

***Honduras: descentralización  
y visión de país***

Manuel Chávez Borjas

352.283 Chávez Borjas, Manuel  
CH39 Honduras: descentralización y visión de país /  
Manuel Chávez Borjas. --1ª. ed. -- Tegucigalpa:  
PNUD, 2003.  
32 p.

ISBN 99926-667-3-0

1. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVAS

## Colección Visión de País 12

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Colonia Palmira, Ave. República de Panamá, Tegucigalpa, Honduras. Marzo, 2003

Diseño y diagramación: Giovani Fiallos  
Ilustración de portada: "Palo encebado" de Jorge Franklin Fermán  
(Tomado del *Catálogo de Pintores*, colección Banco Atlántida)

---

Las ideas expuestas en los Cuadernos de Visión de País son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## ***Prólogo***

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, como un aporte destinado a facilitar los procesos de democratización y difusión del conocimiento y la información pertinente para el desarrollo del país, inicia la publicación de tres colecciones: **Visión de País, Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible y Prospectiva**.

Estas series son fruto del trabajo de la Unidad de Prospectiva y Estrategia (UPE) de la oficina del PNUD en Honduras y están destinadas a difundir el pensamiento de académicos, intelectuales, técnicos e investigadores hondureños y extranjeros que desde diferentes perspectivas se enfoquen en la construcción del paradigma del desarrollo humano sostenible.

La difusión y creciente adopción a escala internacional y nacional de un nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible, cuya premisa y finalidad es ampliar las capacidades y oportunidades de los individuos, conlleva el desafío de insertarlas y aplicarlas como un eje transversal en la construcción de un proyecto de país. Éste es el propósito de las reflexiones y análisis presentes en cada uno de los trabajos publicados en estas colecciones.

Nuestro propósito es contribuir al análisis y diseño de estrategias y políticas públicas, globales y sectoriales, que reflejen y respondan a la realidad hondureña. Estamos seguros de que la comunidad nacional e internacional encontrarán aquí un espacio para la reflexión y el diálogo en torno a los problemas del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en Honduras.

***Jeffrey Avina***  
Representante Residente  
del PNUD en Honduras

## ***Colección Visión de País***

La Unidad de Prospectiva y Estrategias (UPE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es una instancia de análisis, reflexión y apoyo a la gestión de gobierno, sociedad civil y comunidad internacional. Bajo estos lineamientos, es el soporte técnico y administrativo del Foro de Fortalecimiento de la Democracia (FFD), y su objetivo principal es apoyar los procesos de diálogo en materia de desarrollo y democracia, especialmente facilitando y apoyando los procesos de concertación nacional.

Bajo la premisa de la democratización y participación ciudadana como condiciones indispensables para el desarrollo, la UPE ha decidido editar una serie de publicaciones bajo el título de **Colección Visión de País**, con el fin de contribuir a generar el pensamiento, la reflexión y las acciones necesarias en la construcción de procesos de visión de país, tanto globales como sectoriales, regionales y nacionales.

La **Colección Visión de País** recibirá el aporte de diversos intelectuales y académicos nacionales y extranjeros que desde diferentes disciplinas y marcos metodológicos aportarán con su pensamiento a forjar una visión de país para el siglo XXI.

Esperamos que estas publicaciones constituyan una herramienta para facilitar el diálogo y la profundización sobre el país que necesitamos construir, en la perspectiva de un desarrollo equitativo y sostenible centrado en los seres humanos.

**Sergio A. Membreño Cedillo**  
*Coordinador Unidad de Prospectiva y Estrategias*  
*(UPE)/PNUD/Foro para el Fortalecimiento de la Democracia (FFD)*

## Índice

---

Resumen ejecutivo .....	7
Introducción .....	8
II. Trayectoria y caracterización de la descentralización .....	8
III. El PD en el interior de los municipios .....	16
IV. Estrategia para impulsar una nueva fase del PD (o la descentralización como proyecto nacional) .....	23
V. Bibliografía .....	29
Anexos .....	30



## RESUMEN EJECUTIVO

La descentralización en Honduras tiene una trayectoria que va desde finales de la década de los 50 hasta la actualidad, la cual se puede dividir en dos fases: 1) la descentralización funcional o formal, que comprende una descentralización institucional dentro del poder ejecutivo mediante la fundación de los entes autónomos y semiautónomos, (fase que denominamos DIEF); y 2) el proceso de descentralización iniciado con el programa de modernización del Estado en la década de los 90 que trata de profundizar la democratización y colocar la participación ciudadana como un aspecto esencial de la evolución de la sociedad hondureña (fase que denominamos PD).

Estas dos fases tienen una conexión conceptual porque la descentralización implica el traslado (devolución) de competencias (funciones) administrativas, políticas y económicas del nivel central (persona jurídica estatal) a otras instancias estatales (personas jurídicas públicas). Esto implica independencia administrativa, autonomía, no-sujeción jerárquica y legitimidad política propia. Por tanto supone traslado de poder del ente central al ente receptor. La desconcentración es transferencia de competencias entre órganos de un mismo ente, por lo que se mantiene una subordinación jerárquica en la toma de decisiones. La privatización implica el abandono de competencias de la esfera pública que pasan al orden de lo privado, en donde las decisiones y la sujeción jerárquica dependen de los intereses particulares.

Tanto la DIEF como el PD, han aportado un marco institucional y jurídico en el que se reflejan los diversos grados en que la descentralización se está ejecutando en Honduras. El paso de la DIEF al PD es un proceso que se produce bajo circunstancias históricas que la sociedad tiene que asimilar. Hay un ajuste que tiene que producirse en las instituciones políticas; en la estructura de poder nacional y sus formas locales y/o regionales; en la cultura organizacional del aparato de Estado y en sus unidades normativas y operativas; y finalmente en el municipalismo tradicional y sus cuadros, que han sustentado los ritmos característicos del desarrollo nacional y local.

La clave de esa asimilación y ajuste, reside en el hecho de que las diversas instancias del Estado y la ciudadanía tendrán que ir aprendiendo a colocar en su justo lugar y nivel, los tipos de competencias que se mezclan a partir del marco jurídico general. Así, las funciones estabilizadoras y redistributivas mínimas que tiene que desempeñar el poder central y que catalizan los grupos de competencias que desempoderan las funciones del poder local, tendrán que adecuarse a una buena combinación de las competencias del po-

der central y las de las instituciones del municipio. Además, el despliegue del principio administrativo de “subsidiaridad”, supone que el poder central despliegue sus funciones estabilizadoras y redistributivas sin dañar la autonomía y sin afectar las competencias propias e institucionales, sino por el contrario potencializándolas de forma que sea posible darle más vida a la labor cotidiana de desarrollo de la municipalidad.

El marco jurídico actual tiene elementos fundamentales en la Ley de Municipalidades, que posibilitan el despliegue del poder local si se aplica consecuentemente. Asegura la autonomía en tanto posibilita la elección de autoridades, la libre administración, la recaudación de fondos, la ejecución presupuestaria, la gestión de los servicios públicos locales, y en tanto que da libertad para crear una propia estructura administrativa. En lo que se refiere a las atribuciones, el marco jurídico convierte a la municipalidad en un ente de desarrollo local; da amplias facultades para la gestión de los servicios municipales, para la gestión de la infraestructura local, para la protección y promoción ecológica, para el fomento y regulación de la actividad comercial, industrial y de servicios, y confiere legitimidad para la celebración de distintas formas de contratación.

La aplicación de la Ley de Municipalidades, en cuanto a la organización de la participación ciudadana, todavía es un camino sin salida. Desde que se aprobó la Ley no se ha llegado a organizar los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM) en todos los municipios (es decir 298). En la actualidad existen unos 176 CODEM, antes del Mitch (1998) había unos 233. Los cabildos abiertos implican un proceso de desarrollo institucional y de madurez de la participación ciudadana, pero en la actualidad se observa que se hace referencia a ellos por obligación de la ley, sin que la ciudadanía conozca su importancia y el derecho a participar en ellos que les asiste. Igualmente en las corporaciones municipales hace falta construir estas instancias como un mecanismo de participación espontáneo y como ejercicio de libertad y de equidad ciudadana.

Por la experiencia y las dificultades que se observan en el proceso de municipalización podemos agrupar las tendencias descentralizadoras en el interior de los municipios, de la manera siguiente:

- 1) **Gestión autónoma:** Es la tendencia de los municipios más fuertes, sobre todo en el corredor central del país, donde sobre la base de los recursos financieros disponibles (tanto por sus fuentes internas, como por el acceso a la cooperación internacional) se generan experiencias de gestión autónomas con estructuras descentralizadoras.
- 2) **Gestión mancomunada:** Es la tendencia de los municipios débiles que conforman asociaciones con motivaciones específicas, de las que han deri-

vado caminos hacia la descentralización geográfica.

En síntesis y tomando en cuenta la experiencia que se ha desarrollado en el país durante las dos fases de despliegue de la descentralización, puede decirse que es necesario impulsar una estrategia que desbloquee el proceso iniciado en los noventa e impulse el nivel central para lograr una concurrencia plena con los sectores municipales. Como resultado del balance del PD, que hemos realizado aquí, podemos identificar las siguientes líneas estratégicas necesarias en esta fase de impulso del Proceso de Descentralización:

- 1) Diálogo Nacional por la descentralización
- 2) Pacto Nacional de descentralización
- 3) Restablecimiento de las unidades técnicas de la descentralización en el nivel central
- 4) Promoción de la transición de la ley de municipalidades hacia una ley de descentralización
- 5) Promoción de redes departamentales y regionales de la Participación Ciudadana por el proceso de descentralización
- 6) Promoción de las dimensiones políticas, organizativas y fiscales de la descentralización.

## I. Introducción

En el presente documento se realiza un balance del proceso de descentralización (PD) en Honduras, como base para proponer una estrategia nacional.

El balance revela que en Honduras la descentralización es una temática que ha pasado por varias fases. A partir de la década de los noventa, se plantea un proceso en el que se van construyendo las competencias en los niveles locales, sobre soportes institucionales que están madurando. Sin embargo, el proceso ha sufrido, en los últimos años, un cierto estancamiento en el nivel central, mientras las iniciativas en el nivel municipal se han visto reducidas a acciones fragmentarias y hasta controversiales en algunos casos.

Por estas razones, es necesario incidir con una estrategia que remueva los obstáculos en el nivel central y coloque el proceso de descentralización como un proyecto nacional. Solo así se le podrá dedicar una amplia voluntad política, con la visión clara de que con ello se estará contribuyendo al desarrollo nacional, de manera inmediata, y al combate contra la pobreza de manera efectiva.

---

<sup>1</sup> Algunos autores asumen diferentes tipos de descentralización así: Descentralización funcional: competencias específicas o delimitadas a un sector de actividad. Descentralización territorial: traslado de poder a órganos cuyo ámbito de actuación y jurisdicción está dado por un territorio. Descentralización política: cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales. Las diferencias colocadas así no son tan útiles debido a los traslapes que se producen en los procesos.

## II. Trayectoria y caracterización de la descentralización

El hecho de que los niveles de pobreza aumentan en forma acelerada, hace necesario encontrar las vías para que el desarrollo llegue a las clases más afectadas. Los gobiernos locales poseen un contacto directo con la situación y los procesos de agravamiento de la pobreza de sus comunidades. Por ello, es imprescindible una propuesta de desarrollo para enfrentar la pobreza, que se fundamente en el funcionamiento de una estrategia en el nivel local, y en la que se visualice al gobierno local como una instancia clave y eficaz en el combate contra la pobreza.

Eso requiere un gobierno local con representatividad incuestionable, con capacidad técnico-administrativa que le posibilite enfrentar las prioridades de la población, y con capacidad de decisión local y coordinación con el nivel nacional y el gobierno central para potenciar los diversos componentes del Estado. Lo que lleva a la necesidad de definir una estrategia de descentralización en la que los dos niveles, el local y el nacional, se complementen de manera integral y sostenible.

### A. De la descentralización funcional al Proceso de Descentralización

En Honduras la descentralización tiene dos grandes momentos: 1) la descentralización administrativa institucional dentro del Ejecutivo, que funda los entes autónomos y semi-autónomos, desde finales de los 50; y 2) el proceso de descentralización que se inicia con la modernización del Estado de los 90 y que trata de profundizar la democratización iniciada en los 80, con el incremento de la representatividad y la participación ciudadana.

Vamos a diferenciar ambos momentos así, el primero como la Descentralización Institucional del Ejecutivo o Descentralización Formal -funcional- (DIEF) y al segundo como el Proceso de Descentralización (PD).<sup>1</sup>

La DIFP posibilita la expansión y actualización del Estado en los 60 al crearse las instituciones autónomas que dinamizan al Poder Ejecutivo y modernizan la administración central. Posteriormente estas instituciones serán denominadas descentralizadas y serán coordinadas presupuestariamente por la Secretaría de Finanzas hasta la actualidad. La creación de esas instituciones autónomas, también dio pie simultáneamente para el surgimiento de los entes desconcentrados. Así, la administración central del Poder Ejecutivo presenta cinco niveles: 1) el del Presidente y de los organismos que dependen directamente del mismo (COPECO, FF.AA. INAM, Consejo contra la Corrupción, Gabinete Económico, y otros); 2) el que depende del Consejo de Ministros (todas las Secretarías de Esta-

**Recuadro 1:  
Modernización y Proceso de Descentralización**

Con el surgimiento de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (1991) se inicia una nueva fase en el proceso de transformación estatal. El fortalecimiento municipal fue uno de los principales ejes y su componente de descentralización fue apoyado por la cooperación internacional desde 1991 hasta 1995. En 1994 fue aprobado el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y se creó la Comisión Ejecutiva para la Descentralización CEDE, la cual elaboró un plan de acción. Se creó también una Unidad Técnica de Descentralización en la Secretaría de Gobernación y Justicia que funcionó hasta 1995.

do); 3) el nivel de los organismos desconcentrados (DEI, DICTA, Catastro, FONAPROVI, CONATEL y otros); 4) el nivel de las instituciones descentralizadas (ENP, BCH, UNAH, PANI, ENNEE, CONAPID y otros); y 5) el nivel más bajo de las municipalidades que representan al ejecutivo en el ámbito local. Hay un consenso en el sentido de que la DIEF es en esencia un proceso de centralización sectorial que absorbió las funciones de los municipios debilitándolos hasta anularlos.<sup>2</sup>

Conceptualmente la descentralización<sup>3</sup> implica el traslado (devolución) de competencias (funciones) administrativas, políticas y económicas del nivel central (persona jurídica estatal) a otras instancias estatales (personas jurídicas públicas). Eso implica independencia administrativa, autonomía, no-sujeción jerárquica y legitimidad política propia. Por tanto supone traslado de poder del ente central al ente receptor. La desconcentración es transferencia de competencias entre órganos de un mismo ente, por lo que se mantiene una subordinación jerárquica en la toma de decisiones. La privatización implica el abandono de las competencias de la esfera pública que pasan al orden de lo privado, donde las decisiones y la sujeción jerárquica dependen de los intereses particulares.

