donantes su función de líder en desarrollo municipal.** Inmediata. Ese liderazgo debería también extenderse a actividades nuevas e innovadoras en materia de reforma de la descentralización y participación de la sociedad civil a nivel nacional y municipal. Deberían utilizarse las reuniones consultivas de donantes para fomentar y crear iniciativas para el Gobierno de Honduras tendientes a un eficaz avance de la reforma. La reforma electoral adicional, la reforma del servicio civil municipal, la descentralización fiscal y otros ámbitos son objetivos de largo plazo cuya consecución puede procurarse en coordinación con instituciones del GdH, municipales y de la sociedad civil.

**B. Un mejor entorno facilitador**

En Honduras ha llegado el momento de iniciar un programa de democracia y asistencia en materia de gestión pública no limitado al enfoque primario actual sobre desarrollo municipal. La

situación, en el país, exige elaborar una iniciativa más **general de descentralización y adecuada gestión democrática local**. Por “general” entendemos el hecho de que la Misión de la USAID trabaje en los tres niveles: nacional, municipal y de la sociedad civil. La experiencia de la USAID prueba que si las circunstancias permiten incorporar cada uno de los niveles de adecuada gestión es más probable que se refuercen mutuamente y sean más eficaces para lograr resultados. En gran medida gracias a la previsión del PDM, en la actualidad --transcurridos 12 años desde la iniciación del PDM-- existen reales posibilidades de avance en materia de democracia y desarrollo a través de un trabajo realizado con instituciones nacionales, continuo respaldo a las municipalidades e introducción de la sociedad civil por vías innovadoras. El equipo de evaluación confía en que la Misión de la USAID pueda trabajar de modo de aprovechar con éxito considerable diversos objetivos que ofrecen oportunidades.

Más que nunca, el entorno, en Honduras, es propicio para promover el contexto nacional facilitador que requiere la descentralización. Las futuras actividades de los programas deben encaminarse a procurar que el gobierno nacional sancione o establezca reformas jurídicas e institucionales eficaces conducentes a la misma. No obstante, esa labor no debe realizarse sin conocer las realidades políticas clave que han de influir en los resultados potenciales, tal como se describe en las siguientes recomendaciones.

**4. La Misión de la USAID debe llevar adelante en forma expedita la futura programación de modo de aprovechar en la mayor medida posible las oportunidades.** Inmediata. Pese al compromiso explícitamente asumido por el Presidente Maduro, su gobierno ha seguido y seguirá enfrentando una fuerte oposición a la descentralización. La mayoría parlamentaria del Presidente es reducida, y no todos los miembros de su partido están de acuerdo con sus planes de reforma estatal. Al tercer año del mandato de un presidente hondureño, el Presidente soporta cada vez más los inconvenientes de su calidad de autoridad saliente. Una cuestión clave, por lo tanto, es establecer en qué medida este gobierno está dispuesto a gastar capital político en lograr avanzar en esta esfera. Además, el próximo presidente hondureño puede no tener interés en la descentralización o inclusive oponerse a ella. En síntesis, es importante reconocer que si bien está abierta la “ventanilla” para una reforma tendiente a la descentralización, no es claro en qué medida lo está.

**5. La USAID deberá trabajar con todos los coasociados gubernamentales posibles y buscar oportunidades para avanzar en cada una de esas esferas.** Entre inmediata y de corto plazo. Es evidente que la Secretaría de Gobernación y Justicia está interesado en trabajar con donantes, pero aún no ha establecido prioridades, en tanto que el Ministerio de Hacienda ha indicado su interés en trabajar con la USAID. El Congreso parece interesado, y la realización de seminarios y otros eventos informativos podría resultar sumamente beneficiosa.

Las instituciones gubernamentales clave que toman parte en la labor de descentralización no brindan un mensaje único y claro sobre el curso de la descentralización que se proponen realizar. El Secretario de Gobernación y Justicia es proactivo y se muestra insistente en cuanto al diseño y la aplicación de un plan de avance. El Ministerio de Hacienda es mucho más cauteloso, estando naturalmente preocupado por el impacto financiero y dispuesto a adoptar un enfoque basado en un programa piloto. El Ministerio de la Presidencia concibe a PRODDEL como marco general a largo plazo y también promueve un enfoque gradual basado en actividades piloto. Los Ministerios de Salud y Educación, especialmente el primero, parecen estar avanzando también

por su propia senda, lo que también en este caso brinda oportunidades para crear sinergias dentro de la Misión. El Congreso, que compite abiertamente por influencia con los alcaldes, se muestra escéptico y quizá sea el mayor obstáculo.

**6. En futuras actividades de programación, la Misión debería considerar un mecanismo sistemático de suministro de asistencia técnica y capacitación específicas a instituciones gubernamentales hondureñas clave --los ministerios competentes, el Congreso, la Contraloría General y otras entidades que se identifiquen-- para reforzar el debate de política nacional y el establecimiento de sistemas nacionales que respalden la descentralización. Entre inmediata y de corto plazo.** El PDM no ofrece un vehículo para el suministro regular de capacitación y asistencia técnica para respaldar las actividades anteriores a la descentralización. Cuando en una iniciativa gubernamental se solicite respaldo, la Misión tendría que responder con contratos o convenios ad hoc. Ese mecanismo permitiría a la Misión realizar una función mucho más proactiva e incrementar significativamente las posibilidades de una reforma eficaz.

El equipo de evaluación ha identificado varias actividades y políticas específicas que, como parte de un esfuerzo tendiente a crear un entorno facilitador más favorable, merecen especial consideración. Esas sugerencias aparecen en el *Cuadro 9*.

#### **Cuadro 9: Actividades que se sugieren para mejorar el entorno facilitador**

- **Participación de la Secretaría de Gobernación y Justicia en el establecimiento de un conjunto razonable y asequible de reformas institucionales o jurídicas que han de procurarse.** El Ministerio está tratando de abarcar cuatro ámbitos principales de reforma: el marco jurídico, la participación ciudadana, las finanzas y los servicios públicos. Es imposible hacerse cargo de todas esas esferas simultáneamente. La Misión puede colaborar con el Ministerio y con otros donantes a fin de establecer prioridades realistas y elaborar leyes.
- **Respaldo al Secretaría de Gobernación y Justicia, dado el interés que ha expresado en elaborar un sistema nacional de información municipal.** No es posible elaborar una política adecuada a menos que los gobiernos dispongan de datos precisos y confiables en que puedan basar sus decisiones. Actualmente Honduras carece de un sistema consolidado de recopilación y análisis de información municipal. A través de la coordinación con el Ministerio de Hacienda, la Contraloría, la AHMON y otros donantes se contribuirá a evitar la duplicación de esfuerzos.
- **Mejor coordinación entre los ministerios con respecto a la política de descentralización.** El Secretaría de Gobernación y Justicia parece, en muchos aspectos, estar avanzando solo o con escasa interrelación con Ministerios tales como los de Salud, Educación y Hacienda. No obstante, ese esfuerzo podría resultar políticamente arduo.
- **Colaborar con la AMHON y otras entidades que promueven la descentralización y el desarrollo municipal a los efectos de respaldar medidas de reforma específicas.** Lograr la sanción de la ley de aguas es un ámbito de atención de obvia importancia, al igual que la transferencia preceptiva del 5% del presupuesto a las municipalidades. La separación de las elecciones nacionales y municipales y el hecho de que candidatos independientes o comités cívicos pueden participar en elecciones municipales son dos reformas clave, aunque es improbable que sean consideradas seriamente por el Congreso a menos que se realice una sostenida labor de convicción.
- **Convocar a autoridades gubernamentales nacionales, alcaldes y entidades de la sociedad civil para conferencias y seminarios sobre descentralización y adecuada gestión local democrática.** Al parecer el público en general de Honduras no comprende bien en qué consiste la descentralización ni en qué puede

beneficiar al ciudadano medio. La inexistencia de un debate nacional sobre el tema es sorprendente, e indica que el proceso de reforma surge enteramente del Gobierno central. Las conferencias y seminarios, de alcance nacional u orientados hacia objetivos más reducidos, constituyen una función educativa importante y pueden mejorar el entorno de la reforma.

### **C. Asistencia para el Proyecto de Desarrollo Municipal**

**7. Establecer una nueva clasificación de municipalidades que aclare la capacidad de absorción y los niveles de necesidades de asistencia técnica y capacitación, y elaborar modelos de asistencia para cada nivel. Corto plazo.** Esto debería ayudar también a elaborar un vocabulario y una comprensión comunes sobre las características de las ciudades-objetivo. Los criterios de clasificación actuales de las municipalidades adoptados por las instituciones del PDM son confusos. La FUNDEMUN ha tomado como objetivo municipalidades de dos grupos, A y B, lo que se deriva en parte del tiempo de participación en el proyecto, pero también de su capacidad administrativa. Otras instituciones de Honduras, como la UNITEC, utilizan categorías establecidas por la Secretaría de Gobernación y Justicia al determinar a quién debe proporcionarse asistencia. En 1998, las categorías del GdH eran las siguientes:

Categoría A: “Municipalidades desarrolladas con ingresos presupuestados estimados en L 6 millones o más”. Número total: 25.

Categoría B: “Municipalidades subdesarrolladas con ingresos presupuestados estimados comprendidos entre L 1.500.000 y L 6 millones”. Número total: 54.

Categoría C: “Municipalidades pobres con ingresos presupuestados estimados comprendidos entre L 400.000 y L 1.500.000”. Número total: 117.

Categoría D: “Municipalidades muy escasamente desarrolladas con ingresos presupuestados estimados comprendidos entre L 0 y L 400.000”. Número total: 102.

A los efectos del PDM, correspondería utilizar más de cuatro categorías, ya que las municipalidades del PDM de la Categoría A tienen una gama de ingresos comprendida entre L 6,5 millones (Tocoa) y L 98 millones (Puerto Cortés). El sistema de clasificación debería permitir a las municipalidades modificar las categorías a medida que varíen los ingresos y otras características municipales a lo largo del tiempo. Además utilizar modelos de asistencia adaptados a las características de las municipalidades sería mucho más eficaz que el enfoque amplio actual.

**8. Con respecto a la FUNDEMUN, tratar de reducir el costo e incrementar la eficacia de cualquier futura asistencia de la Misión. Corto plazo.** La FUNDEMUN debe adoptar procedimientos de estilo más comercial en su trato con las municipalidades, y su organización debe ser más empresarial. Debería procurarse por buscar en forma más proactiva oportunidades de realizar transacciones, dada su ventaja comparativa en el mercado de servicios municipales.

En los convenios mutuamente celebrados entre la FUNDEMUN y las municipalidades debería hacerse mucho mayor hincapié en lograr que el ahorro se invierta en infraestructura y servicios básicos. Es mucho más lo que puede hacerse en materia de cobro de tasas por manejo de desperdicios sólidos. La FUNDEMUN debe reforzar su módulo de participación comunitaria. Además debería hacerse cargo de la modificación de la estructura de la asistencia en el caso de las municipalidades que tienen necesidad de niveles de apoyo más complejo.

A medida que cambien las necesidades de las municipalidades se requerirán nuevos modelos de asistencia, y quizá otros proveedores de servicios. El diseño de los proyectos de infraestructura, el financiamiento de los préstamos y la solvencia son ámbitos que requieren más atención. Muchas municipalidades están avanzando hacia la privatización de ciertos servicios, lo que debería fomentarse. No debe adoptarse ningún mecanismo de subsidio de esas actividades, pero quizás existen medios para facilitarlos, por ejemplo a través de la elaboración de un banco de datos de dispensadores de servicios del sector privado, asesoramiento sobre los parámetros y requisitos de las instituciones privadas interesadas en realizar obras de construcción u otorgar préstamos para proyectos de ese tipo. Las municipalidades más avanzadas pueden necesitar información sobre emisión de bonos y sobre obtención de crédito internacional, para estar en condiciones de aprovechar esos préstamos.

Por otra parte, deben elaborarse nuevos modelos de asistencia, dotados de mayor eficacia de costos, para municipalidades más pequeñas. Sería necesario establecer criterios de selección de esas municipalidades. Un posible enfoque para el suministro de asistencia consiste en estructurar un sistema de municipalidades que ayuden a otras municipalidades. Muchas de las municipalidades originales de la FUNDEMUN deberían estar en condiciones de ayudar a las municipalidades más pequeñas de sus cercanías a mejorar sus sistemas operativos. De manera informal ya se está brindando cierta asistencia. Villanueva está ayudando a Pimienta y San Manuel a mejorar sus operaciones. Arizona ha solicitado cierta asistencia a Tela para establecer un catastro. Si ese enfoque se considera factible, podrían seleccionarse de dos a cuatro módulos básicos --por ejemplo contabilidad, impuestos inmobiliarios, recolección de desperdicios-- para el programa de dos o tres años. Podría capacitarse a empleados de municipalidades más pequeñas en calidad de internos o mediante los servicios del personal de las municipalidades mayores, en forma de instrucción en servicio. Podrían crearse incentivos; quizás a cambio de asistencia técnica en nuevas áreas prioritarias.