De acuerdo con esta conceptualización, la DIEF está constituida por entes descentralizados, como la UNAH, UPN-FM, etc. y por organismos sectoriales que tienen más características de entes desconcentrados como los de servicios (SANAA, ENEE, INA, BANADESA, etc.). Sin embargo, en ambos grupos de entes se están experimentando procesos de privatización de algunas funciones mínimas, como limpieza, vigilancia y otras.

El aporte de la DIEF para el desarrollo nacional, y por tanto para el combate contra la pobreza, es fundamental, en tanto es parte de un orden normativo que constituye un componente esencial del perfil del Estado, el cual en la medida en que se moderniza y se hace más dinámico, marca ritmos de crecimiento y desarrollo que definen el rumbo del país.

El gran salto que hay que dar es hacia el Proceso de Descentralización (PD) que busca potenciar el poder

local. De acuerdo con la Constitución, con la Ley General de la Administración Pública, con la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y de acuerdo con la Ley de Municipalidades, la unidad última a la que se le pueden transferir competencias dentro de la estructura del Estado hondureño es el municipio. No existe todavía una Ley de Descentralización, que permita ampliar la figura de la persona jurídica pública hacia unidades locales más pequeñas y funcionales, que también puedan actualizar y dinamizar las municipalidades con un traslado de poder que consiga más representatividad (tanto en cantidad, como en calidad) y en consecuencia más legitimidad.

Actualmente hay una fase significativa de fortalecimiento y desarrollo municipal en la que hay pasos importantes de desconcentración (funciones administrativas, fiscales, servicios, etc.), privatización (de servicios mínimos), y una Ley de Municipalidades que da un marco amplio para la descentralización política, la autonomía y manejo de recursos en el nivel local.

### **B. Viejo y nuevo municipalismo**

¿Cuál es la diferencia entre la actual fase de fortalecimiento y desarrollo municipal con respecto al viejo municipalismo?

El municipalismo pasa por varios momentos que van desde la fase de estructuración de los estados nacionales, cuando el municipalismo era una expresión del caos político - administrativo, hasta la conformación del Estado central con entes municipales clientelistas. Con la democratización en Honduras de inicios de los 80, el perfil del municipalismo está cambiando rápidamente de una imagen negativa, localista, desmembrada, comprada, vendida y sin capacidad de gestión, hacia un perfil con competencias (funciones) esenciales en el proceso de desarrollo nacional.

En el municipalismo del Estado centralista las funciones de los municipios eran adscritas al clientelismo del Estado policíaco y se limitaban muchas veces a emprender, por delegación, funciones relativas a los servicios locales. En el municipalismo del PD los mu-

**Recuadro 2:  
Dificultades del Centralismo**

a) Múltiples problemas de gestión que paralizan el desarrollo local; b) Múltiples dificultades administrativas que hacen incomprensible la lógica del Estado y su relación entre el poder central y el poder local; c) Complejidad extrema de las instituciones centrales que no pueden ni entender, ni resolver las relaciones con el poder local; d) Subvaloración de las potencialidades y recursos locales para dar respuesta a los problemas locales; e) Jerarquización de todas las formas de convivencia entre el poder central y el local que llevó al caos en muchos momentos, y en otros al dominio autoritario y a la ausencia de desarrollo institucional.

<sup>2</sup> Ver el organigrama del sector público de Honduras en Anexos.  
<sup>3</sup> Dolores, 1993; Tanzi, 1995; Faguet, 2000.

**Recuadro 3. Marco jurídico que da pie para la confusión de competencias**

Ley General de la Administración Pública	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	Ley de Policía
Administración pública centralizada en la figura del presidente, que contradice las competencias municipales específicas, en cuanto a la actividad de organismos sectoriales, y de desarrollo local.	Sujeción jerárquica del organismo local al organismo central.  Elecciones municipales simultáneas con las elecciones generales.	Funciones de policía municipal subordinadas al órgano central de la Policía Nacional.  Servicios municipales bajo la tutela de la Policía Nacional.

nicipios organizan sus funciones de tal manera que los servicios locales se colocan en la óptica del desarrollo local y de la participación ciudadana para eliminar el paternalismo centralista. Así como también los municipios buscan situarse en la línea de la calidad y la eficiencia económica y oportuna, y en la proyección de una gestión integradora que trascienda el ámbito local y alcance una modernización administrativa eficaz.

Sin embargo, entre el viejo municipalismo (VM) y el nuevo municipalismo (NM) en la actualidad hay puentes que llevan y traen en doble vía las acciones locales, lo que el PD trata de superar para lograr el reordenamiento institucional total del estado nacional. Hay tres grupos de funciones o competencias que permiten vislumbrar los procesos de doble vía (es decir que colocan al municipio como VM o como NM)<sup>4</sup>:

- 1) Las funciones tripartitas: presentes cuando las funciones públicas se distribuyen entre los niveles nacional, departamental y municipal. Cada nivel cumple funciones sin conexión con el otro. Esto provoca el desperdicio de recursos, la duplicación o triplicación de funciones, el intervencionismo administrativo, la transferencia caótica de funciones y el desplazamiento de los entes locales. El centralismo estatal ha provocado esto en Honduras, ejemplos son la policía (suplantada por el Ejército), los servicios controlados por entes centrales, o las contrataciones indistintas.
- 2) Las funciones propias y delegadas: presentes cuando a las funciones inherentes de las municipalidades, se le agregan otras funciones transferidas por el Estado, ya sea por incapacidad administrativa, por intereses políticos, por no ser de interés nacional o por otras razones. Esto crea confusión entre lo delegado y lo propio, sobre todo cuando lo delegado subordina lo propio de la municipalidad. La municipalidad se convierte en un cantón de los poderes centrales para la recaudación y control de los fondos municipales, para la designación de jefes que representan el poder central en el nivel local, etc.
- 3) Las funciones propias, impropias, indistintas y mix-

tas: Las funciones propias son las que corresponden a la municipalidad como funciones institucionales. Las funciones impropias son las que le son atribuidas por el Gobierno Central porque las puede delegar en la municipalidad y en ese caso la municipalidad se subordina a una jerarquía superior. Las funciones indistintas son las que pueden ser ejercidas por cualquier ente inclusive la municipalidad. Las mixtas son las que simultáneamente son atribuidas a la municipalidad y a otro ente y solo pueden ser ejecutadas por ambos conjuntamente. En Honduras las municipalidades tienen asignadas funciones institucionales, eso es indiscutible. Sin embargo están pesando las funciones impropias, las indistintas y sobre todo las mixtas (en los servicios, en las contrataciones, en la planificación...). Eso implica que se minan las funciones institucionales propias y tienden a sujetar jerárquicamente a entidades superiores a la municipalidad. Esta situación es explícita en la Ley General de la Administración Pública, en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y en la Ley de Policía. En esas leyes se asignan competencias tripartitas y mixtas a las municipalidades, razón por la cual el municipio en Honduras tiende a perder su autonomía.

Los diversos tipos de competencias se mezclan a partir del marco jurídico general que da pie para la mezcla de competencias. Así, las funciones estabilizadoras y redistributivas mínimas que tiene que desempeñar el poder central catalizan los tres grupos de competencias desempoderando las funciones del poder local.

Las funciones estabilizadoras y redistributivas del poder central se pueden combinar con las funciones propias e institucionales de los municipios, pero hay muchas observaciones críticas al respecto. Resumamos como ejemplo la posición de la AMHON que coloca como condición para que se realice una buena combinación de competencias estabilizadoras y redistributivas del poder central con las competencias institucionales del municipio, el despliegue del principio administrativo de «subsidiaridad». Este principio de acuerdo con la AMHON supone que el poder cen-

<sup>4</sup> Tanzi, 1995; Jiménez, et al. 1998.

**Recuadro 4:  
Los supuestos de la subsidiaridad <sup>5</sup>**

- 1) La Administración Central y los Departamentos solo deben asumir aquellas competencias que no sea posible localizar en las municipalidades.
- 2) Dar los medios y recursos para posibilitar a las administraciones locales la elaboración de políticas propias.
- 3) Toda asignación central del Estado, se realizará sin minora- ción de la efectividad de la autonomía local.
- 4) Las competencias no deben ser sólo las de ejecución sino que también tienen que incorporar la transferencia de las fases del ciclo de proyecto que comporta: identificación, formu- lación, puesta en marcha, ejecución, monitoreo y evaluación.
- 5) Los organismos de alcance estatal con competencia sec- torial (SANAA, FHIS, CODEFHOR, SOPTRAVI, etc.) que trans- fieran servicios a las comunidades locales, quedarán como organismos de ordenación y de asistencia técnica a deman- da de los municipios.

tral despliegue sus funciones estabilizadoras y redistributivas sin dañar la autonomía, y sin afectar las competencias propias e institucionales, sino por el contrario potencializándolas de forma que sea posible darle más vida a la labor cotidiana de desarrollo de la municipalidad.

Para realizar el principio de subsidiaridad, la AMHON propone lo que llama un «pacto de corresponsabilización», que se traduce en un «pacto local» con cuatro puntos que debe satisfacer el poder central: 1) Reforma electoral, 2) Plan de descentraliza- ción, 3) Ley de Haciendas Locales, y 4) Ley de la Función Pública Local.

Por su parte el poder local se compromete y pro- mueve la corresponsabilidad del municipio en el sentido de asegurar la capacitación municipal, la tributación local, la agrupación supramunicipal, la crea- ción de unidades técnicas, la ordenación de la coope- ración internacional y el impulso de iniciativas de de- sarrollo local.

El marco jurídico actual tiene elementos funda- mentales en la Ley de Municipalidades, que posibilitan el despliegue del poder local si se aplican consecuen- temente. Asegura la autonomía en tanto posibilita la elec- ción de autoridades, la libre administración, la facul- tad para recaudar fondos, la ejecución presupuesta- ria, la gestión de los servicios públicos locales y la li- bertad para crear una propia estructura administra- va. En cuanto a las atribuciones, el marco jurídico con- vierte a la municipalidad en un ente de desarrollo lo- cal, da amplias facultades para la gestión de los servi- cios municipales, para la gestión de la infraestructura local, la protección y promoción ecológica, el fomen- to y la regulación de la actividad comercial, industrial y de servicios y da legitimidad para la contratación. La ley también define los objetivos de los municipios en los siguientes términos: velar porque se cumpla con la Constitución, asegurar la participación de la comu- nidad, alcanzar el bienestar material, preservar el pa- trimonio, propiciar la integración regional, proteger

el ecosistema, planificar el desarrollo, racionalizar el uso de los recursos.

La ley está pensada para que el futuro de las pobla- ciones en el municipio pueda desarrollarse como base concreta del desarrollo nacional y en ese sentido los que la proyectaron acertaron al posibilitar el desarro- llo institucional del país. Hay que reconocer que es una ley de avanzada y que se requiere bastante madu- rez tanto en el poder central como en los niveles loca- les para que su aplicación pueda desenvolverse plena- mente. Por eso nos es raro que cada día haya más con- troversias al respecto.

Así, se han desplegado por lo menos tres tipos de posiciones con respecto a la ley: 1) La que sostiene que la sola aplicación exacta garantiza un proceso de descentralización muy avanzado, lo que es apoyado por los agentes descentralistas y municipalistas. 2) La posición de quienes temen que la ley sea exagerada y atribuyen al Congreso Nacional poca reflexión en el proceso de discusión, postura que proviene sobreto- do de agentes de los organismos sectoriales de la ad- ministración centralizada. Y 3) La posición de quienes observan vacíos y fallas en la ley, los que además piensan que por esa razón ha sido inaplicable. Por eso hay propuestas, rumores e ideas de reformas y se mencio- nan entre otras, las siguientes: La ley es rígida en cuanto a la creación de nuevos municipios, no posibilita cabildos abiertos por sectores o comunidades, se nece- sita reducir el rezago centralista que se le atribuye al alcalde, hay que crear la figura de suplente de alcalde, limitar los sueldos, crear las figuras de procurador y la de comisionado municipal, democratizar la figura de alcalde auxiliar, ampliar para los patronatos el recono- cimiento de la existencia natural de las personas jur- dicas colectivas, y regular las transferencias del gobier- no central para evitar la inequidad con respecto a los municipios más pobres.

Los agentes que debaten sobre las diversas posi- ciones en torno a la ley saben que la descentralización se ha convertido en un tema normativo para el país. Dado el lento desenvolvimiento del proceso, particu- larmente sentido después del Huracán Mitch (1998), hay una urgencia de cara a los cumplimientos con la cooperación internacional. El debate muestra (ante lo inevitable del proceso) las tensiones que subyacen entre las corrientes centralistas y las descentralistas, entre los intereses políticos habitados y las nuevas tendencias de participación social, y entre las diversas disposiciones de ideas de proyectos de país y de desar- rollo institucional. Pero se puede decir que el debate se produce porque el PD va en desfile lento con resul- tados heterogéneos.

---

<sup>5</sup> AMHON, sfe.

Recuadro 5. Elementos del pacto local <sup>6</sup>

Elementos del pacto para el Gobierno Central	Elementos del pacto para el Gobierno Local
<p><b>Reforma Electoral y de la organización política de los municipios.</b> Es necesario la reforma para la separación de los comicios locales de cualquier otra elección.</p> <p><b>Plan de Descentralización:</b> Acuerdos sobre la formalización de las competencias municipales en los campos de: Planificación Urbana y Ordenación del Territorio, Vivienda, Redes viarias, caminos, carreteras secundarias y terciarias. Planes de Infraestructuras, Aguas y control de residuos, Educación, Salud, Servicios Sociales, Consumo, Minería y recursos naturales, Turismo, Promoción Económica y Desarrollo Local, Protección ciudadana, Prevención de Riesgos.</p> <p><b>Ley de Haciendas Locales:</b> Que se estructure una Ley de Haciendas Locales que aborde: Transferencias Netas del Estado, transferencias del Estado para la financiación de los servicios vinculada con la transferencia de organismos (SANAA, FHis, ENEE, CODEFHOR, etc.). Dicha ley debe comprender también el Sistema Impositivo Local, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 75 de la Ley de Municipalidades: 1. Bienes Inmuebles, 2. Vecinal, 3. Industria, Comercio y Servicios, 4. Extracción y Explotación de Recursos, 5. Tradición de Bienes, 6. Pecuario, 7. Servicios de bomberos.</p> <p><b>Ley de la Función Pública Local:</b> Se propone la sanción de una Ley de la Función Pública Local que regule la Carrera Administrativa Local, que establezca los niveles de competencia, los Cuerpos de la Administración central que actúan sobre la local (Intervención, Secretarios), que defina la estructura de personal (funcionarios, contratos laborales, puestos de confianza), que institucionalice los principios de publicidad, mérito y competencia para el acceso a la Función Pública.</p>	<p><b>Plan Nacional de Capacitación Municipal.</b> Ordenar la oferta formativa con el Primer Plan Nacional de Capacitación, de modo que se integre el análisis de necesidades formativas con la puesta en marcha de una planificación estructurada, que permita dar un salto en la eficacia de la acción municipal.</p> <p><b>Plan Tributario Local.</b> Catastros reducidos, readequación de precios de los servicios, introducción de nuevas formas de gestión de los recursos, campañas de concienciación respecto a la responsabilidad tributaria de todos los ciudadanos y regularización de la práctica de cabildos abiertos para lograr el consenso de la población en los temas impositivos. Todas estas acciones han sido avances importantes, pero todavía insuficientes para la implantación de una cultura tributaria local. Se desarrollará, sin esperar a la Ley de Haciendas Locales, una actividad organizada en el campo de los impuestos y tasas locales, para sanear al máximo la precaria situación de las Haciendas Locales.</p> <p><b>Agrupamiento supramunicipal: Mancomunidades, Empresas y Asociaciones.</b> Se está impulsando de forma consecutiva una dinámica asociativa que permita aunar esfuerzos y capacidades técnicas, así como asumir una visión territorial supramunicipal de los problemas.</p> <p><b>Creación de Unidades Técnicas Intermunicipales.</b> Soporte técnico común que ordene y establezca un orden de prioridades en los trabajos, y supone especialmente la respuesta a las necesidades detectadas. Especial atención se destinará a las actividades de ordenación del territorio y planificación urbana.</p> <p><b>Ordenación de la Cooperación Internacional.</b> Ordenar la ayuda internacional y rentabilizarla al máximo e incorporarla a un Plan coherente de intervención sobre el territorio y sus gentes.</p> <p><b>Impulso de iniciativas de Desarrollo Local.</b> Apoyo a las iniciativas de Desarrollo Local, facilitando recursos y apoyo técnico.</p>

### C. La descentralización en el contexto de la modernización

En la administración central se dan pasos dentro del marco de la Modernización del Estado que son clave para generar la viabilidad de los mecanismos de la descentralización.

El Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP) de la Comisión Presidencial para la Modernización del estado (CPME) está en proceso de realización a través de sus diversos componentes. Lo cual está forzando un ambiente de disposición de transformación tanto en las instituciones de la administración centralizada, como en el subsector desconcentrado y en la administración descentralizada (DIEF). Una parte esencial de esas transformaciones es la

desconcentración administrativa, acompañada de su actualización tecnológica y la propensión para el surgimiento de una nueva cultura organizacional.

Una de las transformaciones más impactantes va a ser la instalación del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) en todo el sector público y que está siendo ejecutado por la Secretaría de Finanzas desde 1997. El esquema general del sistema es el siguiente (ver Ciclo de SIAFI, pág. 14).

Tiene un nivel estratégico que opera a través de las diversas Unidades de Modernización (UMOD) en cada ente, un nivel normativo central en el que se coordinan presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público, y los niveles operativos descentralizados que se instalan en cada unidad sectorial y funcional.

El potencial proyectado para el SIAFI todavía no alcanza a las municipalidades, ni incluye el PD, pero es obvio que su ejecución total va a acelerar las diná-

<sup>6</sup> Ibid.

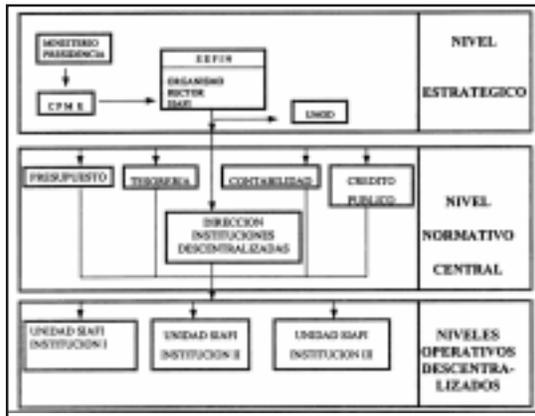
### Recuadro 6. Competencias en la Ley de Municipales

<p>Recuadro 6: Competencias en la Ley de Municipalidades</p> <p>Título III. DE LOS MUNICIPIOS. CAPITULO ÚNICO</p> <p>De la Autonomía Municipal</p> <p>ARTICULO 12.- La autonomía municipal se basa en los postulados siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) La libre elección de sus autoridades mediante sufragio directo y secreto, de conformidad con la Ley,</li> <li>2) La libre administración y las decisiones propias dentro de la ley, los intereses generales de la Nación y sus programas de desarrollo;</li> <li>3) La facultad para recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del Municipio, con atención especial en la preservación del medio ambiente;</li> <li>4) La elaboración, aprobación, ejecución y administración de su presupuesto;</li> <li>5) La planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales,</li> <li>6) La facultad para crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento, de acuerdo con la realidad y necesidades municipales; y,</li> <li>7) Las demás que en el ejercicio de sus atribuciones les correspondan por ley a las municipalidades.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11.- Suscripción de conventos con el Gobierno Central y con otras entidades descentralizadas con las cuales concurra en la explotación de los recursos, en los que figuren las áreas de explotación, sistemas de reforestación, protección del medio ambiente y pagos que les correspondan. Las entidades con las que las Municipalidades acuerden los convenios mencionados, otorgarán permisos o contratos, observando lo prescrito en los convenios;</li> <li>12.- Promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte;</li> <li>13.- Creación y mantenimiento de cuerpos de bomberos;</li> <li>14.- Prestación de los servicios públicos locales. Y mediante convenio, los servicios prestados por el Estado o instituciones autónomas, cuando convenga a la municipalidad,</li> <li>15.- Celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos u obras locales con otras entidades públicas o privadas, según su conveniencia, de conformidad con la ley. Cuando las Municipalidades otorguen el contrato para la construcción de obras o prestación de servicios municipales o empresas particulares con recursos de éstas, podrán autorizarlas a recuperar sus costos y obtener una utilidad razonable, por medio del sistema de cobro más apropiado, sin perjuicio de los derechos que correspondan a la municipalidad;</li> <li>16.- Coordinación e Implantación de las medidas y acciones higiénicas que tiendan a asegurar y preservar la salud y bienestar general de la población, en lo que al efecto señala el código de salud;</li> <li>17.- Gestión, construcción y mantenimiento, en su caso, de los sistemas de electrificación del municipio, en colaboración con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE); y,</li> <li>18.- Coordinación de sus programas de desarrollo con los planes de desarrollo nacionales.</li> </ol>
<p>ARTICULO 13.- (Según Reforma por Decreto 48-91) las municipalidades tienen las atribuciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio;</li> <li>2.- Control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales, ensanchamiento del perímetro de las ciudades y el mejoramiento de las poblaciones de conformidad con lo prescrito en la Ley;</li> <li>3.- Ornato, aseo e higiene municipal,</li> <li>4.- Construcción de redes de distribución de agua potable, alcantarillado para aguas negras y alcantarillado pluvial así como su mantenimiento y administración;</li> <li>5.- Construcción y mantenimiento de vías públicas por sí o en colaboración con otras entidades;</li> <li>6.- Construcción y administración de cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carnes, municipales;</li> <li>7.- Protección de la ecología, del medio ambiente y promoción de la reforestación;</li> <li>8.- Mantenimiento, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, aceras, parques, playas que incluyen su ordenamiento, ocupación, señalamiento vial urbano, terminales de transporte urbano e interurbano. El acceso a estos lugares es libre, quedando, en consecuencia prohibido cualquier cobro, excepto cuando se trate de recuperación de la inversión mediante el sistema de contribución por mejoras legalmente establecido;</li> <li>9.- Fomento y regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros;</li> <li>10.- Control y regulación de espectáculos y establecimientos de diversión pública, incluyendo restaurantes, bares, clubes, expendios de aguardientes y similares.</li> </ol>	<p>ARTÍCULO 14.- La Municipalidad es el órgano de gobierno y administración del Municipio y existe para lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, con las facultades otorgadas por la Constitución de la República y demás leyes; serán sus objetivos los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Velar porque se cumplan la Constitución de la República y las leyes;</li> <li>2) Asegurar la participación de la comunidad, en la solución de los problemas del municipio;</li> <li>3) Alcanzar el bienestar social y material del Municipio, ejecutando programas de obras públicas y servicios;</li> <li>4) Preservar el patrimonio histórico y las tradiciones cívico-culturales del Municipio; fomentarlas y difundirlas por sí o en colaboración con otras entidades públicas o privadas;</li> <li>5) Propiciar la integración regional;</li> <li>6) Proteger el ecosistema municipal y el medio ambiente;</li> <li>7) Utilizar la planificación para alcanzar el desarrollo integral del Municipio, y;</li> <li>8) Racionalizar el uso y explotación de los recursos municipales, de acuerdo con las prioridades establecidas y los programas de desarrollo nacional.</li> </ol>

### Recuadro 7. Componentes del Programa de Reforma de la Administración Pública

<p>1) Reforma de las Empresas de Servicio Público, 2) Reestructuración Institucional, 3) Administración de Recursos Humanos, 4) Administración Financiera Integrada y Programación de Inversiones, 5) Adquisiciones y Contrataciones, 6) Instituto Hondureño de Seguridad Social y Sistemas de Seguridad Social, 7) Fortalecimiento Ambiental, 8) Coordinación y Seguimiento.</p>
---

**Ciclo de SIAFI**



micas de tal manera en el Estado, que servirá como aliciente para la modernización del poder local. Además, es de esperar que el desarrollo de las redes internas de las unidades sectoriales permitirá una interconexión poderosa para el PD.

Uno de los impactos probablemente más esperado para beneficio del PD es la puesta en marcha del proceso de modernización de la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ), donde la Unidad de Modernización parece paralizada. No obstante, como ente na-

cional la SGJ recibe fuertes presiones para que se actualice y se vuelva más dinámico. El SIAFI ya está abarcando esta Secretaría y próximamente se harán las pruebas iniciales. Además está en ciernes un Sistema Informático Municipal (SIM) que puede desarrollarse como una red nacional que conecte a todas las municipalidades entre sí y con otras redes nacionales.<sup>7</sup>

Por definición jurídica la SGJ tiene a su cargo la coordinación administrativa, presupuestaria y normativa con las municipalidades. Por esa razón cuando en 1994 se estructuró el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal, la Comisión Ejecutiva de Descentralización (CEDE), que coordinaba la ejecución del Plan, creó una Unidad Técnica para la Descentralización (UTD) ubicada en la SGJ.

La UTD desarrolló diversas actividades para echar andar el Programa Nacional, pero se ha ido disolviendo sin un balance que posibilite la continuidad de sus gestiones y sin completar el plan de acción proyectado con el Programa.

Por la importancia del Programa Nacional y por las expectativas suscitadas tanto la CEDE como la UTD son instancias importantes, que se deben volver a conformar para que el proceso de descentralización

<sup>7</sup> Actualmente, lo único que está a prueba es un software denominado SIECOM, versión 3 (Sistema Informático y Estadístico Comunitario) que sirve para recolección de información sistemática en las municipalidades.

**Recuadro 8: Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI)**

La finalidad del Sistema es crear las condiciones técnicas y operativas para hacer más eficiente la Administración Pública, de forma que posibiliten la aplicación de prácticas y conceptos de gerencia que permitan actuar con transparencia, economía y eficacia, lo que incluye la disponibilidad de mecanismos para facilitar la verificación en los distintos niveles de control.

La filosofía principal del sistema se sustenta en el principio de centralización normativa ejercida a través de la Secretaría de Finanzas y descentralización operativa en el ámbito de las Secretarías de Estado y sus Unidades Ejecutoras.

El proyecto inicia a finales del año 1997. La primera fase incluyó la elaboración de manuales, diseño de procedimientos y formatos para la formulación y ejecución del presupuesto de la Administración Pública Central correspondiente al ejercicio fiscal del año 1999. Quedaron incluidos en esta estrategia las Secretarías de Estado, el Poder Legislativo y sus Organos Auxiliares, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Organismo Electoral. La segunda fase comprende la puesta en operación de los módulos de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad.

El SIAFI contempla dentro de la Ejecución presupuestaria tres momentos del gasto: el Compromiso, el Ordenado a Pagar (devengado) y el Pago. Los dos primeros son aprobados por las Secretarías de Estado respectivas y validados por la Secretaría de Finanzas a través de la Dirección General de Presupuesto (DGP). El tercer momento del gasto se lleva a cabo en la Tesorería General de la República con la emisión del cheque o transferencia bancaria.

La descentralización de la ejecución presupuestaria, consiste en que los momentos relacionados con el Compromiso y el Ordenado a Pagar son aprobados y validados en la Gerencia Administrativa de la respectiva Secretaría de Estado. En el caso de los Ordenados a Pagar, al ser autorizado el registro en el sistema, en forma automática y en tiempo real la Tesorería General de la República cuenta con la información para emitir el cheque o realizar la transferencia bancaria, eliminándose los procesos que anteriormente se efectuaban en la Secretaría de Finanzas y específicamente en la Dirección General de Presupuesto (DGP).

La Ley Orgánica de Presupuesto establece que la fiscalización preventiva de la ejecución del presupuesto es facultad de la Secretaría de Finanzas, la que ejerce esta acción a través de la DGP. Por esta razón, para la desconcentración de la ejecución presupuestaria, se asignan Preinterventores Delegados de la DGP, los cuales estarán físicamente adyacentes a la Gerencia Administrativa de la respectiva Secretaría de Estado, y tendrán la función especial de verificar la legalidad de la transacción, la validación y registro final en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

Con el propósito de evidenciar los esfuerzos en materia de modernización, la Secretaría de Finanzas decide iniciar dentro de la Segunda Fase del proyecto lo referente a la desconcentración/descentralización de la ejecución presupuestaria. Para ello selecciona cinco Secretarías de Estado como instituciones piloto: Finanzas (como Piloto básico), Educación y Salud (Pilotos estratégicos), Gobernación y Justicia, e Industria y Comercio (complementarios). Estas instituciones estarán conectadas informáticamente a un servidor central instalado en la Secretaría de Finanzas, a través de una red telemática apoyada por fibra óptica.

La Secretaría de Finanzas viene ejecutando su presupuesto en una forma descentralizada desde el mes de noviembre de 1999, habiéndose obtenido resultados altamente satisfactorios que se reflejan en una reducción de los tiempos en el trámite de la documentación. Como referencia puede considerarse que en forma casi inmediata los tiempos de trámite se modificaron de aproximadamente 56 días a 6 días.

### Recuadro 9: Subprogramas del Programa Nacional de Descentralización

1. Red de Servicios de Apoyo al Desarrollo Municipal. Disponer de un conjunto de servicios, recursos humanos y materiales para resolver los problemas prioritarios de los municipios y también fortalecer los recursos que existan.
2. Delimitación de Competencias y Especialización de los Niveles de Gestión. Mejorar y ampliar los servicios básicos desde el nivel central hasta el municipal, procurando la coordinación de todos los sectores sociales e institucionales.
3. Ordenamiento Territorial e Instancias Intermedias de Gestión del Estado. Mejorar las relaciones que se mantienen entre el nivel central, departamental y municipal.
4. Financiamiento del Desarrollo Local. Actividades relacionadas con la administración de los fondos y presupuestos en los municipios. El manejo de la hacienda municipal, el acceso al crédito, el estímulo a la inversión privada local y la coordinación de la inversión pública nacional con la municipal.
5. Participación Ciudadana y Gobernabilidad. Acciones dirigidas a la población para lograr la participación de los ciudadanos (as) en la identificación de problemas comunitarios y propuestas de solución. Trabajar para que existan más y mejores líderes de y en las comunidades y promover la realización de programas de educación popular.
6. Conducción y gestión del Proceso Descentralizador. Actividades para garantizar que la descentralización se lleve a cabo, con la debida responsabilidad en cada nivel de gestión municipal.

retome el camino que se había abierto desde el nivel central. La última actividad realizada por la SGJ sobre la descentralización fue el seminario denominado «Por el desarrollo: Aspectos institucionales básicos del desarrollo municipal» del cual se espera que haya continuidad y signifique un paso hacia la reestructuración, para poder actualizarla con respecto a la temática.