La FUNDEMUN y otras entidades municipales hondureñas, a medida que se desarrollen pueden beneficiarse en gran medida aprovechando experiencias de otros países de la región, como el modelo de desarrollo comunitario utilizado por proyectos de desarrollo municipal en El Salvador y Guatemala. En estos proyectos se utiliza una estrategia de tres vertientes en cada municipalidad participante: fortalecimiento de la divulgación de la información y la capacidad de publicidad, evaluaciones de necesidades comunitarias y negociación de proyectos prioritarios realizados con supervisión comunitaria y creación de mecanismos para que la comunidad fiscalice el gasto. Algunas de estas actividades son implementadas por ONG.

A través de la FUNDEMUN y otras ONG locales, la Misión debería ponerse a la vanguardia de los esfuerzos tendientes a procurar que las municipalidades faciliten el desarrollo económico local. El papel del gobierno local en el desarrollo económico podría figurar en los programas de la FUNDEMUN. Esta labor podría incluir la utilización de materiales sobre incentivos tributarios y de otro género a los efectos de las inversiones empresariales, respuestas empresariales a la disponibilidad de servicios, caminos y otra infraestructura, cuestiones de disponibilidad y calidad de la fuerza de trabajo y relaciones con cámaras de comercio y asociaciones de productores. Actividades tales como asistencia a pequeñas empresas y ferias implementadas por la UNITEC en pequeñas municipalidades podrían ser un modelo apto para reproducir en ámbitos con gran potencial de desarrollo. La FUNDEMUN debería identificar a

municipalidades que constituyan un grupo-objetivo dentro de su programa, a fin de trabajar sobre temas y actividades estratégicos encaminados a atraer a nuevas empresas. Municipalidades tales como Villanueva, El Progreso, Choluteca y La Ceiba tienen la posibilidad de convertirse en modelos de esta actividad. Las enseñanzas acumuladas podrían utilizarse para reproducir esas experiencias en mayor escala.

**9. Con respecto a la UNITEC, tratar de reducir el costo y dar mayor eficacia a cualquier futura asistencia de la Misión en materia de capacitación. Corto plazo.** Las municipalidades deberían pagar los cursos de la UNITEC de acuerdo con su capacidad. Las municipalidades han hecho saber claramente que pueden y quieren pagar parte del costo de los cursos de la UNITEC. Debería establecerse un programa descendente de pagos de acuerdo con las características de las municipalidades. Las municipalidades mayores y con mayor capacidad de pago (Categoría A) deberían pagar entre el 50% y el 100% de los costos de la capacitación; las municipalidades de mediana escala (Categoría B) entre el 30% y el 50% y las comunidades más pequeñas (Categorías C y D) entre el 0% y el 25%. La UNITEC ya está considerando la posibilidad de cobrar cargos, y no percibe ninguna dificultad administrativa para ello.

Por otra parte, deberían realizarse algunos esfuerzos tendientes a procurar que los participantes divulguen las enseñanzas acumuladas, especialmente dentro de la municipalidad. Debería procurarse que la UNITEC elabore directrices para que los participantes compartan material de los cursos e información con otros empleados municipales o miembros de las comunidades.

**10. Debería considerarse la posibilidad de un programa de capacitación de capacitadores en la esfera del desarrollo comunitario. Corto plazo.** Muchas municipalidades disponen de una oficina o persona encargada del desarrollo y la extensión comunitarios. Un promotor municipal trabajaba en 64 comunidades. Estaba ansioso de capacitarse mejor para trabajar con grupos, y señaló que sería beneficioso capacitar a capacitadores de comunidades sobre organización democrática de patronatos y elaboración de proyectos. Deberían participar miembros de las comunidades, ya que es imposible que un empleado municipal abarque a todas las comunidades.

**11. El impacto y la amplia cobertura no son compatibles con lo limitado de los recursos.** Puede advertirse una dicotomía en la asistencia proporcionada en el marco del PDM. Se diseñó una asistencia técnica intensiva para lograr máximo impacto sobre las municipalidades más grandes, pero con el tiempo el programa se ha venido extendiendo a municipalidades más pequeñas, con menor capacidad de absorción, en que el impacto es menor. Por un lado, se diseñó la capacitación de modo de alcanzar al máximo número de municipalidades y participantes posibles, lo que se ha logrado, pero es muy difícil medir el impacto en un programa tan amplio, ya que las medidas de intervención son a muy corto plazo.

En muchos sentidos, tanto la FUNDEMUN como la UNITEC han realizado programas que han alcanzado el objetivo estipulado por la USAID para ellas, y han cumplido una función importante en los cambios ocurridos hasta la fecha en el sector municipal.

**12. Establecer un claro comienzo y un término bien definido, junto con objetivos claros, para prestar asistencia técnica a las municipalidades. Inmediata.** El programa de la FUNDEMUN ha crecido, pasando de cuatro a 41 municipalidades, y todas las municipalidades originales siguen recibiendo asistencia. Aunque hay indicadores de avance para las

municipalidades que reciben asistencia técnica, no se utilizan como criterio para determinar cuándo una municipalidad ha completado el programa, ni para establecer una nueva etapa de asistencia con diferentes sistemas de reparto de costos. En lugar de ello, simplemente se suministra nueva asistencia cada año. Cuando ha habido rotación de personal se refuerza la asistencia anterior. Las expectativas de asistencia técnica continua son ilimitadas.

Si se exigiera a las municipalidades una contraparte creciente de los costos, a medida que pasa el tiempo, o cuando mejoren los ingresos municipales (o según algún otro indicador que se convenga), el programa tendría un aspecto muy diferente del actual. De hecho, la escala de la contrapartida municipal ha variado en forma inconveniente. Tras el huracán Mitch el porcentaje de recursos de contrapartida se redujo de niveles del 35% - 50% al 10%. Por lo tanto la asistencia técnica es prácticamente gratuita, aun para las municipalidades cuya base económica es más sólida. Este enfoque debe cambiar de signo rápidamente, y se requieren directrices que vinculen la contrapartida con los años del programa y con la generación de ingresos fiscales locales. Algunas municipalidades deberían pagar el 100% del costo de la asistencia técnica.

**13. En materia de elaboración de proyectos, abordar cuanto antes la cuestión del autofinanciamiento y la sostenibilidad de programas y creación de instituciones.** La FUNDEMUN ha evolucionado hasta convertirse en una excelente institución ejecutora para el suministro de asistencia para proyectos con financiamiento de donantes, pero es mucho más que eso. Es un valioso recurso para la AMHON y para el GdH, especialmente para la Secretaría de Gobernación y Justicia, y está al frente de varias iniciativas de descentralización que abarcan al gobierno municipal. El Banco Mundial y otros donantes recurren a la FUNDEMUN para obtener asistencia en la producción y análisis de datos en el sector. Lo que es más importante, las municipalidades se basan en gran medida en esta fundación para obtener una clara y eficaz asistencia para la resolución de problemas administrativos y operacionales.

Hasta la fecha es escasa la planificación realizada en relación con lo que sucederá con la FUNDEMUN cuando termine el financiamiento de la USAID, lo que inevitablemente ocurrirá. Para que la FUNDEMUN sea sostenible en un período posterior a la intervención de la USAID es preciso lograr que todos sus clientes paguen todos sus servicios, y posiblemente obtengan fondos para un fideicomiso o fondo de reserva que pueda servir de amortiguador de las fluctuaciones de los gastos operacionales de un año a otro. Esos cambios requerirían varios años de esfuerzos concentrados.

Las organizaciones nacionales, tanto gubernamentales como privadas, tendrían que ser instadas a celebrar apropiados convenios financieros con la FUNDEMUN. Actualmente muchos conciben a la FUNDEMUN como una dependencia pública o como una fuente gratuita de recursos. Esto no debe continuar.

La USAID tendría que convenir en introducir importantes cambios en los mecanismos a través de los cuales opera el programa. Por ejemplo, los pagos municipales de contrapartida deberían disponerse en una escala descendente, y ser revisados regularmente a medida que las municipalidades cumplan criterios establecidos sobre ingresos. Las que paguen más se sentirán menos inclinadas a concebir a la asistencia técnica como una donación, que es lo que ahora ocurre. El tipo de demanda de servicios, así como la demanda agregada pueden cambiar en consecuencia. No obstante, el equipo del RTI cree que habrá demanda de servicios de la

FUNDEMUN aunque aumente el costo que deban pagar los clientes.

También es difícil captar fondos para un fideicomiso o un fondo de reservas. La junta directiva de la FUNDEMUN tendrá que ponerse a la cabeza de un esfuerzo de ese tipo. También la USAID podría estar en condiciones de realizar una contribución a ese esfuerzo, quizás a través de la dispensa de sus requisitos de contrapartida, o por medios más sustanciales. Si se estableciera un fondo fiduciario, tendrían que existir salvaguardias de que sería operado independientemente, con apropiada supervisión y control fiscales.

**14. La USAID debería respaldar la asistencia técnica local e internacional que permita la AMHON desarrollar la capacidad técnica necesaria para evaluar cuestiones de política. Corto plazo.** Existe un rico acervo de experiencia en América Latina, fuera de la región y proveniente de Estados Unidos, sobre la eficaz creación de asociaciones municipales; especialmente su capacidad de ofrecer ideas legislativas alternativas.

**15. Todos los donantes, incluida la USAID, deben abstenerse de financiar proyectos de asistencia técnica a los efectos de que sean ejecutados por la AHMON. Inmediata.** La AMHON está siendo desviada de lo que debería ser su misión central, porque es una de las pocas organizaciones municipales a la que recurren los donantes como asociados. Deberían ejecutarse los proyectos existentes en forma independiente a través de una organización diferente, físicamente separada, que no debería interferir en la operación diaria ni en la misión de la propia asociación.

**16. Suministrar asistencia técnica a la AMHON para respaldar la sistematización, recopilación, análisis y divulgación regular de prácticas óptimas y enseñanzas adquiridas. Corto plazo.** Ello podría lograrse a través de comunicaciones electrónicas (sitios en Internet), boletines, campañas y premios nacionales, y otros medios. Esta actividad debería, además, formar parte del más amplio esfuerzo de la AHMON tendiente a hacerse más representativa y comunicarse mejor con sus clientes: las municipalidades. A este respecto es especialmente importante que se conecte en mayor medida por vía electrónica a escala nacional e internacional, en coordinación con la FUNDEMUN y otros dispensadores de asistencia técnica municipal.

La AHMON podría elaborar un programa de “Municipalidades Modelo”, destinado a galardonar a las municipalidades con un desempeño excelente, o un programa de “Municipalidades Verdes” creado para reconocer las prácticas de control ambiental de vanguardia (quizás en coordinación con el programa de forestación de la Misión).

#### **D. Fortalecimiento de la cobertura y el impacto de la asistencia municipal**

**17. Prestar servicios de capacitación y asistencia técnica a municipalidades a través de mecanismos basados en el mercado y generadores de mercados. De corto a mediano plazo.** Al ir en aumento la jerarquía y la solidez de los gobiernos municipales Honduras experimenta el crecimiento de un pequeño mercado de servicios municipales: pequeñas empresas privadas, universidades, ONG, instituciones públicas y otras entidades con experiencia municipal están cobrando la asistencia técnica que dispensan, o tienen interés en dispensarla en el futuro. A nuestro juicio, la USAID podría promover cautelosamente este proceso, sin distorsionar el mercado. GTZ, como se señaló, está tomando parte en la elaboración de una red de ese tipo.

Una alternativa consiste en crear un fondo de asistencia técnica para los países miembros, para reembolsar a los funcionarios municipales, especialmente en las municipalidades pequeñas, un pequeño porcentaje --por ejemplo el 25%-- de los gastos de asistencia técnica por las compras que hayan efectuado en el sector privado. Sería necesario elaborar criterio de acceso al fondo. Otra alternativa consiste en utilizar un sistema de comprobantes a esos mismos efectos.

Las empresas privadas, las universidades y las ONG no pueden competir con la FUNDEMUN, especialmente debido al alto nivel de subsidios. A medida que se reduzcan los subsidios y se establezcan alicientes para que la FUNDEMUN ingrese en el mercado privado, la FUNDEMUN se verá necesariamente obligada a mostrarse más innovadora, y al mismo tiempo la disminución de la competencia permitirá competir en un mayor pie de igualdad.

#### **E. Colaboración con la comunidad: Fortalecimiento de la participación ciudadana en asuntos municipales**

Como ya se señaló, el papel de la sociedad civil en Honduras ha sido notoriamente inadecuado. El clientelismo controlado por los partidos y el *existencialismo* --el control tácito y la manipulación de los intereses ciudadanos colectivos-- son los atributos predominantes de la cultura política local. Esta estructura no cambiará rápidamente. No obstante la creación de un sentido de servicio público mucho más fuerte en la población, una mayor responsabilidad pública y un enfoque colectivo en materia de adecuada gestión de la comunidad deben ser elementos centrales de una futura asistencia de la USAID en ese sector.

**18. Suministrar respaldo sostenido para los esfuerzos tendientes a descentralizar y fortalecer el gobierno municipal.** ¿Por qué los hondureños deberían participar en un sistema municipal que poco les ofrece en cuanto a inversiones comunitarias, servicios y otros bienes públicos? Debe brindárseles un incentivo más poderoso que el actual para participar en los asuntos municipales. Por lo tanto una mayor participación es un resultado directo del proceso general de descentralización y desarrollo municipal.

**19. Promover enfoques innovadores a la participación ciudadana en el proceso de adopción de decisiones municipales.** De corto a mediano plazo. Actualmente, el nivel de participación ciudadana está orientado por los objetivos del alcalde. El cumplimiento de las normas --el número de cabildos abiertos celebrados por año, por ejemplo-- suele ser una formalidad. Los alcaldes informan a la comunidad y pueden solicitar sus opiniones; en definitiva, sin embargo, es el alcalde el que decide.

Algunas organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, tales como Aldea Global, promueven otro enfoque a la interrelación ciudadana con el gobierno municipal. Un aspecto medular de este enfoque consiste en trabajar con la sociedad civil: explicar a los ciudadanos las operaciones municipales, enseñarles a supervisar las decisiones financieras y luego trabajar con ellos para hacer responsables a los funcionarios que han elegido. Este tipo de educación cívica y la presión que impone a los alcaldes para que tengan en cuenta a los ciudadanos resulta valioso y debe promoverse, ya que puede promover métodos innovadores de incremento de la participación ciudadana.

El inconveniente del enfoque es que tiende a ser de confrontación, en lugar de basarse en la

colaboración, y en que puede estar altamente politizado. Debe procurarse que las organizaciones de la sociedad civil alcancen sus metas comprendiendo las realidades políticas y las restricciones de recursos que enfrentan los gobiernos municipales. Además debe procurarse que consideren enfoques alternativos, basados en mayor medida en la colaboración, como la presupuestación participativa.

**20. Promover la presupuestación participativa. Corto a mediano plazo.** La presupuestación participativa, que ha adquirido fama debido a la experiencia de Porto Alegre, Brasil, pero que se está propagando cada vez en mayor medida en toda América Latina, comienza con el compromiso del alcalde y los ciudadanos de trabajar juntos para invertir recursos municipales de modo de maximizar los beneficios que obtiene la comunidad en conjunto. Consiste básicamente en un mecanismo tendiente a imponer un enfoque colectivo al proceso de presupuestación.

Las técnicas difieren, pero lo habitual es que la comunidad se organice en asambleas de vecinos o comités, en que participan los ciudadanos y dan a conocer sus prioridades en materia de inversión. Cabe elegir a un delegado para que represente al comité a medida que se desarrolla el proceso. Se establece un orden jerárquico de prioridades y luego un conjunto de criterios objetivos para la distribución de los recursos entre las diversas comunidades. En algunos casos los recursos se dividen geográficamente en función de la población o de algún otro criterio, dejando en manos de los comités la decisión de la manera de gastarlos. Los elementos clave son una completa apertura municipal con respecto a los recursos disponibles y una continua comunicación en cuanto a los cambios imprevistos de las perspectivas de recursos. El alcalde debe permitir a la comunidad que efectúe decisiones en materia de inversión; la comunidad debe participar y reconocer la dificultad de distribuir los recursos escasos a una comunidad confrontada con graves necesidades.

Al parecer la adopción de una presupuestación participativa --que simplemente no se analiza como alternativa en Honduras-- sería un apartamiento radical de los procedimientos habituales para los funcionarios municipales. No obstante, la USAID es desde hace tiempo una institución de vanguardia en el desarrollo municipal de Honduras, promoviendo avances años antes de que los responsables de la política económica u otros donantes advirtieran su necesidad. Esa misma concepción debería guiar la promoción, por parte de la USAID, de la presupuestación participativa: la Misión podría llevar adelante el conjunto de cambios. En una etapa temprana la programación podría respaldar la realización de una serie de planes piloto, trabajando con alcaldes progresistas que comprendan el valor de esas medidas y estén dispuestos a comenzar a trabajar en un contexto de colaboración con la población de sus jurisdicciones.

Elaborar, introducir, aplicar en amplia escala y consolidar la presupuestación participativa (a menudo vinculada con la planificación participativa) será en Honduras un proceso gradual, bastante lento. A la luz de la experiencia de otros países latinoamericanos, las fases del proceso serán similares a las que aparecen en el *Cuadro 10*.

#### **Cuadro 10: Fases potenciales de surgimiento de la presupuestación participativa en Honduras**

<p>1. Elaboración de los procedimientos a través de entidades tales como la FUNDEMUN mediante su futura asistencia especializada y prioritaria, Aldea Global, o la Secretaría de Gobernación y Justicia. Dada la considerable experiencia internacional en esta esfera y la falta de experiencia en Honduras, es</p>
--

probable que se requiera asistencia internacional. Se trata de una actividad a corto plazo.
2. Institución del proceso en un grupo de alrededor de 20 municipalidades piloto, manejables y de probable éxito, como para poner de manifiesto este último. Podría capacitarse a ONG de Honduras para la aplicación de una base orientada por la demanda a través de un sistema de fondo o comprobantes o a través de respaldo estratégico definido dispensado por la USAID. Se trata también de una actividad a corto plazo.
3. A medida que se vaya obteniendo éxito en materia de participación presupuestaria, prácticas óptimas y notoriedad del programa, surge una especie de movimiento o nivel más amplio de apoyo. Es posible atender la demanda adicional a través de mecanismos basados en el mercado con el respaldo de la USAID. Esta es una actividad de mediano a largo plazo.
4. Se convence al gobierno hondureño de condicionar algunas, o eventualmente todas sus transferencias a las municipalidades a la institución de una presupuestación participativa. Con el tiempo se institucionalizaría el proceso. Esta es una actividad a largo plazo.

Es difícil medir el nivel de aplicación de cualquier práctica participativa. A riesgo de autopromoción, el RTI sugiere considerar su innovador sistema de Criterios Básicos, elaborado y exitosamente aplicado para la USAID/El Salvador, a fin de evaluar la sostenibilidad de las prácticas participativas. La utilización del criterio --y el sistema está diseñado de modo de hacer posible una autoevaluación por parte de la municipalidad y de la comunidad-- permite determinar el grado de sostenibilidad de la presupuestación participativa. El sistema de criterios básicos se refiere a los ámbitos y elementos específicos del proceso que aparecen en el **Cuadro 11**.

### **Cuadro 11: Criterios básicos de evaluación de procesos municipales participativos**

<p><i>Institucionalización del proceso</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de un Plan de Desarrollo Participativo (PDP).</li> <li>• Existencia de un órgano participativo permanente (MDC: Comité de desarrollo municipal o CDM), compuesto por autoridades municipales y representantes de la sociedad civil.</li> <li>• Nivel de cobertura y constitución y funcionamiento formales de las organizaciones de la sociedad civil que participan en el proceso y están representadas en el consejo de desarrollo.</li> <li>• En el marco del PDP, acuerdos sobre el porcentaje del presupuesto para inversiones municipales que ha financiado proyectos.</li> <li>• Existencia de normas que den fuerza legal a los acuerdos e instituciones que forman parte del proceso presupuestario.</li> </ul> <p><i>Equidad social y de género</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de mujeres que ocupan cargos en el CDM y en las organizaciones locales.</li> <li>• Porcentaje de recursos asignados a proyectos priorizados por razones de género.</li> <li>• Porcentaje de recursos del presupuesto asignados a proyectos que benefician directamente a ciudadanos indígenas, personas de edad avanzada, discapacitados, niños abandonados y otros grupos marginados.</li> <li>• Porcentaje de recursos destinados a beneficiarios con carencias en cuanto a necesidades básicas.</li> </ul>
--

*Corresponsabilidad ciudadana en materia de desarrollo municipal*

- Porcentaje de contribuciones voluntarias proporcionadas por la comunidad en relación con el monto total de las inversiones realizadas (trabajo, materiales, equipo, dinero, tierras, etc.).
- Porcentaje de inversiones municipales realizadas con un comité de administración en que figuren representantes de la comunidad.

*Transparencia en materia de gestión y ejecución*

- Existencia de mecanismos de información al público sobre la gestión operacional, administrativa y financiera de la municipalidad.
- Existencia de mecanismos de supervisión y control de la ejecución y el financiamiento de los proyectos municipales.

*Complementariedad: Respaldo de protagonistas locales, nacionales e internacionales*

- Grado de asociación municipal con protagonistas económicos, sociales, deportivos, culturales y otros del ámbito municipal.
- Grado de asociación --basada en vínculos territoriales, económicos, sociales y otros-- con otras municipalidades para la elaboración de proyectos complementarios.
- Grado de asociación con instituciones públicas y privadas a escala nacional e internacional que dispensan asistencia técnica y/o financiamiento para el desarrollo.

*Sostenibilidad del desempeño local*

- La existencia de una visión estratégica --incluidas las esferas económica, social y territorial-ambiental-- ha sido acordada como parte del plan de desarrollo a largo plazo.
- Proyectos de inversiones municipales ejecutados dentro del año anterior para promover el desarrollo en las esferas económica, social y territorial-ambiental.
- Existencia de esfuerzos tendientes a atender los problemas territoriales y ambientales como parte del PDP.

## **VII. MAPA DE RUTA: IDEAS ESTRATÉGICAS PARA EL FUTURO**

### **A. Respaldo para la política nacional de descentralización**

El proceso de programación de la descentralización a nivel nacional suele estar fuertemente vinculado con la determinación de un país --de su gobierno-- de sancionar la reforma de la descentralización y su eficaz ejecución. Las perspectivas a corto, mediano y largo plazo dependerán en gran medida del avance de esa reforma en los próximos meses y años. Prever el futuro de la descentralización en Honduras, en especial dada la falta de un marco jurídico hasta la fecha, constituye una tarea riesgosa. No obstante, en el **Cuadro 12**, se proporcionan algunas ideas sobre puntos de referencia o indicadores para determinar el avance del programa.

**Cuadro 12: Puntos de referencia e indicadores sobre la política nacional**

Objetivos a corto plazo	Objetivos a mediano plazo	Objetivos a largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuatro estudios de descentralización están adecuadamente realizados y completados.</li> <li>• Establecimiento por parte de la Secretaría de Gobernación de dos a tres objetivos prioritarios en materia de descentralización y otorgamiento de respaldo de donantes.</li> <li>• Recopilación de información municipal y sistema de bases de datos establecido.</li> <li>• El porcentaje de las transferencias a las municipalidades llega al 3,5% del presupuesto nacional (0,5% por año).</li> <li>• Sanción de la Ley-Marco de Agua Potable y Saneamiento.</li> <li>• Mejoramiento de los servicios de recolección y eliminación de residuos en un número significativo de municipalidades, con la asistencia de un mayor uso de concesiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan nacional de capacitación establecido con respaldo de donantes.</li> <li>• Sanción de una segunda ley de descentralización sectorial (forestación, educación, salud).</li> <li>• Prestación de servicios de agua por parte de las municipalidades para todos los sistemas anteriormente operados por el SANAA.</li> <li>• <i>Ley de Ordenamiento Territorial</i> sancionada.</li> <li>• Las auditorías de las finanzas municipales, a cargo de la Contraloría son más frecuentes y eficaces.</li> <li>• Ley de establecimiento de elecciones nacionales y municipales en fechas separadas sancionada.</li> <li>• Las transferencias a las municipalidades llegan al 5% del presupuesto nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de la carrera del servicio civil municipal establecida.</li> <li>• Se permite a candidatos independientes o comités cívicos locales presentarse a las elecciones municipales.</li> <li>• Se logra una ley de descentralización de la salud o de la educación.</li> <li>• Se confiere a las municipalidades mayores facultades para determinar sus tasas tributarias.</li> <li>• Se considera una ley de incremento de las transferencias municipales más allá del 5% del presupuesto nacional.</li> </ul>

## **B. FUNDEMUN**

El plan de desarrollo de la sostenibilidad de la FUNDEMUN se basa en los siguientes conceptos:

1. Eliminación paulatina, a lo largo de tres años, de los actuales subsidios para asistencia técnica, con lo cual la FUNDEMUN tendrá que comenzar a actuar cada vez más como empresa, comercializar sus servicios y preocuparse de la recuperación de costos.
2. En ámbitos estratégicos, la asistencia técnica de la FUNDEMUN sería subsidiada por un plazo limitado, y condicionada a que el gobierno municipal receptor proporcione una contrapartida firme, que se incremente año a año, y/o respaldo para actividades de replicabilidad de planes en municipalidades ajenas a la actividad de la FUNDEMUN.
3. Creación de un mecanismo orientado por el mercado --y participación de la FUNDEMUN en el mismo-- a los efectos de respaldar el financiamiento de capacitación y asistencia técnica para municipalidades.
4. Procurar que la FUNDEMUN establezca un fondo de reserva que respalde los costos operativos y de otro género a medida que se vaya reduciendo el respaldo de la USAID.