La sociedad hondureña se va haciendo más compleja, lo mismo que sus demandas. El proceso de modernización abarca cada vez más instituciones y la descentralización aunque no tenga las instancias coordinadoras centrales que tuvo en los noventa ha dejado una huella profunda en el que hacer institucional, al tiempo que pesa mucho la indicación normativa de la cooperación externa en los grandes entes nacionales. Todo esto se puede apreciar en el Fondo Hondureño de Inversión Social. El FHIS tiene un complejo ciclo de proyectos, que se ha venido abultando con el correr de los años y conforme su actividad financiera se ha hecho más expansiva. (ver diagrama: Ciclo de Proyectos del FHIS).

Cada fase es una pieza para asegurar la transparencia de las operaciones frente a los organismos internacionales que le sustentan. Sin embargo, el FHIS tiene que actuar no sólo de cara a la transparencia financiera, sino con referencia al proceso de descentralización, en cuya complejidad debe imbuirse. Esto quiere decir que si bien no tiene que simplificarse, sí tiene que descentralizar el ciclo de proyectos con las municipalidades y en este momento está en ciernes la idea. El FHIS ha estado operando con principios descentralizadores en la fase de focalización de las inversiones en

los municipios.

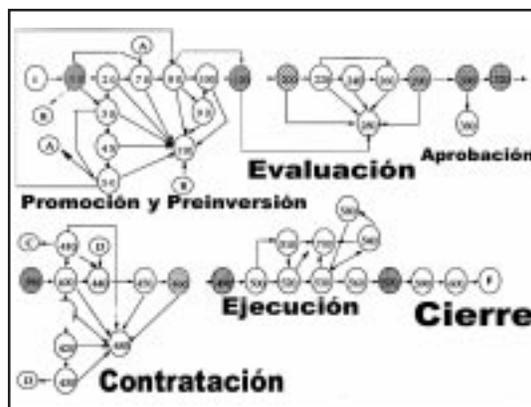
Los pasos exigidos por el FHIS a las municipalidades llevan a ejercer competencias mixtas en las que no siempre los municipios se colocan eficazmente debido a la precariedad organizativa. Los CODEM no están estructurados en todos los municipios y muchas veces son instancias muy débiles e inestables, por lo que la consulta popular a través de los cabildos abiertos resulta frágil. El problema no está en el FHIS, sino en las debilidades del proceso interno en muchas municipalidades.

La Secretaría de Educación experimenta un proceso de desconcentración complejo en la medida que se ha departamentalizado, pero mantiene centralizado su proceso administrativo, lo cual está creando un embotamiento, por lo que algunos pronostican el agravamiento de los conflictos internos. Sin embargo, el SIAFI se ha instalado y ha comenzado una fase de experimentación de desconcentración de las operaciones financieras, lo cual podrá aportar una solución inmediata a gran parte de los problemas administrativos.

Hay dos grandes presiones descentralizadoras que tiene que enfrentar la Secretaría de Educación: 1) la reforma de la educación que ha planteado el Foro Nacional de Convergencia, a través de un proceso de consulta que llega a los niveles municipales y 2) la ejecución del Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) que intenta responder a las necesidades de mejorar la educación en los niveles básicos del medio rural. Este proyecto tiene funcionando 506 escuelas con 20 mil infantes atendidos por 649 docentes. Este proyecto se sostiene con una administración en la que participan los padres de familia, líderes comunales y autoridades municipales, agrupados en una Asociación Educativa Comunitaria, la cual recibe personería jurídica.

La Secretaría de Salud (SS) tiene la descentralización como una de sus cinco líneas de políticas nucleares. La descentralización está definida como un proceso de gestión de la red de servicios y el control social

Ciclo de Proyectos del FHIS



#### Recuadro 10: Pasos para la identificación de inversiones municipales

- a) El FHIS da a conocer el monto asignado al municipio, los proyectos ya solicitados a dicha institución y su grado de avance; los requisitos, normas y procedimientos para la identificación y priorización de proyectos a nivel comunal o municipal, así como los requisitos para su presentación y aprobación.
- b) Una vez conocida esta documentación, el Alcalde Municipal convoca al Consejo de Desarrollo Municipal (CODEM) u organización similar, para analizar la misma en forma conjunta.
- c) El Alcalde apoyado por el CODEM u organización similar, convoca a los representantes comunales y realiza con ellos una sesión técnica de trabajo para instruirlos en los objetivos, requisitos, normas, procedimientos, formatos y pasos a seguir, para la identificación y priorización de proyectos a nivel comunal.
- d) Los líderes comunitarios convocan a una asamblea comunitaria para elaborar el Plan de Inversión Social Comunal. Aquí se identifican y se ordenan por prioridades los proyectos de inversión social que pretenden realizar en los próximos 5 años, así como las necesidades de mantenimiento de las obras construidas en la comunidad o en la zona.
- e) El Alcalde apoyado por el CODEM u organismo similar, convoca y realiza un cabildo abierto para elaborar el plan de inversión social municipal que será ejecutado en los próximos 5 años. A este cabildo asisten 2 delegados de cada comunidad o zona.
- f) Una vez elaborado por prioridades el listado de proyectos municipales a ser financiados por el FHIS, los representantes comunales proceden a elegir democráticamente los contralores sociales, un propietario y dos suplentes, los que se responsabilizan de vigilar y apoyar la ejecución de la obra. También se eligen los representantes de la comunidad que conformarán la Organización Responsable para el Mantenimiento de la Obra (ORMA).
- g) Después de realizado el cabildo abierto, el Alcalde presenta al FHIS las solicitudes de ejecución de proyectos, adjuntando los cuadros producto del cabildo abierto.
- h) El FHIS recibe, revisa y procesa las solicitudes para luego comunicar al municipio el estado en que se encuentran las mismas.

de la gestión en estrecha relación con las municipalidades.<sup>8</sup> Actualmente se desenvuelven tres grandes tendencias internas que apuntan hacia la descentralización: 1) el proceso de desconcentración que tiene prevista la cogestión y la participación municipal en todas las fases del proceso. Esto es un proyecto todavía, aunque en una de las regiones por iniciativa propia se han reestructurado sus áreas en departamentos. 2) El SIAFI está instalado y muy pronto iniciara las primeras pruebas, pero la SS está operando el Sistema de Información Gerencial y Administración Financiera (SIGAF), que permitirá crear una red que puede potenciar el proceso de desconcentración y de descentralización. 3) También está previsto la conformación del Consejo Nacional de Salud, consejos departamentales, consejos municipales y la definición de un Sistema Nacional de Salud. Todo lo cual continúa siendo ideas que serán debatidas largamente.

<sup>8</sup> Secretaría de Salud, sfe.

La Secretaría de Salud tienen voluntad de descentralización y es uno de los organismos estratégicos del poder central, así que el proceso interno impactará profundamente en la vida nacional.

En el Taller de Descentralización del Grupo Consultivo realizado en Tegucigalpa se citaron en el sector agropecuario cinco proyectos de desarrollo regional y local que tienen componentes bien definidos de descentralización y sobretodo de participación ciudadana. Esos proyectos tienen participación institucional combinada. Las competencias de las municipalidades se juegan de manera mixta y a veces delegada, según la opinión de algunos miembros de la AMHON.

Todos los sectores reconocen la importancia local de estos proyectos y sobre todo consideran que incidirán de variadas formas para contribuir a sembrar la cultura de la descentralización que se está demandando.

Así, hemos visto que la descentralización se ha convertido en un tema viejo, siempre nuevo. Desde el nivel central se han dado pasos importantes bajo coyunturas nacionales e internacionales diferentes. Actualmente, el tema se ha vuelto inevitable y la población a través de diversos mecanismos se ha apropiado del mismo. Ahora ha llegado el turno para que los municipios rompan el viejo régimen de servidumbre ante el poder central.

### III. El PD en el interior de los municipios

Todas las municipalidades tienen algún grado de involucramiento con la temática de la descentralización y si se les toma como las unidades del proceso éste es heterogéneo y discontinuo.

El proceso entre los municipios se puede evaluar de manera general a partir del marco referencial que propone la ley de municipalidades en la cual se define en el artículo dos que: "*El municipio* es una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernada por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del estado y *cauce inmediato de participación ciudadana* en los asuntos públicos." Por tanto la ley establece el marco organizativo que posibilita esa participación de la comunidad y en el artículo 48 dice: "Cada municipalidad tendrá un *Consejo de Desarrollo Municipal* con funciones de asesoría, integrado por un número de miembros igual al número de regidores que tenga la municipalidad. Estos consejeros fungirán *ad-bonorem* y serán nombrados por la corporación municipal entre los representantes de las fuerzas vivas de la comunidad..." Así, está propuesto un marco de participación sistemático que posibilita a la población municipal participar a través de las formas organizativas tradicionales. Además se establecen los cabildos abiertos como una forma de

participación directa y en el artículo 32 (de la ley) se regulan de la siguiente forma: "...Las sesiones de cabildo abierto serán convocadas por el Alcalde previa resolución de la mayoría de los miembros de la Corporación Municipal y *no podrán celebrarse menos de cinco sesiones de cabildo abierto al año.*"

La aplicación de la Ley de Municipalidades, en cuanto a la organización de la participación ciudadana, todavía es un camino sin salida. Desde que se aprobó la Ley no se ha llegado a organizar los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM) en todos los municipios (es decir 298). En la actualidad existen unos 176 CODEM, antes del Mitch (1998) había unos 233. Los cabildos abiertos implican un proceso de desarrollo institucional y de madurez de la participación ciudadana, pero en la actualidad se observa que se hace referencia a ellos por obligación de la ley, sin que la ciudadanía conozca su importancia y el derecho a participar en ellos que les asiste. Igualmente en las corporaciones municipales hace falta construir estas instancias como un mecanismo de participación espontáneo y como ejercicio de libertad y de equidad ciudadana.

Por la experiencia y las dificultades que se observan en el proceso de municipalización podemos agrupar las tendencias descentralizadoras en el interior de los municipios, de la manera siguiente:

- 1) Gestión autónoma: Es la tendencia de los municipios más fuertes, sobre todo en el corredor central del país, donde sobre la base de los recursos financieros disponibles (tanto por sus fuentes internas, como por el acceso a la cooperación internacional) se generan experiencias de gestión autónomas con estructuras descentralizadoras.
- 2) Gestión mancomunada: Es la tendencia de los municipios débiles que conforman asociaciones con motivaciones específicas, de las que han derivado caminos hacia la descentralización geográfica.

La tendencia a la autonomía, es decir a la gestión basada en sus propias capacidades es la aspiración de todas las corporaciones municipales, pero este nivel de institucionalidad por ahora parece posible solo a los municipios de categoría A y B. Aunque esos municipios se adhieran a agrupaciones municipales esas son complementarias de su que hacer. En cambio hay muchos municipios, sobre todo de la categoría C y D en los que la agrupación o asociación es imprescindible para lograr algunas conquistas sociales, ecológicas y productivas.

Vamos analizar tres experiencias de esas gestiones autónomas en tres municipios del corredor central; la primera caracterizada por la búsqueda de participación ciudadana, la segunda por el carácter corporativo del PD y la tercera que se constituye en una mezcla de una acción corporativa y una participativa. Luego

#### Recuadro 11: Proyectos agropecuarios regionales y locales <sup>9</sup>

1. El Plan de Desarrollo Rural de la Región de Occidente (PLANDERO) a través del cual se ha logrado asistir: 14,218 hectáreas de diferentes cultivos, 777 hectáreas en la construcción de obras de conservación de suelos, 2,480 huertos familiares y escolares, 3,039 proyectos de ganadería menor, 447 microempresas y 409 proyectos de agrotransformación.
2. Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos de la Región de Olancho (PROLANCHO) mediante el cual se dio inicio al Programa de Servicios Financieros Rurales y al establecimiento de 8 programas municipales de apoyo a la producción y seguridad alimentaria con 900 agricultores.
3. Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Centro Oriental (PRODERCO) mediante el cual se iniciaron 1,245 planes de manejo de las fincas familiares; y en el aspecto crediticio, se aprobó un monto de 5.6 millones de lempiras para financiar 1,376 solicitudes de crédito.
4. Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Sur Occidental (PROSOC) el cual beneficiará a 11,500 familias rurales, en su mayoría de origen indígena Lenca, ubicadas en 38 municipios de los departamentos de Intibucá, La Paz y Valle.
5. Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS) en el que se plantean de manera explícita principios como: i) la participación ciudadana a través de los actores de la sociedad rural como forma operativa (alcaldías, organizaciones, gremios); ii) la descentralización como mecanismo de apoyo al buen gobierno local y el empoderamiento de la población; y iii) la integración de la población a la actividad productiva agrícola y no agrícola en forma sostenible, procurando la seguridad alimentaria, acceso a los mercados, generación de empleo e incremento de los ingresos.

vamos a presentar cómo se está abriendo paso la gestión mancomunada, con respecto a la cual hay referencias en la ley de municipalidades pero que en la práctica está demostrando ir más allá de lo previsto.

#### **A. Primera experiencia: tras la organización de la participación ciudadana**

El municipio de San Pedro Sula (SPS) se convirtió en pionero al iniciar la implementación de la ley de municipalidades inmediatamente que ésta fue aprobada. La ley posibilita a la municipalidad, con la obligatoriedad de los Cabildos Abiertos, la realización de un mecanismo de negociación institucional con los sectores informales instalados en la ciudad durante las últimas décadas. A partir de 1992 se inician los Cabildos Abiertos y se empieza a invertir la relación paternalista y autoritaria que imponía tasas arbitrarias para la consolidación de las áreas informales. Así, surgieron los Cabildos Abiertos para la elaboración de presupuestos zonales (con apoyo externo) bajo el impulso de un proyecto con un monto de 1.3 millones de dólares. El proyecto logró instalarse en cinco zonas que aglutinan a la mayoría de la población pobre de SPS. Ahí se realizó una experiencia de participación ciudadana que comenzó con la capacitación

<sup>9</sup> Grupo Consultivo, 2000.

elemental de la ciudadanía hasta elevar las formas de negociación y llegar a decisiones participativas.