La estrategia de ejecución que proponemos para la FUNDEMUN comprende también la distinción entre los tres “tipos” de municipalidades que actualmente respalda. Cada tipo de municipalidad sería tratado en forma diferente según el estadio a que haya llegado en el marco

del programa de la FUNDEMUN; a saber:

1. Municipalidades del Grupo 1 que han recibido el conjunto básico de asistencia técnica (organización municipal, administración, contabilidad y presupuestación, recaudación del ingreso fiscal y servicios públicos) y hayan realizado francos avances en otros ámbitos que actualmente forman parte de la actividad de la FUNDEMUN (respaldo de SIG, adecuada gestión pública, medio ambiente, etc.). Estas municipalidades tendrían que pagar todos los costos de la futura asistencia de la FUNDEMUN a más tardar a la expiración del actual acuerdo de cooperación, en septiembre.
2. Municipalidades del Grupo 2 que han recibido el conjunto básico y prácticamente no han obtenido ninguna otra asistencia de la FUNDEMUN. A estas municipalidades se les darían dos años adicionales de asistencia técnica subsidiada de modo de consolidar el conjunto básico. Su contrapartida debería basarse en su capacidad de pago, y en ningún caso debería ser inferior al 50%.
3. Municipalidades del Grupo 3 (alrededor de siete) que se han unido recientemente al programa de la FUNDEMUN. Estas municipalidades recibirán el conjunto básico a lo largo de un período de tres años. La contrapartida se basaría en la capacidad de pago y en ningún caso sería inferior al 25%, incrementándose considerablemente cada año. En esta categoría de municipalidades, y en la precedente, el ingreso incrementado generado por la asistencia técnica liberaría recursos para pagar, cada vez en mayor medida, el conjunto básico y toda la asistencia técnica adicional que se desee.
4. Cualquiera de estas municipalidades podría recibir asistencia técnica subsidiada o “módulos avanzados” de la FUNDEMUN y de otras entidades en los ámbitos identificados por la Misión como estratégicos, como SIG, presupuestación participativa, desarrollo económico local, etc. La contrapartida no debería ser menor del 50% y se basaría en la capacidad de pago. La contrapartida se incrementaría año a año hasta el tercer año, cesando entonces la asistencia. En especial en los ámbitos en que la asistencia bien desarrollada es cuantiosa, el mecanismo de suministro de asistencia se transferiría al fondo de mercado que se menciona más abajo.
5. Toda municipalidad que reciba asistencia técnica prioritaria, especializada, de la FUNDEMUN estaría obligada a suministrar, en diversos grados, el conjunto básico de asistencia técnica a las municipalidades de los alrededores. Esa asistencia a las municipalidades vecinas se suministraría como parte o en lugar de la contrapartida. Esa sería la base para una estrategia de replicabilidad de actividades. El número, la escala y la filiación política de las municipalidades asistidas, la duración de la asistencia y otros parámetros tendrían que ser negociados con la FUNDEMUN y con la USAID.

En la práctica, es probable que muchas municipalidades tengan que negociar su situación con la FUNDEMUN y quizá con la USAID, porque no todas ellas corresponden netamente a alguna de las categorías anteriores. Esas categorías se ofrecen con carácter ilustrativo. Finalmente, la Misión debería trabajar tempranamente en la elaboración del mecanismo de mercado para el financiamiento de la asistencia técnica. A la fecha en que el respaldo subsidiado de la FUNDEMUN para el conjunto básico llegue a su fin, en el cuarto año, el sistema competitivo del

fondo de mercado o de certificados para el reembolso de costos podría estar funcionando bastante bien y brindando un nuevo acceso, orientado por la demanda, a la asistencia. Al llegar el cuarto año, la FUNDEMUN y otras entidades calificadas podrían proporcionar asistencia técnica con respaldo de la USAID en ámbitos estratégicos avanzados para un período que sería entonces de más de tres años, con una fuerte contrapartida definida en parte o enteramente por la labor de las municipalidades tendiente a reproducir el conjunto básico en municipalidades circundantes. Además la FUNDEMUN cobraría el costo de los eventuales servicios o publicaciones que suministra y buscaría continuamente realizar operaciones adicionales en otras partes en un mercado orientado cada vez más por la demanda. En el **Cuadro 13** aparecen los puntos de referencia o indicadores que se sugieren en ámbitos clave.

**Cuadro 13: Objetivos y puntos de referencia de la asistencia técnica de la FUNDEMUN**

Objetivos	Puntos de referencia e indicadores de la asistencia técnica		
	<u>Corto plazo (1 a 3 años)</u>	<u>Mediano plazo (4 a 6 años)</u>	<u>Largo plazo (7 años o más)</u>
Municipalidades que incrementan sus ingresos de fuentes propias y mayor eficacia y cobertura de los servicios públicos.	Las municipalidades de los Grupos 1, 2 y 3 completan el proceso de eliminación paulatina de la asistencia no estratégica de la FUNDEMUN.	La asistencia no estratégica deja de ser respaldada por la USAID.	
	Claro sistema de clasificación municipal establecido para controlar la capacidad de absorción.	Se está utilizando un sistema de clasificación para respaldar la asistencia técnica y la descentralización de funciones.	
	Por lo menos 25 municipalidades circundantes reciben asistencia de la FUNDEMUN u otras municipalidades asistidas a través del cumplimiento de la obligación de contrapartida en forma de replicabilidad de actividades.	Por lo menos 50 municipalidades circundantes reciben asistencia de la FUNDEMUN u otras municipalidades asistidas a través del cumplimiento de la obligación de contrapartida en forma de replicabilidad de actividades.	Por lo menos 100 municipalidades circundantes reciben asistencia de la FUNDEMUN u otras municipalidades asistidas a través del cumplimiento de la obligación de contrapartida en forma de replicabilidad de actividades.
	Módulos y nuevas fuentes de AT para áreas estratégicas definidas por la USAID puestas a prueba y suministradas a por lo menos diez municipalidades por un período fijo y con condición de contrapartida.	Módulos y nuevas fuentes de AT para áreas estratégicas definidas por la USAID puestas a prueba y suministradas a por lo menos 30 municipalidades por un período fijo y con condición de contrapartida.	Puede proseguir la elaboración de módulos, pero gran parte de la AT se canaliza a través de un mecanismo de mercado firmemente establecido.

	<p>Mercado de fondos competitivo o sistema de comprobantes diseñado y financiado a un nivel de US\$250.000 para AT en pequeñas municipalidades, aunque no exclusivamente en ellas.</p>	<p>Financiamiento incrementado hasta US\$500.000, en la medida de lo necesario.</p>	<p>Financiamiento incrementado hasta US\$750.000, en la medida de lo necesario.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del X% del ingreso fiscal local.</li> <li>• Aumento del X% de la recolección de residuos.</li> <li>• Con los cargos se cubre el X% de los costos del servicio de recolección de residuos</li> <li>• Aumento del X% del número de concesiones</li> <li>• Aumento del X% de la recuperación de costos de servicios de agua</li> <li>• Aumento del X% de la cobertura de los servicios de agua</li> <li>• Incremento porcentual del ahorro corriente invertido en servicios públicos.</li> </ul>	<p>Igual tipo de indicadores que los de corto plazo, pero revisados de modo de reflejar mayores niveles y mejores logros.</p>	<p>Igual tipo de indicadores que los de corto plazo, pero revisados de modo de reflejar mayores niveles y mejores logros.</p>
<p>Las instituciones ejecutoras son sostenibles.</p>	<p>Estrategia de la FUNDEMUN para sostenibilidad establecida.</p> <p>La FUNDEMUN cobra cargos por servicios a instituciones públicas, donantes y otras entidades.</p> <p>La FUNDEMUN comienza a comercializar sus servicios ante potenciales clientes.</p> <p>La AT de la FUNDEMUN está orientada en gran medida por la demanda y por lo menos el 50% de los costos se recuperan de los participantes.</p>	<p>La FUNDEMUN es autosostenible.</p> <p>La FUNDEMUN cobra los servicios.</p> <p>La FUNDEMUN tiene una amplia base de clientes y recibe de clientes privados el X% de sus ingresos.</p> <p>La AT de la FUNDEMUN está orientada por la demanda y tiene una tasa de recuperación de costos no menor del 75% (suponiendo que prosigue el respaldo de la USAID).</p>	<p>Si la FUNDEMUN recibe algún subsidio de la USAID, el mismo proviene del fondo de mercado o del sistema de comprobantes.</p>

	<p>La UNITEC cobra cargos por los servicios y publicaciones proporcionadas a entidades no municipales</p> <p>La capacitación de la UNITEC está orientada en gran medida por la demanda y se recupera por lo menos el 50% de los costos a través de pagos de los participantes.</p> <p>Capacitación de capacitadores (CDC) establecida para participación comunitaria; 100 capacitados.</p>	<p>La capacitación de la UNITEC está orientada por la demanda a través de un fondo de mercado o comprobantes con una tasa de recuperación de costos no menor del 75%.</p> <p>CDC para alrededor de 400 personas completada.</p>	<p>CDC para alrededor de 800 personas completada</p>
--	--	---	--

### C. La UNITEC y planes para ayudar a las pequeñas municipalidades

Como surge del cuadro que antecede, es posible elaborar un escenario para la gradual sostenibilidad de la UNITEC. En definitiva la UNITEC recuperaría casi todos los costos, con excepción de los correspondientes a las municipalidades más pequeñas y más pobres. Además la UNITEC estaría en condiciones de obtener acceso al fondo de mercado o al sistema de comprobantes para respaldar sus programas de asistencia técnica. Como se señala en los puntos que anteceden, es posible elaborar varias opciones para las municipalidades pequeñas y de bajos ingresos, como los siguientes:

1. La UNITEC seguiría actuando, ampliaría su capacidad de prestar servicios de capacitación en algunas esferas y se haría sostenible, constituyendo así un vehículo clave para llegar a las municipalidades pequeñas y de bajos ingresos. La UNITEC estaría en condiciones de obtener acceso a asistencia subsidiada con carácter competitivo a través del fondo de mercado o del sistema de comprobantes.
2. El fondo de mercado competitivo o el sistema de comprobantes debería orientarse tempranamente hacia el otorgamiento de subsidios para el conjunto de mecanismos de asistencia básico de tipo FUNDEMUN --presupuestación, contabilidad, rendición de cuentas y recaudación del ingreso fiscal, etc.-- no sólo para las municipalidades pobres y para las más pobres, sino también para las mancomunidades. El respaldo a estas últimas es un mecanismo clave para ayudar a las municipalidades pequeñas y en situación frágil. Este método permite a esas municipalidades y asociaciones municipales ampliar, lo que es sumamente importante, su base fiscal, y generar un mayor ingreso.
3. El sistema de incentivos arriba descrito para la replicabilidad del conjunto básico (y quizá para obtener asistencia adicional) por parte de las municipalidades más avanzadas, con algún

diseño innovador para los procedimientos tendientes a superar obstáculos probables, representaría una considerable asistencia para las pequeñas municipalidades. Las mismas recibirían asistencia directa del personal de una municipalidad grande y relativamente avanzada.

Con respecto a las municipalidades que han de seleccionarse, una clara clasificación de las municipalidades hondureñas daría una adecuada sensación de su capacidad de absorción relativa. Se requiere un apropiado análisis de los atributos de las municipalidades hondureñas.

#### **D. AHMON**

El análisis que antecede da lugar a muchas de las recomendaciones referentes al futuro de la AHMON. El *Cuadro 14*, en que aparecen puntos de referencia e indicadores que se sugieren, puede constituir una línea del tiempo general del avance de la AHMON y la priorización de futuras actividades respaldadas por la Misión. También en este caso, los objetivos a largo plazo dependen del avance anterior y por consiguiente son menos previsibles.