Con esta experiencia de cabildos abiertos para la elaboración de presupuestos zonales, SPS se convirtió en una especie de modelo para las municipalidades vecinas, las cuales llegaron para ver resultados organizativos y modos de apropiarse del esquema del proyecto. Sin embargo, se encontraron diversas dificultades para imitar la modalidad sampedrana. Podemos establecer un balance general de esa experiencia en los siguientes puntos:

- 1) El resultado halagador para la municipalidad de SPS, tiene un costo económico alto. Así, que el interés de otras municipalidades se vio frustrado en la medida que la cooperación externa es selectiva y no hubo interés en realizar la misma inversión en las demás municipalidades atraídas por esa experiencia.<sup>10</sup> Después de esa experiencia la cooperación externa ha tratado de generar proyectos piloto a partir de lo cual el Estado pueda impulsar un proceso extensivo. Esos llamados a generar proyectos piloto no han tenido mucho eco en el movimiento municipalista y en los descentralistas, porque todas las municipalidades están involucradas en algún aspecto de la descentralización con apoyo local o externo. Además, en el país se ha acumulado un cierto capital institucional que sirve de marco de referencia local y de impulso a iniciativas regionales o sectoriales.
- 2) La participación ciudadana a través de los Cabildos Abiertos tiene límites geográficos, políticos, administrativos, financieros y de otro tipo que dificultan la práctica democrática a través de ese mecanismo. En SPS se resolvió este problema zonificando los barrios pobres en los que se tenía el objetivo de regular los asentamientos informales con algún tipo de presencia institucional. En realidad los barrios regulados a través del Cabildo Abierto, son sectores sampedranos precarios en constante movilización por reivindicaciones sociales elementales. Con ellos se formalizó un vínculo mediado por un proyecto con apoyo externo, que surgió como una entidad propia, pero vinculada con la municipalidad. Así, los Cabildos Abiertos se han convertido en el mecanismo institucional para negociar con esos sectores los términos en que los servicios de la alcaldía llegarán hasta ellos. En

cierta forma esos Cabildos Abiertos compiten con las estructuras organizativas comunes como patronatos, clubes o asociaciones que se dan en los barrios y por eso es muy poco lo que han podido intervenir en otro tipo de temáticas o problemas de esos sectores, tales como la delincuencia, los derechos humanos, los entornos saludables etc. La aplicación de este mecanismo fue algo innovador en nuestro medio, porque fue el primer intento de crear una estructura intermedia entre la Corporación Municipal y la población de su jurisdicción. Este tipo de estructura hace falta desarrollarla mucho en todas las municipalidades, así como el poder central, las gobernaciones y las diputaciones, dado que cada una de esas instancias hasta ahora permanece aislada una de otra. Para esto hay que realizar más experiencias locales de articulación entre las que la zonificación puede ser solo una más.

- 3) El Cabildo Abierto está propuesto como un mecanismo de participación ciudadana en las decisiones fundamentales que afectan a la colectividad de un municipio. Sin embargo, las formas de la participación ciudadana están mediadas previamente por los mecanismos o modalidades políticas y/u organizativas preexistentes en cada sector social. Así, la clase media se involucra con las temáticas colectivas a través de los organismos vinculados con el poder central (partidos políticos, organismos empresariales, clubes sociales), sin que tradicionalmente haya mantenido formas organizativas reivindicativas.<sup>11</sup> En los sectores barriales pobres y en los nuevos asentamientos urbanos, los pobladores mantienen una mentalidad política centralista, pero con rupturas reivindicativas localistas, análogas a las de la mentalidad gremialista sectorial. Estos sectores participan desde el barrio o la aldea dentro de la estructura política tradicional y a su vez realizan una ruptura virtual gremialista, con la que elevan sus problemas locales como banderas para obtener una salida parcial y paternalista. De manera que el Cabildo Abierto, en este contexto, se convierte en una estructura de mediación sobrepuesta a las formas tradicionales de reivindicación de cada sector social, por lo que muchas alcaldías tienen que manejarlos dentro de una arquitectura social compleja que requiere personal especializado que a su vez pueda promover nuevas formas de participación, interpretando las tradiciones locales.
- 4) El manejo de los Cabildos Abiertos por parte de las corporaciones municipales implica una inversión en capacitación municipal y ciudadana, pero para llegar a esto se requiere una mentalidad que supere las barreras de la mediación tradicional centralista que opera en los organismos con los que se erige la estructura de poder municipal. Es por

<sup>10</sup> Los propulsores del proyecto de SPS, en comunicación personal comentaron, que fueron muchas las municipalidades que se interesaron y que les visitaron, pero especialmente se le ofreció la posibilidad de emularla a la de Tegucigalpa por su importancia como capital. No obstante, ahí había una parálisis administrativa que les impidió aprovechar la oportunidad que la cooperación externa abrió en ese momento.

<sup>11</sup> Después del Mitch se formaron las primeras asociaciones reivindicativas de tipo territorial y con el fraude cometido por asociaciones financieras formaron las asociaciones de tipo económicas.

eso que sin voluntad política de los grandes partidos a los que se adscribe en general el movimiento municipalista, se mantendrá un proceso de involución en el camino de la descentralización.

- 5) Por las características de SPS, la zonificación de los Cabildos Abiertos, llegó hasta la instalación de oficinas zonales donde hay acceso a la información sobre la municipalidad, y algunos servicios como secretariado o fotocopiado. Se han logrado instalar cuatro oficinas zonales, las que han despertado muchas expectativas porque aunque no han tenido efecto concreto en el PD, potencialmente se pueden conformar como un puente a través del cual los servicios municipales puedan manejarse con el involucramiento ciudadano. Las oficinas zonales, pueden convertirse en una idea fuerza que le inyecte alguna dinámica particular al proceso de descentralización territorial al interior de cada municipalidad, de forma que se realicen las funciones propias e institucionales que corresponden.
- 6) Otro mecanismo de los Cabildos Abiertos zonificados de SPS, que se desarrollaron en el transcurso de la experiencia, fue el de las *Actas de Compromiso* que al evidenciar lo pactado, se convierten en un instrumento jurídico a favor de la ciudadanía. En SPS esto ha dado pie para que algunas zonas se agiten con manifestaciones públicas contra la alcaldía para exigir el cumplimiento de lo pactado en las actas de compromiso. Esto significa que las actas de compromiso son un instrumento que requiere alto grado de madurez y una potencialidad institucional en la que las estructuras de poder municipales arriesgan frente a la ciudadanía.
- 7) La Ley de municipalidades obliga a crear una estructura en la que se contempla además de un Consejo de Desarrollo Municipal (CODEM), el nombramiento de Alcaldes Auxiliares y otros organismos que se encuentren convenientes (tales como procuradurías, comisiones, etc.). Los Cabildos Abiertos son inherentes al funcionamiento democrático de la municipalidad y los demás organismos son los que ahora perfilan a la municipalidad como una instancia de desarrollo local. En consecuencia los Cabildos Abiertos tienen mayor potencialidad si se estructura todo el contenido de la ley de manera que la zonificación tendría que tener en cuenta estas estructuras para proyectar el camino del desarrollo no solo al nivel de actas de compromiso, sino de acuerdos estructurales que posibiliten el acceso democrático de las demás instancias. Por ejemplo, en SPS junto a las oficinas zonales se podrían incluir las estructuras en forma zonal que propone la ley, de manera que se podría democratizar el nombramiento de alcaldes auxiliares, de filiales del CODEM, de las

procuradurías, etc. Así las funciones propias de la municipalidad también se democratizarían con la participación ciudadana y se podría disminuir el sesgo centralista que todavía mantiene la experiencia de SPS.

- 8) Por el tamaño y el poder de la alcaldía de SPS, ésta pone en marcha poderosos procesos a su alrededor, en los que la participación ciudadana no alcanza a involucrarse, de manera que permanece una amplia esfera de acciones y competencias que no se conocen y sobre las que no hay consulta. Sin embargo, los cabildos abiertos comienzan a demandar un tipo de auditoría social, que parece ser que se convertirá en la nueva etapa del proceso de la participación ciudadana en la ciudad.

### ***B. Segunda experiencia: desarrollo local con acción corporativa***

Puerto Cortés, es el municipio que más ha sorprendido a escala nacional por los avances urbanísticos envidiables de la ciudad y ahí la participación ciudadana directa no ha sido el factor clave, sino una gestión que en el plano administrativo ha dado buenos resultados.

Por ser un puerto, se supone<sup>12</sup> que recibe por ley, desde 1986, una transferencia de 4% de las recaudaciones de la empresa portuaria. Sin embargo, la transferencia era manejada por una División Municipal de Desarrollo (DIMUNDE), la cual era conceptualizada como dependencia del gobierno central, y manejada por agentes de los partidos de turno. Esto fue así hasta que a partir de 1990 se desató una crisis de gobernabilidad debido a que un alcalde instituyó el cobro de un lempira para el acceso a la playa. Era muy divulgado entre la opinión pública que la transferencia era mal manejada, que el puerto estaba en pésimas condiciones y que más cobros no implicaban beneficio ni para la ciudad, ni para su gente. A partir de 1994 con la llegada de una nueva corporación municipal, se abolió DIMUNDE y la municipalidad decidió manejar dentro de su propia estructura, tanto lo referente a la transferencia como todas las inversiones para el municipio. Así comenzó una fase en la que la gestión directa de la alcaldía ha tratado de retomar los principales servicios para la población, que se han brindado desde el nivel central con pésima calidad y mucho descuido, tales como agua potable, policía, medio ambiente, basura, mercados, etc. La municipalidad creó una estructura de comisiones denominadas unidades de gestión, con tareas específicas, a través de las cuales se ha realizado alguna consulta a la población para lograr la atención lo más próximo posible a sus aspiraciones.

Los resultados son que hay una gestión administra-

---

<sup>12</sup> La transferencia no es directa, inmediata y completa en ningún período.

tiva que goza de mucha simpatía, aunque no haya una estructura participativa ciudadana muy significativa. Se ha elevado la tasa de pagos de impuestos municipales, se ha incrementado el servicio de agua tanto en calidad como en la ampliación de su cobertura y con ello se han mejorado ostensiblemente los ingresos de la municipalidad; se ha logrado también una amplia participación de la cooperación externa con lo que se ha impulsado un proceso de desarrollo urbano muy ejemplar para el resto del país.

De acuerdo con muchas opiniones los cabildos abiertos son solo una referencia formal en Puerto Cortés, la participación ciudadana todavía no se estructura más allá de una opinión pública informada y contenta con la gestión de la corporación, de manera que las unidades de acción y de planificación cubren con bastante eficacia las instancias necesarias para el desarrollo del municipio. Esta situación implica que en Puerto Cortés tenemos un proceso en el que la descentralización municipal con respecto al centro ha retomado las funciones propias de la municipalidad, pero al interior hay una involución centralista, que va a requerir a corto plazo de la participación ciudadana para evolucionar más allá de la acción corporativa.

### ***C. Tercera experiencia: la participación sumada a la acción corporativa***

Muchos municipios del país se debaten con el problema del manejo centralista del agua y el municipio de Choluteca, se ha jugado gran parte del PD, en los últimos años, alrededor de ese tema como clave para el desarrollo local. La identificación del problema era simple: el servicio nacional centralizado del agua ha defraudado masivamente a toda la población. Ante esas circunstancias la municipalidad mandó a entrenar personal en la División Municipal de Aguas de SPS con el fin de buscar una solución municipal.

En Choluteca es donde más se ha dado la confrontación entre el centralismo de un servicio ineficiente, con las aspiraciones mínimas de la población y las acciones de la municipalidad tras la búsqueda de soluciones para un servicio tan elemental. El SANAA, de acuerdo con testimonios locales, boicoteó de diversas maneras los intentos de la municipalidad por obtener un servicio regular y de mejor calidad. El SANAA no daba más que una cobertura de un 30%, con una calidad muy pobre, con muchas irregularidades en el horario y con atención desagradable a los clientes.

Con apoyo externo la municipalidad montó una División Municipal de Aguas de Choluteca (DIMACH), hacia finales de 1992 y ofreció el servicio a 15 barrios por un precio un poco más alto que el del SANAA, debido a costos de operación, pero con la promesa de

invertir todo en el mantenimiento de un buen servicio.

El proyecto, sin embargo, no creció hasta que una nueva corporación decidió crear la Gerencia de Desarrollo Comunitario, para empujar la estructuración de las Juntas de Agua (denominadas Juntas de Desarrollo), en 15 barrios e involucrarlas en la administración del proyecto. Con los quince barrios se ha tratado de estructurar una zonificación al estilo SPS para efectos de hacer funcionar los cabildos zonales, aunque sumado a ello todas las dificultades que representa organizar la participación ciudadana por esa vía, tal y como fue visto más arriba.

La municipalidad está tras la fórmula que combine de manera adecuada la acción corporativa y la participación. Así, la DIMACH ha sufrido varios cambios: se transformó en División Municipal de Servicios (DIMUSEP) y ahora se está planificando convertirla en EMAS (Empresa Municipal de Aguas) con el apoyo de la cooperación externa y la anuencia del SANAA de fusionarse. La empresa EMAS representa un salto cualitativo. Ahora el agua se ha convertido en una tarea de múltiples sectores del municipio y se están asociando a la cooperación externa, la municipalidad, la ciudadanía a través de las juntas de aguas, y la empresa privada. Con esto EMAS asume tanto el procesamiento del agua, como de los desechos sólidos, con una inversión inicial en nuevas tecnologías que redunden en mejor calidad y prontitud del servicio.

El proceso está en marcha y Choluteca mezcla lo participativo de San Pedro Sula y lo corporativo de Puerto Cortés para lograr una salida diferente, mediante una empresa que combina la descentralización con ciertos rasgos de privatización de un servicio fundamental.

En síntesis, tenemos tres experiencias de municipalidades que a partir de sus propias particularidades están realizando aprendizajes con la temática de la descentralización y abriendo caminos, que a partir de ahora hay que tomar en cuenta.

### ***A. Cuarta experiencia: asociación intermunicipal***

En el movimiento municipalista se reconoce que las alianzas de los municipios tienen un contenido básicamente estratégico en el nivel local y/o regional porque posibilita que los municipios sean tomados en cuenta en el escenario nacional, razón por la cual, la búsqueda de estas alianzas se ha convertido en tarea urgente para muchos municipios. Las asociaciones de municipios están previstas por la ley de municipalidades en el artículo 20, que literalmente dice<sup>13</sup>: "Los Municipios, con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la corporación municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para el mejor cum-

<sup>13</sup> Ley de municipalidades, Artículo 20.