**Cuadro 14: Objetivos de la AHMON**

Objetivos a corto plazo	Objetivos a mediano plazo	Objetivos a largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción y aplicación del nuevo plan estratégico de la AHMON.</li> <li>• Actividades de asistencia y capacitación técnica reorganizadas fuera de la AHMON.</li> <li>• Las actividades de promoción y persuasión en materia de descentralización resultan exitosas según indicadores específicos, como el logro de un incremento anual del 0,5% para las transferencias del presupuesto nacional y la sanción de la ley-marco de agua potable y saneamiento.</li> <li>• Sirve como canal regular de acceso municipal a la AT a través de otras entidades.</li> <li>• Plan de trabajo a largo plazo para una nueva estrategia de comunicaciones elaborado en forma participativa, y aplicación en marcha.</li> <li>• Certificación de Price-Waterhouse lograda.</li> <li>• Plan a largo plazo de institucionalización de la presencia regional o departamental credo y en ejecución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La AHMON es considerada ampliamente, por todas las entidades, como fuente regular de adecuado asesoramiento técnico, información y enseñanzas adquiridas.</li> <li>• La AHMON tiene acceso a la base de datos de información municipal establecida y suministrada en colaboración con SGJ.</li> <li>• Llega a su fin la ejecución, por parte de la AMHON, de proyectos de AT financiados por donantes.</li> <li>• La AHMON dispone de un sitio en Internet que funciona adecuadamente y vinculado internacionalmente.</li> <li>• La AHMON ayuda en las actividades de persuasión exitosas para la elección de funcionarios nacionales y municipales en fechas separadas.</li> <li>• Se está consolidando la presencia regional a través de reuniones regulares, planificadas, sobre el terreno, conforme a un plan de largo plazo</li> <li>• Las transferencias a las municipalidades, con respaldo de la AHMON, llegan al 5% del presupuesto nacional.</li> <li>• La AHMON participa en una o dos reuniones latinoamericanas clave por año sobre descentralización y asociaciones municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La AHMON ayuda en una exitosa labor de persuasión tendiente a la sanción de una ley de la carrera del servicio civil municipal y la introducción de candidatos independientes o comités cívicos locales en las elecciones municipales.</li> <li>• La AHMON realiza una actividad de persuasión para la sanción de una ley tendiente a incrementar las transferencias municipales más allá del 5% del presupuesto nacional.</li> <li>• Se establecen filiales regionales de la AHMON en los departamentos.</li> <li>• La AHMON está conectada electrónicamente con todas sus filiales en Honduras.</li> </ul>

## **ANEXO A**

### **METODOLOGÍA PARA LAS VISITAS DE CAMPO Y CUESTIONARIO**

#### **SELECCIÓN DE MUNICIPALIDADES EN LA MUESTRA**

Se seleccionaron las municipalidades a los efectos de las visitas de campo. La selección fue realizada por el equipo de RTI y por personal de la USAID. Dadas las restricciones de tiempo se seleccionaron doce municipalidades. La muestra es demasiado pequeña para realizar análisis estadísticos, pero estaba destinada a brindar una perspectiva tan amplia como fuera posible del grupo-objetivo receptor de asistencia técnica y capacitación y con respecto a las medidas cualitativas de satisfacción e impacto.

Algunas municipalidades en la muestra han venido recibiendo asistencia técnica de la FUNDEMUN durante varios años; otras no hace mucho que han ingresado en el programa. Algunas fueron seleccionadas debido a que habían obtenido resultados sobresalientes y otras se sabía que padecían problemas.

La población de los centros urbanos de las municipalidades en la muestra ocupaba una gama comprendida entre una cifra estimada en a lo sumo 6.000 personas y un máximo cercano a las 80.000. Esas eran estimaciones brutas; no se disponía de datos del censo en ese momento. Nueve municipalidades pertenecían a departamentos del norte y tres a departamentos meridionales.

Todas las municipalidades han tenido oportunidades de capacitación de la UNITEC. En tres de ellas los cursos de la UNITEC eran la única asistencia proporcionada en el marco del PDM.

Las municipalidades seleccionadas para las visitas de campo fueron las de: Choluteca, El Progreso, La Ceiba, Santa Cruz de Yojoa, La Lima, Omoa, Pespire, Potrerillos, Sabana Grande, Taulabe, Tela y Villanueva.

#### **ELABORACIÓN DEL CUESTIONARIO**

Se preparó un borrador del cuestionario con la meta de evaluar el éxito de la asistencia técnica y la capacitación desde el punto de vista de los participantes municipales. También se consideraron prácticas corrientes con respecto a la participación de la comunidad y otros ámbitos de interés en materia de desarrollo municipal. El cuestionario fue examinado por la USAID y revisado en el campo después de la primera entrevista, de modo que reflejara las realidades de la municipalidad y el proceso de entrevistas. A continuación se presenta el cuestionario utilizado por el equipo.

Dos miembros del equipo del RTI viajaron a las municipalidades en la muestra, en las que permanecieron entre el 7 y el 10 de octubre, y el 14 de octubre. En todos los casos las entrevistas fueron realizadas con el alcalde. En algunas municipalidades también se entrevistó a funcionarios técnicos y participantes en la labor de capacitación de la UNITEC.

## CUESTIONARIO PARA VISITAS PDM HONDURAS

### Primera parte: Información General—Bases para las entrevistas

1.- Entendemos que esta municipalidad ha participado en el PDM. ¿De cuál o cuáles instituciones ha recibido asistencia la municipalidad?

a.- FUNDEMUN Sí, \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

b.- UNITEC Sí, \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

c.- AMHON Sí, \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

2.- Con respecto a FUNDEMUN, cuáles son los tipos de asistencia que la municipalidad ha recibido:

¿Desde cuándo? ¿Cómo la califica (1 a 5)?

\_\_\_\_\_ Administración/Organización \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Catastro Urbano y Rural \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Impuestos y Recaudación \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Contabilidad y Presupuestos \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Planificación Urbana y de Inversiones \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Participación Ciudadana \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Seguridad Ciudadana. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Servicios Públicos \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Otros. Cuáles \_\_\_\_\_

3.- ¿Cuántas personas de la municipalidad reciben o han recibido asistencia de FUNDEMUN? \_\_\_\_\_  
¿Cuántos trabajan aún en la municipalidad? \_\_\_\_\_

**Segunda parte: Análisis del impacto de la Asistencia Técnica ( Preguntar únicamente sobre aquellas áreas en las cuales se ha proporcionado AT)**

**4.- Con respecto a Administración/Organización:**

a.- ¿Existe un Organigrama de la organización en funcionamiento? Pedir una copia.

b.- ¿Tienen manuales operativos para cada área de la organización?

c.- ¿Ha tenido que introducir usted mismo cambios en la administración que encontró al llegar? ¿Cuáles? \_\_\_\_\_

d.- Si hablamos de resultados, ¿cuál diría usted que es el resultado más positivo obtenido de la asistencia en Administración/Organización?

e.- Hablando de resultados, ¿cuál sería el resultado más negativo de la asistencia en Administración/Organización?

f.- Como resultado de la asistencia recibida por la municipalidad en Administración/Organización, ¿diría usted que las operaciones de la municipalidad son:

1.- Más transparentes que antes?

2.- Más o menos lo mismo que antes?

3.- Menos responsable y transparente que antes?

4.- No opina o no sabe.

5.- ¿Por qué piensa usted de esta manera? ¿Alguna prueba de esto?

**5.- Con respecto a la asistencia recibida en Catastro Urbano y Rural de FUNDEMUN:**

a.- La municipalidad tiene catastro: Urbano \_\_\_\_\_ Rural \_\_\_\_\_

b.- ¿Catastro y Bienes Inmuebles están separados en dos áreas diferentes?

Sí, \_\_\_\_\_, No \_\_\_\_\_

¿Qué beneficios obtiene de tenerlos así?

¿Cuántos empleados tiene en cada área? \_\_\_\_\_

c.- En el catastro, ¿cada cuánto tiempo se actualiza:

La tasa \_\_\_\_\_, La valuación \_\_\_\_\_

¿Cuál fue la última fecha de actualización de alguna de ellas?

d.- En su opinión, ¿cuál ha sido el resultado más positivo en esta área?

e.- En su opinión, ¿cuál sería el resultado más negativo de la asistencia recibida en esta área?

f.- Como resultado de la asistencia técnica en Catastro, ¿cree usted que la capacidad de la municipalidad para cobrar este impuesto:

1.- Sigue igual que antes de la asistencia?

2.- Ha mejorado algo?

3.- Ha mejorado significativamente?

4.- No tiene opinión al respecto/no sabe.

5.- ¿Por qué opina usted de esa manera? ¿Tiene alguna prueba?

## **6.- Con respecto a los Impuestos y la recaudación.**

a. ¿Tiene la Municipalidad una Oficina de recaudación de impuestos?

¿Cuánto personal? \_\_\_\_\_ ¿Tiene manuales de procedimiento? \_\_\_\_\_

b.- Con respecto a la recaudación de impuestos, ¿cuál cree Ud. que ha sido el hecho más positivo?

c.- Con respecto al mismo tema, ¿cuál diría Ud. que ha sido el hecho más negativo?

d.- Como resultado de la asistencia técnica en Impuestos y Recaudación, ¿cree Ud. que la municipalidad está:

- 1.- Lo mismo que antes de la asistencia?
- 2.- Ha mejorado más o menos?
- 3.- Ha mejorado significativamente?
- 4.- No opina/ No sabe.
- 5.- ¿Por qué opina Ud. en esa forma? ¿Tiene alguna prueba?

e.- Con respecto a la asistencia recibida en Recaudación de Impuestos, ¿la municipalidad y sus operaciones son ahora:

- 1.- Más transparente y responsable?
- 2.- No más transparente y responsable que antes?
- 3.- Menos transparente y responsable que antes?
- 4.- No opina/ No sabe.
5. ¿Por qué opina Ud. en esa forma? ¿Tiene alguna prueba de esto?

## **7.- Contabilidad y Presupuestos**

a.- Como resultado de la asistencia técnica, ¿se ha montado una contabilidad general?

b.- Con la asistencia de FUNDEMUN ¿la municipalidad ha montado un sistema presupuestario?

c.- ¿Tiene la municipalidad una sección de Control Presupuestario? Sino, ¿quién ejecuta este control?

¿Existen manuales de control interno? Sí\_\_\_\_\_, No\_\_\_\_\_

d. En su opinión, ¿cuál ha sido el resultado más positivo en esta área?

e.- En su opinión, ¿cuál sería el resultado más negativo de la asistencia recibida en esta área?

f. Como resultado de la asistencia técnica en Contabilidad y Presupuestos, ¿cree usted que la capacidad de la municipalidad para cobrar este impuesto:

- 1.- ¿Sigue igual que antes de la asistencia?
- 2.- ¿Ha mejorado algo?
- 3.- ¿Ha mejorado significativamente?
- 4.- No tiene opinión al respecto/no sabe.
- 5.- ¿Por qué opina de esa manera? ¿Tiene prueba de esto?

g.- Con respecto a la asistencia recibida en Contabilidad y Presupuestos, ¿la municipalidad y sus operaciones son ahora:

- 1.- Más transparente y responsable?
- 2.- No más transparente y responsable que antes?
- 3.- Menos transparente y responsable que antes?
- 4.- No opina/ No sabe.
- 5.- ¿Por qué opina Ud. en esa forma? ¿Tiene alguna prueba de esto?

## **8.-Planificación Urbana y de Inversiones**

a.- Con respecto a Planificación Urbana e Inversiones:

1. ¿Dispone la municipalidad de un plan de inversiones, diferente del contenido en el presupuesto anual? De ser afirmativo, ¿cuántos años cubre?\_\_\_\_\_
- 2.- ¿Dispone la municipalidad de un plan de desarrollo? ¿Desde cuándo viene ejecutándolo? \_\_\_\_\_
- 3.- Con la asistencia de FUNDEMUN, ¿se ha desarrollado un plan de uso del suelo del municipio o de la ciudad?

b.- En su opinión, ¿cuál ha sido el resultado más positivo en esta área?

c.- En su opinión, ¿cuál sería el resultado más negativo de la asistencia recibida en

esta área?

d.- Como resultado de la asistencia técnica en Planificación Urbana, ¿cree usted que la capacidad de la municipalidad para ofrecer mejores servicios a la comunidad:

- 1.- Sigue igual que antes de la asistencia?
- 2.- Ha mejorado algo?
- 3.- Ha mejorado significativamente?
- 4.- No tiene opinión al respecto/no sabe.
- 5.- ¿Por qué opina en esa forma? ¿Tiene alguna prueba de esto?

e.- Con respecto a la asistencia recibida en Planificación Urbana, ¿la municipalidad y sus operaciones son ahora:

- 1.- Más transparente y responsable?
- 2.- No más transparente y responsable que antes?
- 3.- Menos transparente y responsable que antes?
- 4.- No opina/ No sabe.
- 5.- ¿Por qué opina Ud. en esa forma? ¿Tiene alguna prueba de esto?

## **9.- Participación de la Comunidad en la toma de decisiones locales.**

a.- ¿Tiene la municipalidad en su organización una persona o sección encargada de las relaciones con la comunidad?

b.-¿Cómo participa la ciudadanía en las reuniones de la Corporación Municipal ( en promedio cuantos ciudadanos asisten)?

c.- ¿Cuáles organizaciones comunitarias han sido las más participativas en las discusiones y toma de decisiones del municipio?

d.- ¿En qué forma participa la comunidad en la toma de decisiones?

- 1.- ¿Mediante cabildos abiertos? ¿Cuántos realiza en el año?\_\_\_\_\_
- 2.- ¿Negociación directa con los patronatos comunales?

3.- ¿Otros métodos de participación? ¿Cuáles son?:

e.- ¿Cree Ud. que el nivel de participación de la ciudadanía en su municipio:

1.- Es fuerte y no debería ser fortalecido?

2.- Está bien y no debería ser cambiado?

3.-Es débil y debería ser fortalecido?

4.- No sabe/no opina.

5.- ¿Por qué opina Ud. en esta forma? ¿Alguna prueba de esto?

f. En su opinión, ¿cuál sería el resultado más positivo en esta área?

g.- En su opinión, ¿cuál sería el resultado más negativo de la asistencia recibida en esta área?

h- Con respecto a la asistencia recibida del programa Participación Ciudadana, ¿la municipalidad y sus operaciones son ahora:

1.- Menos participativa que antes?

2.- Más o menos lo mismo que antes?

3.- Más participativa que antes?

4.- Mucho más participativa que antes?

5.- No opina/ No sabe.

6.- ¿Por qué opina Ud. en esa forma? ¿Alguna prueba de esto?

## **10.- Seguridad Ciudadana**

1.- Con respecto a Seguridad Ciudadana:

a.- ¿Qué ha hecho la municipalidad para mejorar la seguridad de la ciudadanía?

b.- La comunidad colabora en el mejoramiento de la seguridad ciudadana:  
Sí\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_ ¿cómo participa?\_\_\_\_\_

c.- ¿Contribuye la comunidad al financiamiento de los esfuerzos de la municipalidad?

c.- En su opinión, ¿cuál ha sido el resultado más positivo en esta área?

d.- En su opinión, ¿cuál sería el resultado más negativo de la asistencia recibida en esta área?

e.- Como resultado de la asistencia técnica recibida en este campo, ¿diría Ud que la seguridad ciudadana en su municipio:

1.- Sigue igual que antes de la asistencia?

2.- Ha mejorado algo?

3.- Ha mejorado significativamente?

4.- No tiene opinión al respecto/no sabe.

5.- ¿Por qué opina Ud. en este forma? ¿Alguna prueba de esto?

## 11. Servicios Públicos

a.- Con respecto de los Servicios públicos que recibe la ciudadanía:

1.- Nivel de cobertura del servicio de agua potable (%)

2.- ¿Qué porcentaje de la población tiene servicios de alcantarillado sanitario?\_\_\_\_\_

3.- ¿Qué porcentaje de la población urbana recibe servicios de recolección de basura?\_\_\_\_\_

4.- ¿La basura se trata mediante qué sistema?\_\_\_\_\_

5.- ¿Qué otros servicios básicos presta la municipalidad?

b.- En su opinión, ¿cuál ha sido el resultado más positivo en esta área?

c.- En su opinión, ¿cuál sería el resultado más negativo de la asistencia recibida en esta área?

d.- Como resultado de la asistencia técnica en Servicios Públicos, ¿cree usted que la capacidad para prestar mejores servicios a su comunidad:

1.- Sigue igual que antes de la asistencia?

2.- Ha mejorado algo?

3.- Ha mejorado significativamente?

4.- No tiene opinión al respecto/no sabe

5.- ¿Por qué opina Ud. en esta forma? ¿Alguna prueba de esto?

**Tercera parte: Planes futuros para el Desarrollo Municipal:**

12. ¿Cuáles diría Ud. que son los tres problemas principales de la municipalidad?

a.- \_\_\_\_\_

b.- \_\_\_\_\_

c.- \_\_\_\_\_

13.- ¿Qué está haciendo Ud. para resolver estos problemas?

14.- ¿En cuál área de su municipalidad considera Ud. que la asistencia de FUNDEMUN sería de mayor utilidad e importancia?

15.- ¿Qué tan exitosa ha sido la municipalidad para conseguir asistencia técnica o entrenamiento de otros donantes u otras instituciones? ¿Cuáles?:

a.- \_\_\_\_\_

b.- \_\_\_\_\_

c.- \_\_\_\_\_

16.- ¿La municipalidad participa o ha participado en una mancomunidad?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ No sabe \_\_\_\_\_

a.- ¿Cuál y con qué otras municipalidades?

b.- ¿Para qué propósito?

17.- ¿Qué recomendaciones tendría Ud para la continuación por 5 años más del programa de asistencia municipal de USAID?

**Cuarta parte: Preguntas relacionadas con la asistencia recibida de UNITEC y/o de AMHON.**

18.- Con respecto de UNITEC, ¿cuál ha sido la naturaleza del entrenamiento y la capacitación recibida?

a.- Nombre del Curso \_\_\_\_\_ b.- Numero de participantes \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

19.- Desde el punto de vista de la municipalidad, ¿diría Ud. que el impacto de la capacitación recibida ha sido:

- a.- Favorable?
- b.- Algo favorable?
- c.- Desfavorable?
- d.- No opina/ No sabe
- e.- ¿Por qué opina de esa manera? ¿Alguna prueba de esto?

20.- De los miembros del personal de la municipalidad que han recibido capacitación de UNITEC, ¿cuánto de este personal trabaja actualmente en el municipio?

21.- Del personal capacitado en su municipalidad y que se ha ido, ¿cuántos conoce Ud. que trabajan en otras municipalidades o en cualquier otro campo municipal en el país?

22. Si hay algún funcionario capacitado trabajando aún, ¿en qué área se encuentra ahora?

23.- En su opinión, ¿qué tan importante para su municipalidad sería recibir entrenamiento de UNITEC en el futuro?

- a.- Muy importante
- b.- Más o menos importante.
- c.- Ni más ni menos
- d.- No es importante

e.- No tiene opinión/ No sabe.

f.- ¿Por qué opina de esa manera? ¿Tiene alguna prueba de esto?

24. ¿Tiene la municipalidad una partida presupuestaria para capacitación del personal?

25.- ¿Estaría la municipalidad dispuesta a pagar algo por los cursos de UNITEC que reciba su personal en el futuro? Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

1.- Si sí, en su estimación, ¿cuál porcentaje de los costos estaría dispuesta a pagar la municipalidad?: \_\_\_\_\_

26. Al regreso de un curso de capacitación, ¿los funcionarios están obligados a presentar sus nuevos conocimientos a otros funcionarios de la municipalidad?

27.- ¿A qué otras capacitaciones, diferentes de UNITEC, ha enviado personal municipal?

28.- Con respecto de AMHON, ¿cuál es el entrenamiento y la capacitación que la municipalidad y sus miembros han recibido?:

a.- \_\_\_\_\_

b.- \_\_\_\_\_

c.- \_\_\_\_\_

29.- ¿Qué otros servicios recibe la municipalidad de AMHON y cómo los califica Ud.?

a.- Satisfactorios

b.- Regulares

c.- No muy buenos

d.- Definitivamente malos

e.- ¿Por qué opina de esa manera? ¿Alguna prueba de esto?

30.- En su opinión, ¿qué tan importante es para su municipio recibir asistencia o servicios de AMHON?:

a.- Muy importante

b.- Algo importante

c.- No muy importante

d.- No tiene ninguna importancia

e.- No opina / No sabe

f.- ¿Por qué opina de esa manera? ¿Alguna prueba de esto?

### **DATOS DE LA ENTREVISTA**

1. Nombre y cargo de la persona
2. Fecha y lugar de la entrevista
3. Profesión de la persona
4. Nivel de educación

## **ANEXO B**

### **DOCUMENTOS CLAVE CONSULTADOS**

Actualización Legislativa Municipal, UNITEC, junio de 2001.

Convenio de Cooperación AMHON/USAID.

Análisis Personalizado sobre el Crédito Municipal, PADCO, 2001.

Capacitación Candidatos Alcaldes 2002-2006, Tomo 1 y 2, UNITEC, abril de 2001.

Curso Planeación Estratégica, UNITEC, febrero de 1997.

Encuentro Nacional Construcción Descentralizada del Desarrollo: El Papel de las Municipalidades, AMHON, PRODEMUN, Cooperación Española.

Informe final de la evaluación de mitad de período del Proyecto de Desarrollo Municipal de Honduras, Número de proyecto 522-0304, agosto de 1994; MSI.

Convenio de Cooperación FUNDEMUN/USAID

El Proceso de Transformación en Municipalidades Intermedias de Honduras, Sustentado en Resultados Obtenidos en el PDM/USAID, FUNDEMUN.

Estrategia Para la Reducción de La Pobreza, Un Compromiso de todos por Honduras, Gobierno de la República de Honduras, Tegucigalpa, agosto de 2001.

Evaluación Rápida de Municipios seleccionados que han aplicado para su incorporación en el Programa de Desarrollo Municipal Promovido por la USAID. FUNDEMUN.

Fortalecimiento de Los Procesos Participativos Comunitarios, UNITEC, agosto de 2002.

Governance and Anti-Corruption in Honduras: An Input for Action Planning – Listening to the Voices of Public Officials, Firms, and Users of Public Services, borrador – 9 de enero de 2002. Instituto del Banco Mundial.

Estudio de Proyecto de Honduras – Desarrollo Municipal, Número de proyecto 522-0340, AID/LAC/P5-71

Impact Evaluation, Democratic Local Governance in Honduras, CDIE, 1996.

Informe De Labores, Abril-Junio de 2002, Programa de Desarrollo Municipal PDM/USAID Componente de Asistencia Técnica, Fundación Para El Desarrollo Municipal (FUNDEMUN), julio de 2002

Informes sobre la Capacitación Municipal 2001 y 2002, Tegucigalpa, San Pedro Sula, UNITEC.

Informe Trimestral (I y II) Año 2002, Programa I UNITEC Comunidad, Programa II Desarrollo Municipal, UNITEC.

Ley de Municipalidades, con su enmiendas (1991-2000)

Manual para el Comisionado Municipal, versión preliminar, FUNDEMUN.

Municipal Governance (a participatory approach), Project Global Village.

Pasos Para La Transición: Hacia el Nuevo Gobierno Municipal. AMHON.

Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL), Unidad Técnica de Descentralización, CEDE, Versión de abril de 2002.

Propuesta de Trabajo Para los Meses de Enero a Septiembre del 2003, UNITEC, agosto de 2002

Proyecto de Desarrollo Municipal, Informe Trimestral AMHON/USAID, marzo de 2002.

Proyecto de Privatización/Concesión de Servicios Públicos Municipales AMHON/USAID.

Convenio de Cooperación UNITEC/USAID

USAID Honduras, Informe Anual 2002, marzo de 2002.

USAID/Honduras Concept Paper for FY2004-FY2008 Strategy, abril de 2002.

## ANEXO C

### PERSONAS CONTACTADAS

#### MISIÓN DE LA USAID:

Brad Fujimoto, Director, MDDIO  
Glenn Pearce-Oroz  
Denia Chávez  
Carmen Zambrana  
Marta Larios  
John Rogosch  
Diane Leach/Ned van Steenurgh  
Ramón Álvarez  
Leyla Gaitán

#### Equipo de Estudio sobre Democracia y Gestión Pública:

Eric Kite  
Michelle Guttman  
Robert Aselin

#### Casals and Associates:

Sally Taylor  
Olga Nazario

#### ENTIDADES DE NIVEL NACIONAL:

##### Secretaría de Gobernación y Justicia

Jorge Ramón Hernández Alceró, Ministro  
César González, Viceministro

##### Ministerio de Hacienda

Ralph Oberholzer, Viceministro

#### FUNDEMUN -

Mirtha González, Directora Ejecutiva  
Miguel Munguia, Coordinador Municipal  
Juan Escoto, Coordinador Municipal  
Víctor Flores - Consultor  
Manuel Vallecillo - Consultor  
Alva Luz Bindell - Consultora

#### AMHON – Asociación de Municipalidades de Honduras

Guadalupe López, Directora Ejecutiva  
Oscar Orlando Burgos, Presidente del Directorio  
Alan Díaz, Gerente de Proyectos  
Virgilio Zelaya Calix, Asesor Técnico

CEDAC - Centro de Diseño de Arquitectura y Construcción  
Mario Martín

COINMA, Consultores Municipales  
Manuel Oyuela, Gerente

Proyecto Aldea Global  
Demetrio Martínez, Director de Operaciones  
Carlos Soto – Consultor

Price Waterhouse Coopers  
J. Roberto Galindo, Director

Synthesis Consultores Internacionales  
José Silvério Marques, Vicepresidente Ejecutivo

BID – Banco Interamericano de Desarrollo  
David Carias, Especialista en Desarrollo Municipal

FHIS – Fondo Hondureño de Inversión Social  
Patricia Pérez, Directora de Fortalecimiento Municipal

ASDI - Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional  
Alfredo Stein, Oficial de Programas

UNITEC - Universidad Tecnológica de Centroamérica  
Leticia Ma-Tay, Rector  
Ramón Sarmiento, Vicerrector de Extensión Municipal y Desarrollo Comunitario  
Roberto Chico Duarte, Director de Extensión Municipal y Desarrollo Comunitario  
Silvia María Austria Pineda, Jefe del Proyecto Vinculación UNITEC-Comunidad  
Mariel Rivera, Profesora Asesora de Proyectos  
Romeo Uncles, Profesor, Curso “Fortalecimiento de los Procesos Participativos Comunitarios”.