<b>Tipo de agrupación municipal</b>	<b>Departamentos y municipios</b>
Mancomunidad de municipios de la <b>Biosfera del río Plátano</b>	<b>Gracias A Dios:</b> Juan Francisco Bulnes, Brus Laguna, Ahuas, Wampusirpi, Iriona. <b>Olancho:</b> Dulce Nombre de Culmí.
Mancomunidad de municipios <b>garifunas</b> Empresa Intermunicipal	<b>Colón:</b> Santa Fe, Santa Rosa de Aguan, Iriona, Limón. <b>Gracias A Dios:</b> Juan Francisco Bulnes.
Mancomunidad de municipios del <b>sur de Copán</b>	<b>Copán:</b> Cucuyagua, La Unión, San Pedro, Corquin. <b>Ocotepeque:</b> Belén Gualcho. <b>Lempira:</b> Talgua
Mancomunidad de municipios de <b>Lempira sur</b>	<b>Lempira:</b> Gualcince, Mapulaca, Virginia, La Virtud, San Andrés, Piraera, Erandique.
Mancomunidad de municipios del <b>Valle de Sesecapa</b> - AMVAS	<b>Ocotepeque:</b> Ocotepeque, Sinuapa, Sensenti, Fraternidad, San Fernando, Santa Fe, San Jorge, La Encarnación.
La Sureña – <b>Choluteca</b>	<b>Choluteca:</b> Orocuina, Soledad, Liure, Apacilagua.
Asociación de Municipios Fronterizos de <b>Intibucá</b> - AMFI	<b>Intibucá:</b> Santa Lucía, Camasca, Colomoncagua, Magdalena, San Antonio, San Marcos de la Sierra.
Asociación de municipios del <b>norte de Lempira</b>	<b>Lempira:</b> Lepaera, San Rafael, La Unión, Las Flores. <b>Santa Bárbara:</b> Atima.
Mancomunidad de municipios de la cuenca <b>Río Aguan en Yoro</b>	<b>Yoro:</b> Arenal, Sulaco, Yorito, Jocón, Morazán, Victoria.
Empresa Intermunicipal	<b>Santa Bárbara:</b> San Luis, Santa Barbara
Asociación de municipios del norte de <b>Olancho</b>	<b>Olancho:</b> Concordia, Guayape, campamento, Silca, Salama, jano, Guata, La Unión, Yocon, Manguillile, El Rosario, Esquipulas del Norte, Gualaco, Manto, San Francisco, Santa María del Real
Mancomunidad para la protección de la <b>Cordillera Mico Quemado</b>	<b>Yoro:</b> Yoro, El Progreso, Santa Rita, El Negrito.
Consejo Regional del Ambiente -CRA	<b>Santa Bárbara:</b> Santa Bárbara, San Marcos, Peteo, San Luis, Colinas, Concepción del Norte, Trinidad.
Asociación de municipios de la cuenca de <b>El Cajón</b>	<b>Comayagua:</b> Minas de Oro, Esquías, San Luis, San José del Potrero, Ojos de Agua, San Jerónimo, La Trinidad, La Libertad, El Rosario, Lejamani, Ajuterique, Lamani, Humuya, San Sebastián, Taulabé, Siguatepeque, Meámbar, Comayagua, Las Lajas, San José, Villa de San Antonio. <b>La Paz:</b> San Pedro de Tutule, Cana, La Paz, Opatoro, Santa María, Santiago de Puringla, Santa Ana, Guajiquiro. <b>Francisco Morazán:</b> Lepaterique, Talanga, Cedros, Vallecillo, El Porvenir, San Ignacio, Orica, Villa de San Fco, Marale, <b>Cortés:</b> Santa Cruz de Yojoa. <b>Yoro:</b> Victoria, Yorito, Morazán.
Bloque de municipios de <b>Ruinas de Copán</b>	<b>Copán:</b> Santa Rita, Cabañas, Copán Ruinas
Bloque de municipios de <b>El Paraíso</b>	<b>El Paraíso:</b> Paraíso, Morocelí, Danlí.
Asociación de municipios de <b>Atlántida</b>	<b>Atlántida:</b> Esparta, La Ceiba, Arizona, San Francisco, La Masica.
Bloque de municipios del <b>norte de Ocotepeque</b>	<b>Ocotepeque:</b> La encarnación, San Francisco, San Jorge.
Asociación del <b>Valle de Sensenti</b>	<b>Ocotepeque:</b> San Marcos, La labor, Lucerna, Sensenti.
Empresa Regional Intermunicipal de Caminos de <b>Yoro</b> (ERICAY)	<b>Yoro:</b> Santa Rita, El Negrito, Morazán, Yorito, Sulaco, Victoria, y Yoro.
Mancomunidad de Municipios de <b>Choluteca</b>	<b>Choluteca:</b> Pespire, Orocuina, San Marcos de Colón, El Triunfo, El corpus, Concepción de María.
Mancomunidad de la cuenca del <b>río Tuliá</b>	<b>Cortés:</b> Puerto Cortés, Omoa, Choloma.

plimiento de sus objetivos y atribuciones. Cada Asociación emitirá su reglamento y normas para su funcionamiento. Cuando se trate de asociaciones permanentes, su ingreso, permanencia y retiro serán voluntarios”.

Actualmente existen las siguientes agrupaciones: (ver cuadro anterior).

Como se puede observar, ni en la ley de municipalidades, ni en su reglamento se prevén los tipos de asociaciones que se pueden constituir. Por lo que han proliferado muchas agrupaciones que han nacido para aliar municipalidades a partir de preocupaciones comunes. Algunas han nacido como empresas con fines específicos: Empresa Regional Intermunicipal de Ca-

### Recuadro 12: ACTA CONSTITUTIVA de una mancomunidad

Nosotros, Alcaldes y Regidores Municipales debidamente delegados por las Corporaciones Municipales de los Municipios de los Departamentos de Gracias a Dios, Colón y Olancho: Olegario López Rochez, Juan Francisco Bulnes, Gracias a Dios; Delio Rivens, Brus Laguna-Gracias a Dios; Lucio Baquedano, Ahuas-Gracias a Dios; Dora Silva Rodríguez, Wampusirpe-Gracias a Dios; Marco Antonio Ramirez, Representante Alcalde Iriona-Colón; Hilario Barahona, Representante Alcalde Dulce Nombre de Culmí-Olancho, con plena convicción cívica, responsabilidad ciudadana, conscientes del compromiso y la obligación de servicio a nuestras comunidades, cuyos ciudadanos nos han dado el mandato ineludible e inaplazable de promover su desarrollo y bienestar; con la inspiración de hacer prevalecer la verdad, la libertad, la justicia, la solidaridad y el respeto a las personas, a las instituciones y a la autoridad; con la conciencia de fortalecer la unión como plataforma para ser más fuertes y respetados, CONCURRIMOS, constituidos en Delegados Municipales al amparo de la Constitución de la República, la Ley de Municipalidades y demás Leyes de Honduras; invocando la protección y la guía de DIOS, Arquitecto y Creador del Universo, para **RATIFICAR Y DEJAR CONSTITUIDO la Mancomunidad de Municipios** de la Reserva de la Biosfera del Río Plátano, República de Honduras, bajo cuya Institucionalidad se buscará: a) Actuar de ente de coordinación de las acciones que desarrollen los Municipios en el cumplimiento del mandato de su Ley y que los vinculen entre sí. b) Promover la solidaridad y el equilibrio socio-económico intermunicipal, formulando y haciendo viables proyectos y programas de toda índole. c) Establecer y desarrollar atribuciones compartidas entre varios Municipios, cuando estas no puedan ser alcanzadas por cada Municipio en forma aislada. d) Promover el desarrollo integral de los Municipios miembros, mediante la gestión de capacitación, asistencia técnica y financiera. e) Representar en cualquier instancia los intereses de los Municipios, promoviendo la efectiva autonomía política, jurídica, administrativa y económica de los mismos. f) Desarrollar y mantener un intercambio permanente de experiencias e información en el campo Municipal aplicando la tecnología adecuada. g) Actuar de enlace de las acciones de la Asociación de Municipios de Honduras y sus miembros en cada Departamento. h) Generar todas aquellas actividades que por su importancia contribuyan al desarrollo municipal y fortalecimiento institucional de la mancomunidad y por ende de los municipios. 1) Conformar la Unidad Técnica Regional. J) Impulsar acciones tendientes a la protección de la Biosfera. K) Establecer mecanismo de coordinación de gestión con todos aquellos actores e instituciones nacionales e internacionales de la zona de la Biosfera. Suscrito con solemnidad y ante el testimonio de Honorables en Sangreleya, Municipio de Iriona, Departamento de Colón a los Quince días del mes de Marzo del año dos mil.

minos de Yoro (ERICAY). Otras constituyen iniciativas ecológicas: Mancomunidad de la cuenca del río Tuliá, Asociación de municipios de la cuenca de El Cajón, Mancomunidad de municipios de la cuenca Río Aguan en Yoro, Mancomunidad de municipios de la Biosfera del río Plátano. Una constituye una asociación municipal de tipo étnico: Mancomunidad de municipios garífunas. Existen las que se constituyen en busca del desarrollo de sub-regiones: Mancomunidad de municipios del sur de Copán, Mancomunidad de municipios de Lempira sur, Mancomunidad de municipios del Valle de Sesecapa, Asociación de Municipios Fronterizos de Intibucá, Asociación de municipios del norte de Lempira, Asociación de municipios del norte de Olancho. Existen las más coyunturales que algunos denominan como bloques: Bloque de municipios de Ruinas de Copán, Bloque de municipios de El Paraíso, Bloque de municipios del norte de Ocotepeque. Todas estas agrupaciones hacen alusiones a la ley de municipalidades como marco jurídico, tal y como sucede en el ejemplo del Recuadro 12 donde se invoca su amparo aunque en la práctica la situación no esté del todo clara.

Como puede verse hay cuatro categorías que se están usando en la denominación de las agrupaciones de municipios: asociación, mancomunidad, bloque y alianza. Estas agrupaciones se definen y autodefinen indistintamente. Los grupos que se ven así mismos con mayor estabilidad, reconocimiento y fuerza son los que se denominan mancomunidades y como tal procuran obtener su personería jurídica, aunque el término mancomunidad no tiene un *statu* concreto en la legislación hondureña. Hay grupos que ajustándose a la Ley de Municipalidades se autodenominan asociación.

Los grupos más recientes son denominados por otros como bloques, porque estos los hay desde los que tienen solo fines coyunturales hasta los que procuran llegar a obtener personería jurídica como agrupaciones permanentes. Luego están los grupos que establecen empresas intermunicipales que duran en tanto las posibilidades de las empresas sean un elemento aglutinador.

El auge del asociacionismo intermunicipal se puede caracterizar en los siguientes puntos:

- 1) Las municipalidades más fuertes, hasta ahora, solo han hecho alianza con municipalidades menores en la medida que necesitan realizar acciones para la protección de cuencas hidrográficas compartidas. En ese sentido las alianzas son limitadas por los intereses de las más fuertes, que pueden buscarlas en aspectos complementarios, lo que genera situaciones de desequilibrio regional.
- 2) Muchas alianzas se han concretado por la necesidad de contar a nivel subregional con una clínica materno infantil. Este proceso no es totalmente favorable para todas las municipalidades que se asocian, dado que una clínica compartida por varias corporaciones, que tienen que cotizar anualmente para su subvención no ha resultado ser una muy buena experiencia. Esto sobre todo en el occidente de Honduras, donde la misma acción que les llevó a la alianza, les ha generado conflictos por la precariedad del servicio y han llegado hasta la ruptura de la asociación.
- 3) En las zonas fronterizas las agrupaciones municipales contribuyen a romper el aislamiento, pero en la medida en que estas agrupaciones no ob-

tengan apoyo para el desarrollo de esas subregiones, el proceso se vuelve frustrante. Un ejemplo de ello lo ofrece Lempira Sur y la AMFI de Intibucá, donde los municipios tienden a ligarse más con entidades de El Salvador por las ofertas de servicios, sobre todo en el sector salud y educación.

- 4) Las agrupaciones que han surgido como empresas, sobre todo de transporte intermunicipal, tienden a solucionar serios problemas subregionales. Las funciones propias de la municipalidad en esos casos son mezcladas con aspectos que tienen que ver más con procesos de surgimiento de servicios privados. Esto genera confusión de competencias que pueden violentar los principios de autonomía y llevar a las asociaciones al predominio de intereses de grupos particulares.
- 5) Las mancomunidades pueden contribuir al reordenamiento territorial, en la medida que a través de ellas se identifican las subregiones que espontáneamente se conectan por múltiples afinidades que se reconocen entre sí. El proceso de formación de mancomunidades está en marcha y aún falta mucho por hacer en este sentido en el país. Por otro lado, en las mancomunidades que se han constituido, el proceso organizativo es heterogéneo: algunas están en proceso de consolidación, otras en franca desarticulación, otras están estancadas o paralizadas y las peores son aquellas que se han estructurado por razones coyunturales y que no se corresponden geográficamente.
- 6) En otras experiencias nacionales las mancomunidades son la expresión político – administrativa de municipios aliados por su vecindad limítrofe, de manera que su composición liga las estructuras corporativas de las municipalidades asociadas. Lo que implica que la definición de la mancomunidad es necesario trabajarla en el contexto hondureño ya sea en la ley o en su reglamento para que el proceso organizativo y de participación no sigan generando más confusión. En la actualidad hay varias asociaciones a las que se les denomina mancomunidades, pero están compuestas por diversas agrupaciones civiles asociadas por incentivos de ONG o grupos de base comunal con intereses particulares. Se crea una confusión enorme en las competencias propias de las municipalidades, las asociaciones de la ciudadanía, las ONG, los partidos políticos y múltiples instituciones no compatibles.
- 7) Hace falta enmarcar el asociacionismo municipal con una estrategia nacional que procure los equilibrios regionales, la complementariedad económica, la compatibilidad cultural, el asociacionismo gremial y sectorial, la planificación y la coordinación simétricas.

En síntesis, el asociacionismo municipal es un factor nuevo en el PD y ha agregado nuevas posibilidades y retos en la evolución de la nacionalidad hondureña y como tal hay que asumirlos.

#### **IV. Estrategia para impulsar una nueva fase del PD (o la descentralización como proyecto nacional)**

Como hemos visto, el proceso de descentralización en Honduras ha sido un proceso largo, discontinuo y heterogéneo. Su impulso actual se desplegó entre los años 1990 hasta 1996, con acciones institucionales claves como la aprobación de la ley de municipalidades, en el contexto de la modernización del Estado y la aprobación del Programa Nacional de Descentralización (1994). En Septiembre de 1994 se constituyó la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado (CEDE), posteriormente con el Decreto Ejecutivo No. 16-96 se establece la composición de los Consejos de Desarrollo Departamental, y con el Decreto Ejecutivo No. 36-96 se modificó la composición de la Comisión Ejecutiva de Descentralización. Después de esos impulsos significativos en el nivel nacional el proceso se diluyó y tanto las comisiones como las unidades técnicas se han paralizado, pero la idea fuerza continúa viva en el seno de los municipios y algunos contenidos del Plan Nacional de Descentralización siguen siendo parte de la acción de muchos sectores en el país, tales como la necesidad del fortalecimiento municipal, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana, y la concepción del municipio como ente de desarrollo.

Por otro lado, en el nivel central se mantiene la idea de la modernización Estado, a través tanto de la comisión Presidencial, como de las Unidades de Modernización en los entes sectoriales. En el Estado hondureño se tiene claro que la descentralización es un compromiso normativo con la cooperación internacional y que las expectativas de la población son altas.

En consecuencia se trata de retomar el proceso iniciado en los 90, desbloquear las iniciativas y comprometer a todos los sectores que deben involucrarse en una gran acción sinérgica que movilice la nacionalidad. Por eso las líneas estratégicas en esta fase deben apuntar a movilizar el sector institucional del nivel central para llegar a una concurrencia con los sectores municipales, la sociedad civil y otros agentes que forman parte del proceso de desarrollo integral de la descentralización.