GTZ - Programa alemán de asistencia  
Reinhard Frotscher, Coordinador del Programa Municipal  
Wilfredo Rodezno, Asesor

PAAR – Programa para la Administración de Áreas Rurales  
Henry Merriam, Director

PRODEM HON – Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local de Honduras  
J. Antonio Samperi, Director

Comisión de Modernización del Estado  
Ricardo Callejas, Director

Congreso Nacional

Hugo Vásquez, Diputado, Presidente del Consejo de Asuntos Municipales  
José Celin Discua, Diputado, Jefe del Bloque del Partido Nacional

MUNICIPALIDADES:

Santa Rosa de Copán (no forma parte de la muestra)

Juan Carlos Elvir Martel

El Progreso

Sra. Nelly Margoth Soliman, Alcaldesa  
Milton Bonilla, Gerente Municipal

La Lima

María Alejandrina Mesa, Alcaldesa  
Miguel Trejo, Jefe de la Oficina de Desarrollo Comunitario  
Jorge Nery López, Director Adjunto de Recaudación de Impuestos  
Germán W. Henríquez, Director de Obras y Servicios Públicos

Villanueva

José Felipe Borjas, Alcalde  
Nicolás Katan, Gerente de Finanzas y Administración  
José F. Casco, Gerente de Servicios Públicos

Omoa

Domingo Menjivar, Alcalde  
José Ángel Brito, Auditor

Potreros

Lizandro V. Ramírez, Alcalde

Tela

Daniel Flores, Alcalde  
Sergio Rivas, Relaciones Públicas  
Marco Yanes, Servicios Públicos

La Ceiba

Gonzalo A. Rivera, Alcalde

Santa Cruz de Yojoa

Osman Hernández, Alcalde

Taulabe

Digoberto Cortez, Alcalde  
Rafael Sabillon, Miembro del Consejo  
Lectorio Maldonado, Miembro del Consejo

Choluteca

Ricardo Trinidad Andino, Alcalde

Carlos Guillén, Gerente Municipal

Gloria Feliz, Cuentas

Yadina Macías, Director Adjunto de la Oficina de Impuestos Inmobiliarios

Gerson Tabora, Director de la Oficina de Impuestos Inmobiliarios

Luis Alonso Rodríguez, Miembro del Consejo

Pespire

Juan José Villatoro Ortiz, Alcalde

Sabana Grande

Guillermo Díaz, Alcalde Interino

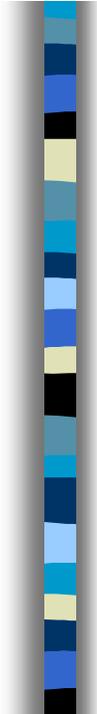
Romeo Núñez, Miembro del Consejo

**ANEXO D**  
**PRESENTACIÓN Y AYUDA MEMORIA**

# Reunión sobre Decentralización y Desarrollo Municipal

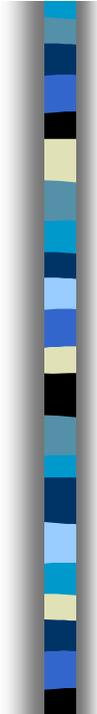


Agencia para el Desarrollo  
Internacional de los EE.UU. (USAID)  
y  
Research Triangle Institute (RTI)



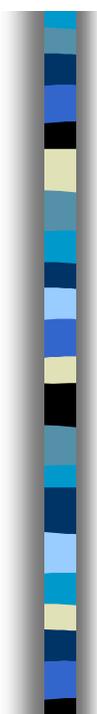
## Una Década de Cambio Positivo

- Aprobación en 1990 de la Ley de Municipalidades
  - Apoyo USAID a FUNDEMUN, AHMON, UNITEC
  - Transferencias Automáticas
  - Reforma Electoral: Dos Votos, Dos Papaletas
  - Huracán Mitch: El Rol de las Municipalidades
  - Los Nuevos Alcaldes: Mas Profesionales y con mas Poder
-



## La Oportunidad de la Coyuntura Presente

- El Gobierno Actual: Comprometido con la Descentralización
  - El Cumplimiento Gradual del 5%
  - Las Posibles Nuevas Leyes
  - PRODDEL: Un Marco Para la Reforma
  - Areas Claves: Marco Legal, Finanzas, Servicios Públicos, Participación Ciudadana
-



## Obstáculos a la Descentralización

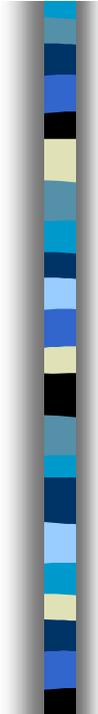
- Un Sistema Bastante Centralizada: El Cambio es Gradual
  - Oposición en el Congreso: La Pugna
  - Los Consejos de Desarrollo Regional: Cual es el Papel de los Diputados? Cómo Funcionan?
  - Riesgos: Falta de Priorización Clara
  - Falta de una Sola Voz dentro del Gobierno
  - Partidos Políticos Altamente Centralizados
-





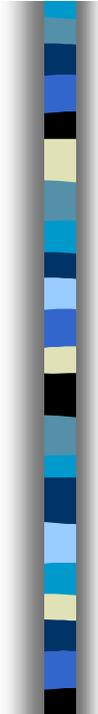
## El Proceso de Asistencia Técnica y Entrenamiento del Sector Municipal

- Iniciación del proceso
    - Aprobación de Ley de Municipalidades
    - Asistencia técnica a grupo limitado de municipios
    - Descentralización de facto
  - Estado actual de un grupo de municipios
    - Gran crecimiento del ahorro interno
    - Necesidad de orientación de los recursos
-



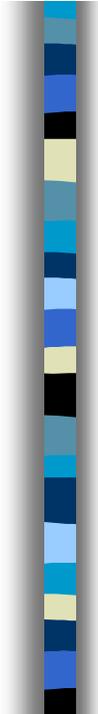
## La Participación de la Comunidad en la Toma de Decisiones Locales

- Estado Actual del Proceso de Participación
  - Necesidad de Ampliar la Participación de la Comunidad en el Proceso de Toma de Decisiones
-



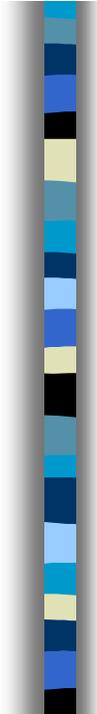
## El Desarrollo de un Sistema Sostenible de Asistencia Técnica Municipal en el País

- Necesidad de Apertura del Mercado Reduciendo el Nivel de Subsidios
  - Fomento de la Participación del Sector Privado en el Mercado
-



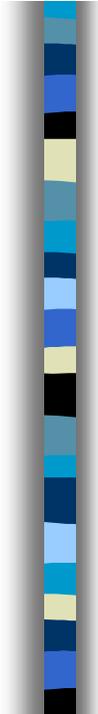
## Situación de Municipalidades Pequeñas

- Cobertura de Asistencia Versus Impacto
  - FUNDEMUN: Asistencia Intensiva en 46 Municipalidades
  - UNITEC: Cursos para 31,000 Personas en 293 Municipalidades
-



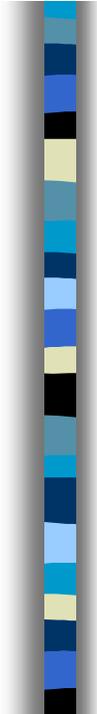
## Necesidad para Mas Asistencia Práctica en Municipalidades Pequeñas

- Mejor Sistema de Clasificación de las Municipalidades
  - La Necesidad de Recursos es un Obstáculo para las Municipalidades
-



## Nuevos Modelos de Asistencia

- Debe Concentrarse en Sistemas Financieros y Administrativos
  - Replicabilidad de Asistencia Provista: Municipalidades Avanzadas Ayudan a las Pequeñas
  - Asistencia a Mancomunidades
  - Entrenamiento de Entrenadores
  - Seminarios sobre “Mejores Prácticas”
-

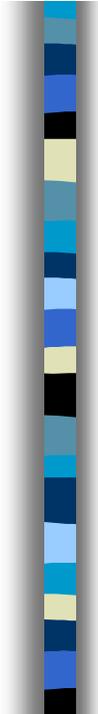


Preguntas

Y

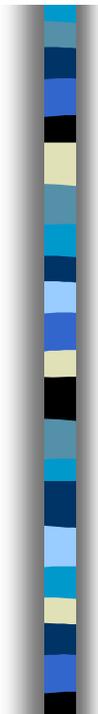
Respuestas

---



## Temas de Discusión 1

- Mesa 1: Cuáles deberían ser las tres medidas principales a tomar dentro de los próximos dos años para iniciar en firme un proceso de descentralización?
  - Mesa 2: Cuáles serían tres mecanismos para involucrar a las municipalidades y a las comunidades locales en la toma de decisiones sobre actividades de descentralización?
  - Mesa 3: Cuáles serían tres sugerencias para mejorar la coordinación entre todos los actores que participan en el sector municipal para lograr una mayor eficiencia en el desarrollo local?
-



## Temas de Discusión 2

- Mesa 1: En Honduras, existe conciencia de la necesidad de asistencia técnica y entrenamiento al sector municipal. Sabemos que los recursos con que se cuenta en esta actividad son escasos. Cuáles serían dos mecanismos mediante los cuales se podría proporcionar asistencia técnica a todos los municipios de país?
- Mesa 2: Cuáles serían las tres sugerencias para USAID de como proporcionar asistencia técnica al sector municipal en los próximos tres a seis años?
- Mesa 3: Cuáles serían tres sugerencias para evitar la duplicación de esfuerzos y la pérdida de recursos entre los donantes?

## AYUDA MEMORIA

### USAID-RTI Seminar Sobre Decentralization y Desarrollo Municipal

Hotel Clarión  
Tegucigalpa, Honduras  
15 de Noviembre de 2002

Escrito por Miguel Munguía

El Licenciado Glenn Pearce-Oroz manifiesta que la USAID está interesada en diseñar una nueva estrategia de desarrollo municipal, por lo que se ha contratado una consultoría de RTI que mostraría lo que USAID podría hacer en el futuro en el campo municipalista.

En el mismo contexto se necesita que exista una retroalimentación de parte de todos los sectores que en forma puntual están involucrados en el desarrollo municipal.

El equipo de consultores de RTI está integrado por Gary Bland, Julie Otterbein, y Sigifredo Ramírez. El Sr. Gary Bland, coordinador del grupo RTI, ha hecho una semblanza de la metodología del trabajo por ellos realizado, el cual se ha enfocado a tres áreas específicas:

- a) Parte política nacional;
- b) Parte técnica de asistencia municipal y FUNDEMUN; y
- c) Parte técnica del rol de la UNITEC.

Se ha sido reiterativo por parte del Sr. Ramírez, en que es muy importante escuchar ideas y recomendaciones para los problemas que se plantean, las que serían incluidas en el estudio sobre fortalecimiento del desarrollo municipal hondureño en el futuro cercano.

#### Exposiciones

El Sr. Bland ha hecho bastante énfasis en el tema de descentralización, proceso que se encuentra muy de moda en el país de Honduras, a lo que desarrollo su exposición en base a cuatro tópicos a saber:

1. Una década de cambio positivo: referido a los cambios que se han dado en el proceso municipal hondureño a partir de la aprobación de la Ley de Municipalidades en 1990, el apoyo de la USAID a instituciones como FUNDEMUN, UNITEC y AMHON que se han involucrado en el proceso como ejecutores de componentes del Proyecto de Desarrollo Municipal (PDM) de USAID y la transformación y avances que sufre el municipio a partir del año mencionado.
2. La oportunidad de la coyuntura presente: que se refiere al compromiso gubernamental con la descentralización y la emisión de una legislación especial

orientada a la misma por parte del Congreso Nacional en apoyo a esta política de gobierno.

3. Obstáculos a la descentralización: que se refiere a los tropiezos de carácter político que impiden que el proceso de la descentralización pueda avanzar de una manera más expedita dentro de los marcos de la concertación y la participación ciudadana, y finalmente,

4. Las recomendaciones para agilizar el proceso: que tiene que ver con el establecimiento de prioridades realistas, aseguramiento del cumplimiento en la transferencia gubernamental a los municipios, aprobación de algunas leyes claves que apoyarían la rapidez en el proceso de descentralización como la Ley Marco de Agua Potable y la parte política, orientada especialmente a la separación de las fechas de elecciones generales, coordinación intergubernamental y esencialmente fortalecer el movimiento municipalista.

El Sr. Ramírez, hizo una referencia de lo que existía en Honduras antes de la aprobación de la Ley de Municipalidades en 1990 y las acciones que inició la USAID a fin de hacer más viable la aplicación de la ley con el máximo beneficio de todos los sectores del municipio. Su enfoque para apoyar el proceso de continuidad de asistencia técnica municipal a futuro está organizado en cuatro subtemas:

1. El proceso de asistencia técnica (AT) y entrenamiento del sector municipal: que refiere como se inició el proceso de AT con la aprobación de la Ley de Municipalidades, apoyo técnico a un grupo de municipalidades y las primeras experiencias de descentralización como las de Puerto Cortés en el Norte del País; así como el análisis del estado actual del grupo de municipios del PDM/USAID con su gran crecimiento de ahorro interno y la necesidad de una reorientación de los recursos disponibles para el mayor beneficio de los habitantes del municipio.

2. En el proceso se han desarrollado 41 municipalidades en forma notoria: resaltando en forma evidente el significativo ahorro interno, el crecimiento en la generación del ingreso corriente municipal, y los fines que les han dado a los recursos por ellos generados.

3. En la participación de la comunidad en la toma de decisiones: enfatiza de que se hace necesario ampliar el grado de participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones locales.

4. El desarrollo de un sistema sostenible de AT municipal en el País: se refiere a la necesidad de la apertura de mercado de asistencia técnica con una reducción del nivel de subsidio y una mayor participación del sector privado en el mercado de la AT.

La Sra. Otterbein en una forma bastante clara se refiere al impacto que ha tenido la ejecución de los componentes de AT dentro del PDM/USAID y las recomendaciones

para que sean un mayor número los municipios que se puedan beneficiar de apoyo técnico para fortalecer su camino de desarrollo y lo enfoca de la siguiente manera:

1. Situación de municipalidades pequeñas: en donde los resultados y análisis de indicadores le indica que se han obtenido resultados exitosos con la asistencia intensiva que ha brindado la FUNDEMUN en 46 municipalidades; la UNITEC ha capacitado 31,000 con cursos cortos que no han causado ningún impacto de crecimiento en las 293 municipalidades que han beneficiado.
2. Necesidad para mas AT práctica en municipalidades pequeñas: que es una reflexión para hacer notar que hace falta una mejor categorización o amplitud en la clasificación de la municipalidades y sobre el obstáculo del recurso económico municipal para poder financiarse AT, por lo que la que se brinde a ellos debe de ser poco costosa y orientada a fortalecer las finanzas y la administración municipal.
3. En los nuevos modelos se asistencia técnica: reitera que la AT debe concentrarse en los sistemas financieros y de administración, que haya una replicabilidad de la AT de parte de las municipalidades grandes a otras más pequeñas, AT mediante la modalidad de mancomunidades, capacitación a capacitadores locales y seminarios sobre mejores prácticas, especialmente en la prestación de los servicios públicos como la recolección de desechos sólidos.

#### Ciclo de Preguntas y Comentarios

El Sr. Viceministro de Gobernación observa que en el país existen las capacidades para hacer desarrollo municipal en Honduras, por lo que menciona que el gobierno tiene una política de descentralización definida para ser desarrollada en mas de un período de gobierno a través de un proyecto de carácter integral en donde el plan de acción está supuesto a finalizarse en los próximos tres años.

Juan Carlos Elvir, el alcalde de Santa Rosa de Copán, explica que en su experiencia siente que la AT que brinda la FUNDEMUN es excelente y que mediante la capacitación de UNITEC, que no deja de ser muy buena, se puede llegar a municipalidades pequeñas; pero que se hace necesario que se pueda entrenar a entrenadores locales a fin de que ellos brinden asistencia a municipalidades pequeñas a costos más accesibles a sus presupuestos y que haya una replicabilidad de parte de las municipalidades grandes con las que no han recibido ningún tipo de asesoría.

Gonzalo Rivera, el alcalde de La Ceiba, enfatiza que el sectarismo político y los cambios de gobernante en el entorno municipal hacen que haya una emigración del empleado municipal calificado, reconociendo, que la asistencia técnica es cara, por lo que quitar el subsidio puede ser peligroso, por lo que lo mas conveniente es ir graduando municipalidades para ir dando paso a otras a que se fortalezcan y puedan encajar dentro del mismo esquema.

El Sr. Samperi de la Cooperación Española (PRODEMUN) es de la opinión de que la FUNDEMUN ha tenido experiencias exitosas en muchos municipios del país y

comparte de que pueda haber una replicabilidad de esas experiencias con otros municipios.

El Sr. Alberto Alegría, regidor del municipio de La Lima, comenta que en el Congreso Nacional los proyectos e iniciativas de ley de amplio beneficio social no progresan porque en el mismo no hay una sola voz y que en los proyectos lo político se maneja con dinero.

El alcalde de Tela, Daniel Flores, reconoce el impacto tan positivo que han tenido las municipalidades del programa en su desarrollo, si se les compara con otras de la misma naturaleza, gracias al apoyo recibido por parte de la FUNDEMUN y de la UNITEC, y que lo mas conveniente y factible es que las municipalidades vayan asumiendo en forma gradual el costo real de la asistencia técnica que brindan las instituciones mencionadas.

### Mesas de Trabajo

En las mesas de trabajo, que quedaron integradas en forma heterogénea, hubo dos temas de discusión sobre tres problemas cada uno; en el primer tema y primer problema se plantea:

¿Cuales deberían ser las tres medidas principales a tomar dentro de los primeros dos años para iniciar en firme un proceso de descentralización? A lo que los panelistas concluyeron:

1. Que haya un verdadero cumplimiento de lo establecido en la Ley de Municipalidades con igualdad de delicadeza de parte del gobierno central como de las autoridades locales.
2. Que se defina un plan de acción en función de la estrategia nacional de visión de país, considerando indicadores de gestión y estratégicos de acuerdo a la naturaleza del municipio.
3. Que haya un compromiso nacional y armonía de los diferentes actores (gobierno, sociedad civil y cooperantes) en la búsqueda de una descentralización en forma ordenada.

El segundo problema planteado es el siguiente:

Identifique tres mecanismos para involucrar a las municipalidades y a las comunidades locales en la toma de decisiones sobre actividades de descentralización. Siendo estas las consideraciones:

1. Se hace necesario fortalecer los espacios legales de participación comunitaria mediante la democratización de la organización y la sistematización en la celebración de los eventos de participación ciudadana.

2. Sistematizar y fortalecer la relación entre el gobierno central y el local a fin de propiciar una descentralización en ambos sentidos en un plano de igualdad en el dialogo.

3. Establecer programas de capacitación en forma sistemática con la participación del gobierno central y gobiernos locales en un plano de transparencia y honestidad.

El tercer problema del primer tema es referido a:

Enuncie tres sugerencias para mejorar la coordinación entre todos los actores que participan en el sector municipal para lograr una mayor eficiencia en el desarrollo local. Las respuestas de los panelistas fueron las siguientes:

1. Que haya un efectivo funcionamiento de una red de involucrados en el proceso de desarrollo, implementando una política de descentralización que incluya la redefinición de la misma.

2. Que haya un compromiso de las alcaldías en la consolidación de la participación ciudadana.

3. Que se implemente un sistema eficaz de divulgación y comunicación de los avances del desarrollo local.

El segundo tema de discusión es orientado principalmente a la búsqueda de una estrategia de desarrollo municipal en los próximos años con una cobertura superior a que se ha tenido actualmente, prioritariamente beneficiando a los municipio de menores ingresos económicos.

El primer problema del segundo tema es referido a:

En Honduras existe conciencia de la necesidad de AT y entrenamiento al sector municipal . Sabemos que los recursos con que se cuenta en esta actividad son escasos. ¿Cuales serían dos mecanismos mediante los cuales se podría proporcionar AT a todos los municipios del país? Los integrantes de esta mesa de trabajo concluyeron en lo siguiente:

1. Elaboración de un diagnóstico de la problemática y necesidades de AT de cada municipio.

2. Establecer una estrategia de intervención a través de las unidades técnicas inter-municipales (UTIM) de las mancomunidades en una función facilitadora con énfasis en la generación de las capacidades locales.

El segundo problema planteado es lo siguiente:

¿Cuales serían las tres sugerencias para USAID de cómo proporcionar AT al sector municipal en los próximos 3 a 6 años? La respuesta de los panelistas de mesa fue la siguiente:

1. Que pueda continuar la AT y la capacitación con apoyo de la USAID con una contraparte financiera municipal más significativa.
2. Crear mecanismos de certificación de municipalidades con alto grado de desarrollo para dar espacios a otras replicando prácticas exitosas.
3. Apoyar la investigación de necesidades, metodología y oportunidades para la apertura de mercados de capacitación.

Se plantea el tercer problema:

¿Cuales serían tres sugerencias para evitar la duplicación de esfuerzos y la pérdida de recursos entre los donantes?. El grupo de trabajo de la mesa ha coincidido en señalar:

1. Que se implementen planes estratégicos de desarrollo en forma concertada y habiéndose determinado las prioridades de AT que pueda proporcionar la cooperación técnica internacional.
2. Que se establezcan mesas de concertación entre cooperantes y gobiernos locales.
3. Que se establezca un inventario de oferta y demanda de AT y financiera disponible para los municipios y lograr una red a nivel nacional, regional y local para racionalizar la distribución de los recursos mencionados.

Al finalizar esta jornada de trabajo, el diputado al Congreso Nacional Arnold David Sánchez ha ofrecido su concurso para introducir en el seno de la cámara legislativa iniciativas orientadas a empujar proyectos de descentralización nacidos de eventos como el actual y apoyar iniciativas que beneficien el municipalismo en Honduras. El abogado Rolando Raudales de la FUNDEMUN concluye en que se hace necesario que haya una armonización de la AT a brindar por parte de los diferentes ofertantes para que la misma sea del mas alto contenido como de calidad.

En la clausura del evento el señor Glenn Pearce-Oroz de USAID agradece la asistencia de los participantes y del arduo trabajo elaborado por los consultores del RTI. Indica que el evento es una sola parte del proceso de desarrollar una nueva estrategia de desarrollo municipal de USAID.

## Listado de Asistentes

### Alcaldes:

*Romeo Nuñez, Sabana Grande*  
*Juan Carlos Elvir, Santa Rosa de Copán*  
*Melissa del Carmen Hernández, Santa Ana de Yusguare*  
*Daniel Flores, Tela*  
*Genaro Sánchez, Intibucá*  
*Ramiro Ventura Espinoza, Ocotepeque*  
*Osman J. Hernández, Santa Cruz de Yojoa*  
*Domingo Menjivar, Omoa*  
*Gonzalo Rivera, La Ceiba*  
*Oswaldo Silva, Talanga*  
*José Felipe Borjas, Villanueva*

### Regidores:

*José Antonio Alcerro, Comayagua*  
*Alberto Alegría, La Lima*

### Secretaría de Gobernación y Justicia:

*César Gonzales, Vice Ministro*  
*Nalda Morales, Directora de Fortalecimiento Local*

### Congreso Nacional:

*Arnold David Sánchez, Diputado*  
*Marcos Sandoval, Diputado*  
*Concepción Ramos, Asesor*

### USAID

*Denia Chávez*  
*Carmen Zambrana*

### PRODEMUN

*José Antonio Samieri*

### FUNDEMUN

*Mirta Gonzalez*  
*Miguel Munguía*  
*Rolando Raudales*  
*Henry Merriam*

### UNITEC

*Leticia MaTay, Rectora*  
*Silvia María Austria*  
*Romeo Ucles*  
*Ramón Sarmiento*  
*Roberto Chico Duarte*

AHMON

*Guadalupe López*

*Mayra Espinoza,*

*Melitza Hernández*