Como resultado del balance del PD, que hemos realizado aquí, podemos identificar las siguientes líneas estratégicas necesarias en esta fase de impulso del Proceso de Descentralización:

- 1) Diálogo Nacional por la descentralización
- 2) Pacto Nacional de descentralización

- 3) Restablecimiento de las unidades técnicas de la descentralización en el nivel central
- 4) Promoción de la transición de una ley de municipalidades hacia una ley de descentralización
- 5) Promoción de redes departamentales y regionales de la Participación Ciudadana por el proceso de descentralización
- 6) Promoción de las dimensiones políticas, organizativas y fiscales de la descentralización.

Estos seis elementos de la estrategia, aquí esbozada, se pueden impulsar de manera complementaria. La legislación actual, como hemos señalado antes, creó las instancias técnico – operativas (CEDE, UTD) y sus respectivas cadenas de gestión. Es preciso que se recuperen esas instancias para poner a caminar una estrategia de recuperación del PD. De hecho la UTD, que está asignada como una unidad operativa de la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ), formalmente existe, pero no está activa. La Ley de Municipalidades no cubre este tipo de instancias y por eso la SGJ, no está sujeta como un eslabón impulsor junto a las corporaciones municipales. Por eso en esta estrategia se propone complementar la legislación actual con una Ley de descentralización, para que se conecten todas las instancias que por su naturaleza y funciones están involucradas en el PD.

Veamos el lugar, objetivos y acciones que desmanada cada elemento de esta estrategia.

### **A. Diálogo nacional**

La idea de implementar una política de descentralización en el país tiene que tener un sustento político claro en el seno de los tres poderes del estado y para ello es necesario que las instituciones políticas del país sean uno de los motores que impulsen el proceso. Por esta razón es imprescindible que en el país se realice un diálogo nacional en el que se encuentren los sectores del más alto nivel y las instancias políticas e institucionales municipales para establecer una línea general que abra la vía legítima del proceso de descentralización.

Objetivos:

- 1) Comprometer a los sectores de más alto nivel del país a impulsar el proceso de descentralización.
- 2) Generar una convergencia nacional que legitime las acciones por la descentralización.
- 3) Crear el marco político nacional que posibilite las diversas acciones necesarias para elaborar una ley de descentralización.

Acciones:

- 1) Promover un encuentro nacional del más alto nivel político y municipal
- 2) Conformar una instancia política interinstitucional

promotora del encuentro

- 3) Realizar consultas de incidencia positiva hacia los sectores más representativos de la sociedad hondureña.

Coordinación y corresponsabilidad

- 1) Comisión Ejecutiva de la Descentralización reconstituida
- 2) Unidad Técnica de la Descentralización, de la Secretaría de Gobernación y Justicia
- 3) Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), como institución convocadora
- 4) Foro de Convergencia Nacional (FONAC)
- 5) Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
- 6) Congreso Nacional
- 7) Poder Ejecutivo
- 8) Poder Judicial

### **B. Pacto Nacional**

Un segundo paso fundamental es la concreción de un pacto nacional por la descentralización, que establezca el marco de referencia de todas las iniciativas locales, avaladas por un instrumento de política nacional concertado. El pacto tiene que ser un documento concreto, sencillo y ágil que declare la voluntad política esencial; debe explicar y justificar la descentralización y su prioridad, de cara al desarrollo nacional de todos los sectores fundamentales del país; y debe permitir que estos sectores se reconozcan mutuamente y avalen sus propuestas.

Objetivos:

- 1) Contar con un instrumento de referencia concreto para impulsar el proceso de descentralización y enmarcar las iniciativas locales con un aval político nacional.
- 2) Elaborar el marco de convergencia concreto de los tres poderes del Estado y de la sociedad hondureña en materia de descentralización.
- 3) Delinear el marco general de las acciones que por la descentralización son necesarias para el desarrollo del país.

Acciones:

- 1) Sobre la base de los acuerdos del Diálogo Nacional se debe estructurar una propuesta de documento (pacto) en el que se declare la voluntad política nacional por la descentralización.
- 2) El documento debe ser iniciativa de una instancia interinstitucional comprometida con el proceso.
- 3) Deben programarse acciones nacionales que conlleven a una amplia discusión del pacto y por tanto a una identificación creativa de los diversos sectores que deben involucrarse en el proceso.

Coordinación y corresponsabilidad

- 1) Foro de Convergencia Nacional (FONAC)
- 2) Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
- 3) Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)
- 4) Comisión Ejecutiva de la Descentralización reconstituida
- 5) Unidad Técnica de la Descentralización, de la Secretaría de Gobernación y Justicia
- 6) Congreso Nacional
- 7) Poder Ejecutivo
- 8) Poder Judicial

### **C. Restablecimiento de las unidades técnicas e instancias de descentralización**

Durante la década del noventa se crearon varias instancias encargadas del proceso, las cuales desaparecieron por la falta del aval político nacional que les permitiera trazar líneas de acción y concertar iniciativas con las localidades. Las instancias que desaparecieron deben ser restituidas: la Comisión Ejecutiva de la Descentralización y la Unidad Técnica de la Descentralización. El balance del por qué se paralizaron está ligado a cuestiones de voluntad política y de legitimidad de la acción de cada entidad. La Secretaría de Gobernación y Justicia no puede quedar sola en el proceso, aunque es necesario que sea una pieza del diálogo y del pacto nacional.

Objetivos:

- 1) Restablecer, sobre la base del marco jurídico existente, las instancias institucionales que el nivel central había asignado durante la década de los noventa, para contar con canales institucionales nacionales del proceso de descentralización.
- 2) Contar con las instancias que convoquen y promuevan el proceso de descentralización en el nivel nacional.
- 3) Permitir que el proceso de descentralización retome algunos de los niveles que había alcanzado anteriormente, para que se tomen en cuenta las iniciativas en marcha y se realice una concertación de manera más adecuada.

Acciones:

- 1) En el proceso entre el diálogo nacional y la concertación de un pacto por la descentralización, es necesario incidir para que las instancias pertinentes del poder ejecutivo y del poder legislativo restauren las instancias de la descentralización y les impriman dinamismo.
- 2) Convocar una instancia interinstitucional que sea capaz de incidir en el proceso de restauración de las instancias del proceso de descentralización.
- 3) Concertar con todos los sectores que deben involucrarse en la restauración para que las ins-

tancias restauradas cuenten con alguna garantía política posible.

Coordinación y corresponsabilidad

- 1) Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)
- 2) Dirección General de Asesoría y Apoyo Técnico Municipal DGAATM/SGJ
- 3) Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
- 4) Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)

### **D. Hacia una ley de descentralización**

La restauración del proceso de descentralización no puede garantizarse sino se cuenta con el marco jurídico que lo establezca. Por eso es fundamental realizar un esfuerzo nacional para elevar a categoría de ley el proceso de descentralización, tal y como lo han hecho muchos países de América Latina. En consecuencia hay que poner todo el proceso en la dirección de convencer a los tres poderes del estado de que la ley de la descentralización es esencial para el desarrollo del país.

Se necesita un cuerpo jurídico que llene los vacíos, que se han visto en el balance anterior, en lo que se refiere a que hay una falta de vinculación entre la DIF, el PD y los municipios. Como hemos visto, la DIF está constituida a partir de decretos y leyes particulares para cada órgano autónomo o semi – autónomo, dentro de la esfera descentralizada y desconcentrada que establece la Constitución y posteriormente la Ley de Administración Pública. Los Municipios están regidos por una ley específica que les atribuye cualidades, como la de ser el cauce de la participación ciudadana, que necesitan de la complementariedad de las instancias de la esfera descentralizada del Ejecutivo. Por otro lado, la Ley de Municipalidades y muchos otros elementos del cuerpo jurídico que se han mencionado en el balance, se sobreponen y obstaculizan la aplicación de esta ley. Se requiere por ello de una Ley de Descentralización que construya los puentes entre estos diferentes elementos del cuerpo jurídico y se abran las posibilidades para superar las contradicciones con que se encuentra el poder local.

Objetivos:

- 1) Estabilizar el proceso de descentralización con un marco jurídico concertado
- 2) Garantizar la continuidad del PD.

Acciones:

- 1) En el marco de la restauración de las instancias de la descentralización, es fundamental realizar una concertación que permita preparar el terreno para la elaboración de la ley de descentralización en la que participen todos los sectores que deben involucrarse.

- 2) Concertar tanto con el poder ejecutivo como con el legislativo las acciones de elaboración de la propuesta de ley.

Coordinación y corresponsabilidad

- 1) Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
- 2) Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)
- 3) Foro de Convergencia Nacional (FONAC)
- 4) Comisión Ejecutiva de la Descentralización reconstituida
- 5) Unidad Técnica de la Descentralización (SGJ)
- 6) Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)
- 7) Dirección General de Asesoría y Apoyo Técnico Municipal (DGAATM\SGJ)
- 8) Congreso Nacional

### ***E. Redes de participación ciudadana***

Aunque, como hemos visto atrás, el PD es heterogéneo y discontinuo en todas las categorías de municipios, la descentralización es una temática de referencia fundamental para el desarrollo local. Hay experiencias, estructuras y proyectos en los que el PD ya ha generado una idea fuerza clave, como lo es la del factor esencial de la participación social y ciudadana. Las formas organizativas que propone la ley de municipalidades son actualmente un buen referente. Las experiencias realizadas por diversas municipalidades y las diversas iniciativas de asociación entre municipios, que está llevando a la conformación de mancomunidades como formas políticas de participación, hacen necesario estructurar las redes de la participación ciudadana dentro de un proyecto nacional que lo defina como tal.

Objetivos:

- 1) Promover en todas las categorías de municipios la participación ciudadana a través de redes concretas que tomen en cuenta la cotidianeidad de la población municipal.
- 2) Incorporar la experiencia organizativa local en el proceso de descentralización impulsando formas de mediación que sean próximas a la cultura local.

Acciones:

- 1) Convocar, a través de las mancomunidades existentes y de las diversas formas de asociación de municipios, a un diálogo sobre los diversos elementos y momentos de la estrategia aquí propuestos
- 2) Impulsar formas de asociación de municipios ahí donde no existan para prepararles en la formación de redes de participación como estrategia de impulso del PD.
- 3) Impulsar el diálogo sobre las competencias pro-

pias de las municipalidades y la participación ciudadana

- 4) Promover encuentros locales y regionales de participación en el impulso del PD.
- 5) Promover la transparencia del proceso en todas sus fases.

Coordinación y corresponsabilidad

- 1) Foro de Convergencia Nacional (FONAC)
- 2) Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
- 3) Sociedad Civil a través de las ONG, Interforos y otros (como instituciones religiosas)
- 4) Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)
- 5) Unidad Técnica de la Descentralización (SGJ)
- 6) Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)
- 7) Dirección General de Asesoría y Apoyo Técnico Municipal DGAATM\SGJ

### ***F. Promoción de las dimensiones políticas, organizativas y fiscales***

El proceso de descentralización implica una definición de competencias entre los diversos niveles del poder institucional y una organización que los vincule, en un camino que idealmente debe ser de transformaciones evolutivas hacia mejores formas de desarrollo. Como se ha visto en el transcurso de este balance, en la actualidad las instancias jurídico – políticas (gubernaciones, diputaciones, municipalidades, etc.) están sobrepuestas y desconectadas por fragmentos centralistas que le restan al desarrollo nacional y local oportunidades. Por estas razones es fundamental promocionar las tres dimensiones de la descentralización que apuntan a consolidar el proceso en el seno de la sociedad y la economía nacional y local.

Objetivos:

- 1) Promocionar las dimensiones de la descentralización que la convierten en un proceso integral y equitativo.
- 2) Hacer frente a los desequilibrios regionales.
- 3) Promover la descentralización como un proceso dinámico

Acciones:

- 1) Promover encuentros departamentales de alcaldes, gobernadores y diputaciones, con el fin de visualizar las competencias de cada nivel.
- 2) Realizar un encuentro nacional de alcaldes para visualizar las tres dimensiones de la descentralización.
- 3) Promover formas organizativas políticas que vinculen las gubernaciones, las diputaciones y los alcaldes con la sociedad civil.

Coordinación y corresponsabilidad

- 1) Foro de Convergencia Nacional (FONAC)
- 2) Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
- 3) Sociedad Civil a través de las ONG, Interforos y otras organizaciones (como las instituciones religiosas)

- 4) Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)
  - 5) Unidad Técnica de la Descentralización (SGJ)
  - 6) Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)
  - 7) Dirección General de Asesoría y Apoyo Técnico Municipal (DGAATM\SGJ)
- Orellana, A. "Las políticas y propuestas de descentralización en

Conclusiones de la trayectoria de la descentralización	Recomendaciones de los problemas de la descentralización
<p>1. La trayectoria de la descentralización en Honduras ha generado un espacio institucional diversificado; tanto en el nivel sectorial, donde la descentralización tiene un contenido funcional y formal, como en el nivel municipal, donde hay diversos grados de devolución de competencias administrativas, políticas y económicas. Esta trayectoria posibilita que se haya llegado a una fase donde la descentralización puede asumirse como un proceso en el que se evoluciona de lo funcional administrativo a la apertura de la participación ciudadana.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Para que el proceso de descentralización evolucione en todos los niveles, es fundamental impregnar el sector descentralizado funcional (DIEF) con una modalidad política - administrativa abierta a la participación ciudadana. Lo que implica colocar nuevos retos en la capacitación del recurso humano con que se cuenta, especialmente en las nuevas generaciones. Esto en el sentido de que la incorporación de la participación ciudadana ante la DIEF, entraña que los funcionarios se asuman como ciudadanos que tienen como tarea la convergencia con la sociedad civil y por tanto ante ella, el servicio es una instancia de concertación. Con ello se sembraría la cultura de la comunicación consensuada y se abrirían espacios para infinitas formas organizativas de la sociedad civil ante la DIEF.</li> <li>b) En el sector municipal, además de aplicar los principios que involucra la subsidiaridad en las relaciones jerárquicas con el poder central, también es fundamental impregnarse de la definición del municipio como instancia de cauce de la participación ciudadana (tal y como lo define la Ley de Municipalidades). Esto para que la descentralización ocurra como un proceso en cascada, es decir, que vaya del nivel central, al nivel sectorial, al municipal, al local, al comunitario y al individuo.</li> <li>c) Tomando en cuenta las dos recomendaciones anteriores, hay que agregar al principio de la subsidiaridad el de la complementariedad entre el poder central y el poder local, entre el nivel sectorial y el municipal. Eso significa que tanto la DIEF como las municipalidades se piensen como parte de un proceso, en el que se empuja por el desarrollo nacional.</li> </ol>
<p>2. El marco institucional y jurídico que se ha constituido con el surgimiento de la descentralización funcional (DIEF) desde la década de los sesenta, ha aportado muchísimo al desarrollo del país. La actualización con las nuevas líneas de desarrollo, que trae consigo la modernización en el mundo, es una tarea clave del sector DIEF para impulsar mejores niveles de vida y ritmos de crecimiento más adecuados.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Hace falta lograr una línea de Estado que coloque la modernización como una tarea permanente y basada en el proceso de descentralización.</li> <li>b) Todo el sector de la DIEF necesita una revisión estratégica para actualizarlo de acuerdo con las líneas de modernización de forma que se combine la descentralización funcional con el proceso de descentralización y sus nuevas exigencias.</li> <li>c) La Ley de modernización del Estado, a través de la Comisión Presidencial, coloca las Unidades de Modernización (UMOD) como instancias de impulso en el nivel sectorial. Las UMOD son una gran idea que necesita ser dinamizada con plena conciencia sobre el proceso. Si estas unidades se constituyeran en toda la DIEF el impacto nacional sería fundamental para renovar y actualizar este sector.</li> </ol>
<p>3) Como hemos visto a lo largo del estudio, en Honduras se vive un proceso de transición desde el municipalismo centralista hacia un municipalismo descentralizado. Hay muchas barreras que se levantan para alcanzar esta nueva fase con más plenitud y que están obstaculizando el que el desarrollo local aporte su energía, para alcanzar nuevas dimensiones en el desarrollo nacional</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Es necesario asumir una estrategia que coloque el proceso de descentralización como un proyecto nacional y por eso en este estudio se han formulado las líneas básicas que pueden llevar adelante una nueva fase, con la que se aceleren los ritmos del proceso y se coloque a los niveles locales en mejores condiciones de enfrentar los retos que plantea el combate contra la pobreza.</li> <li>b) La coordinación de los tres poderes constitutivos del Estado hondureño, es una de las tareas necesarias a emprender para lograr que la descentralización se convierta en una tarea coherente.</li> <li>c) Las fuerzas que compiten en la esfera política del país, tanto en los niveles centrales, como en los niveles locales, deben empaparse con una estrategia nacional para que la acción política sea una fuerza impulsora y educadora.</li> </ol>

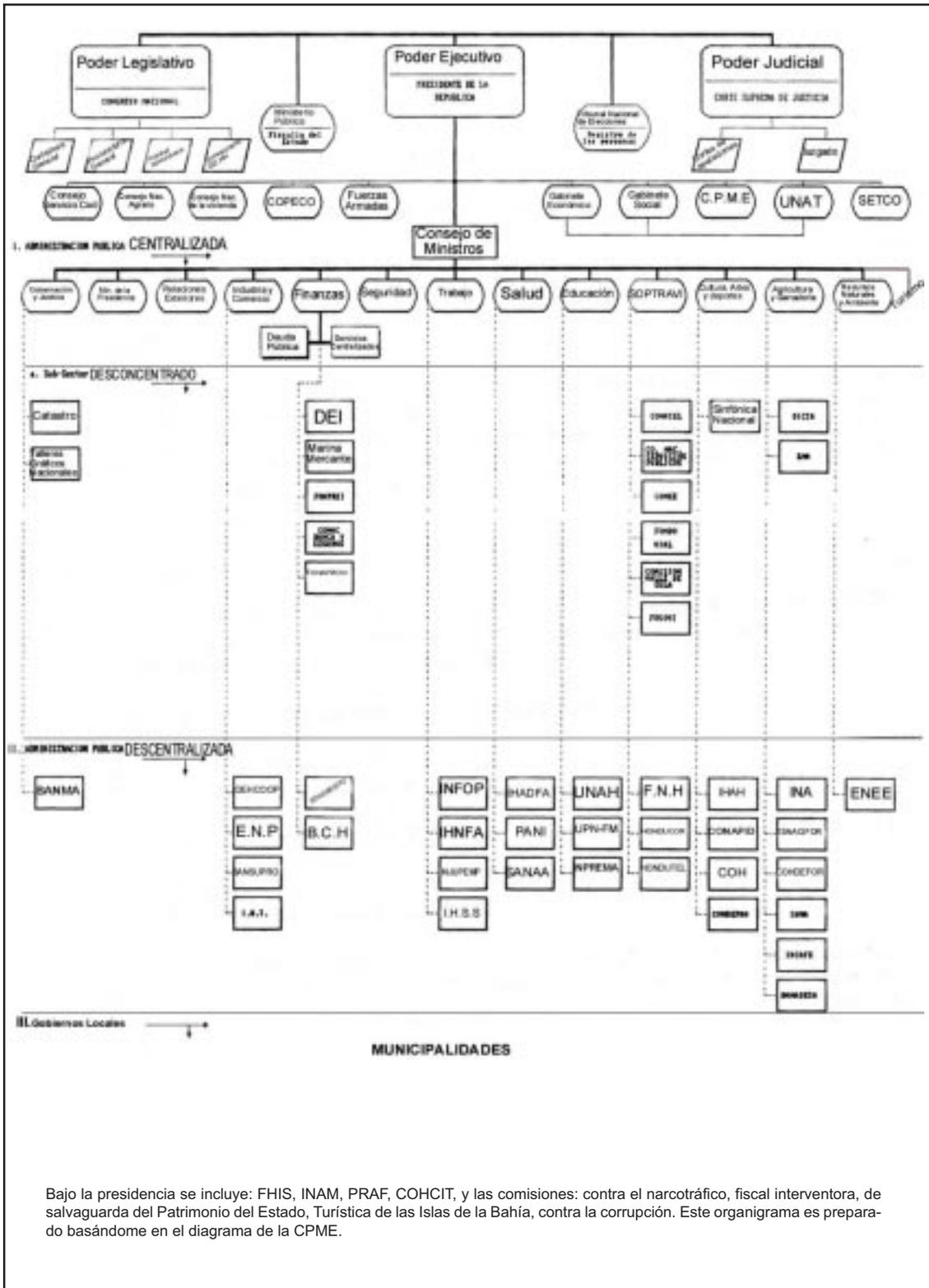
Conclusiones de la trayectoria de la descentralización	Recomendaciones de los problemas de la descentralización
<p>4) El viejo municipalismo centralista y el nuevo municipalismo descentralizado están atados en un mismo carro, porque el marco jurídico necesita actualizarse. Ambos modelos de municipalismo tienen en la descentralización el marco de referencia explícito, con respecto al cual deben lograr coherencia en la asignación de competencias al poder local.</p>	<p>a) Es necesario realizar una revisión del marco jurídico actual en el que algunas leyes tales como la de aguas, medio ambiente, energía, policía, procedimientos administrativos, presupuesto, electoral y de organizaciones políticas, etc., se superponen con funciones impropias sobre las municipalidades y mantienen un sesgo centralista que no permite el despliegue del poder local.</p> <p>b) Debe alertarse al Congreso Nacional con respecto a que cualquier nuevo cuerpo jurídico que se elabore, debe cotejarse con algunas líneas de descentralización que el país ya ha adoptado y que se pretenden profundizar.</p> <p>c) Hay que incentivar al interior de las municipalidades el mismo espíritu descentralizador que se espera del Congreso Nacional, para que sirva como referencia de la participación ciudadana.</p>
<p>5) En el movimiento municipalista se está proponiendo la idea de un pacto de corresponsabilización que ligue al poder central y al poder local en una acción sinérgica.</p>	<p>a) Es necesario un pacto entre el poder central y el poder local. Los elementos de la corresponsabilización deben surgir de un diálogo nacional en el que se llegue a acuerdos esenciales sobre el proceso de descentralización.</p> <p>b) El movimiento municipalista debe empujar más por hacer del proceso de descentralización un proceso nacional y menos una reivindicación localista para que sea un verdadero aporte al desarrollo nacional.</p> <p>c) Al nivel central hace falta que se asuman las propuestas de los poderes locales, con posiciones técnicas que eleven los criterios con que estas se juzgan, para lograr incorporar las grandes ideas, las cuales también nacen de la vida y las estrategias con que las municipalidades enfrentan su quehacer diario.</p>
<p>6) Se ha visto, en este balance, que la Ley de Municipalidades es un cuerpo jurídico avanzado. Se han levantado diversas posiciones en pro y en contra, las cuales, sin embargo, no desestabilizan el proceso que dicha ley ha levantado.</p>	<p>a) Como ya ha sido mencionado en el movimiento municipalista, la sola aplicación de la Ley de Municipalidades, contribuiría al desarrollo del país y ha generar condiciones para el combate contra la pobreza.</p> <p>b) Es necesario levantar un amplio movimiento por la aplicación de la Ley de Municipalidades, que posibilite un balance adecuado para que todas las propuestas de reforma y modificación puedan probarse a la luz de la experiencia local.</p>
<p>7) El Programa de Reforma de la Administración Pública, está pujando por una nueva cultura organizacional, de la cual el SIAFI, el ciclo de proyectos del FHIS, los proyectos de modernización sectorial (en Salud, Educación, etc.) son una parte clave de la que se espera un impacto fundamental para el soporte del proceso de descentralización.</p>	<p>a) Es fundamental que las unidades técnicas asociadas al desarrollo municipal sean involucradas en la profundización de una nueva cultura organizacional, para que ganen mayor dinamismo y coordinen su accionar con el resto de instituciones e instancias centrales y locales.</p> <p>b) Hay que desarrollar una estrategia especial para comprometer a los diversos niveles que deben apoyar a las unidades técnicas en el proceso de apoyo al fortalecimiento municipal y al desarrollo del proceso de descentralización.</p>
<p>8) El Sistema de Administración Financiera Integral (SIAFI), es un proyecto que tendrá impacto nacional, mejorará la cultura organizacional, transformará la administración pública y actualizará tecnológicamente todo el aparato financiero del Estado. La importancia de este proyecto ya es reconocida por muchos sectores en el país.</p>	<p>a) El SIAFI representa una experiencia nacional que debe ser conocida por los sectores municipalistas, para que piensen en las potencialidades que se pueden trasladar al nivel local.</p> <p>b) El proyecto SIAFI no está pensado para alcanzar el nivel municipal, pero las unidades técnicas asociadas al desarrollo municipal deben preocuparse porque haya conexión para facilitar la apropiación de una tecnología que va a favorecer el proceso de descentralización.</p> <p>c) Hay varios esfuerzos aislados entre sí por generar sistemas de información municipal, desde los que se pueda dar seguimiento a la actividad municipal, conectar las municipalidades entre sí y generar mecanismos que faciliten las operaciones descentralizadoras sobre todo en el nivel financiero. Todos estos esfuerzos deberían asociarse y encontrar algunos mecanismos de coordinación con el SIAFI.</p>

Conclusiones de la trayectoria de la descentralización	Recomendaciones de los problemas de la descentralización
<p>9) En el proceso de municipalización se han desplegado diversas experiencias que ya muestran el potencial que tienen los municipios para empujar el desarrollo local, con ello contribuyen al combate contra la pobreza y al desarrollo nacional.</p>	<p>a) Se ha mostrado que donde se impulsa la estructura organizativa contenida en la Ley de Municipalidades, los municipios cobran mayor dinamismo y logran objetivos de desarrollo. Es por eso que es necesario impulsar en la universalidad de municipios (298), esa estructura organizativa y crear órganos intersectoriales que vigilen ese proceso.</p> <p>b) Las experiencias sintetizadas aquí, muestran que la participación ciudadana es un largo proceso de aprendizaje en todos los niveles imaginables. Hay que sugerir, en todas las instancias posibles, la búsqueda de la construcción de una cultura de participación ciudadana que acompañe la construcción de la nueva cultura organizacional que se está buscando con el programa de modernización, de forma que sea parte de la municipalización en curso.</p> <p>c) Hay que apoyar el asociacionismo municipal en todas las instancias necesarias y procurar que sean incluidos en los planes regionales de los órganos sectoriales y político – administrativos.</p>

## V. Bibliografía

- Amaro, N. *Descentralización, Gobierno local y Participación*. América latina y Honduras. Ministerio de Gobernación y Justicia, USAID, Universidad de San Pedro Sula. Honduras. 1994
- AMHON. *Bases para una estrategia de descentralización. Un nuevo país desde lo local*. Tegucigalpa, sfe.
- AMHON. *Compendio de leyes para el sector municipal*, dos tomos. Agencia Española de Cooperación Internacional. Tegucigalpa, sfe.
- AMHON. *Plan AMHON 2000*. Tegucigalpa, Enero 2000.
- BCIE "Ordenamiento Territorial y Descentralización en Honduras" en *Revista de la integración y del desarrollo de Centro América # 52* Compilador Godichet, O. Tegucigalpa 1997
- Caldera, H. y Landaverde, A. "Gobierno local y participación ciudadana en Honduras" EN: Córdova, R. *Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana* Flasco programa El Salvador, 1996
- Cariás D. *La descentralización en Honduras. Alcances y limitaciones de la ley Municipal*. Conplan, Tegucigalpa. Mayo, 1992.
- Centre for economic performance, discussion paper # 999. London school of economics. January 2000.
- Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado. Tegucigalpa, Julio 1995.
- COMUNICA. *La alcaldía somos todos. Manual sobre la ley de municipalidades*.
- COMURES. "Propuesta sobre el desarrollo local, la descentralización y gobiernos municipales" *Revista Centroamericana de administración Pública* del Instituto centroamericano de administración Pública (ICAP) # 34/35, Costa Rica, 1998
- Cuaderno # 4 de educación ciudadana. Tegucigalpa, Mayo de 1999.
- Cuadreno # 3 Flasco programa El Salvador, 1997.
- Delegación de Honduras. "La reforma del Estado y el fortalecimiento de la autonomía municipal en Honduras" *Revista Centroamericana de administración Pública* del Instituto centroamericano de administración Pública (ICAP) # 34/35, Costa Rica, 1998.
- Documento de consultoría para Secretaría de Gobernación y Justicia / Banco Interamericano de Desarrollo. Tegucigalpa Mayo, 2000.
- Dubón, L. y Banegas, M. Proceso para la descentralización y fortalecimiento municipal
- EN: *Annual World Bank conference on development economics*. Edited by Michael Bruno and Boris Pleskovic. WB, Washington, D.C. 1995
- Faguet, J. Does decentralization increase government responsiveness to local needs?
- Figueroa, R. "Cifras: Modernización Municipal en Centroamérica"
- García, L. *Asociacionismo municipal*.
- Godichet, O. et al. *Descentralización y gobierno municipal en Honduras*.
- Grupo consultivo. *Honduras y la cooperación internacional: alianza estratégica en la reconstrucción y transformación nacional*. Gobierno de la República de Honduras, Febrero, 2000.
- Hombres, R." Conflicts and Dilemmas of Decentralization "
- Honduras. *Avances en la reconstrucción y transformación nacional. Honduras a un año después del Mitch*. Octubre, 1999.
- Honduras. *Ley de Municipalidades (1991) y su Reglamento (1993)*. Ed. AMHON. 1997.
- Honduras. Secretaría de Gobernación y Justicia. (SGJ/BID). *Por el desarrollo municipal*. Aspectos institucionales básicos del desarrollo municipal. Documento del Seminario taller, SGJ/ BID, en Tegucigalpa Octubre de 1999.
- Jiménez, J. y Chávez, A. "Reforma de la administración municipal en Costa Rica"
- Mensing & Nagetschmitz. "Sin ciudades no hay Estado que valga. El autogobierno municipal en la República Federal de Alemania" *Revista Centroamericana de administración Pública* del Instituto centroamericano de administración Pública (ICAP) # 34/35, Costa Rica, 1998.
- Nuño, C. *Bases para la preparación de un plan global para el desarrollo municipal*.
- Orellana, A. "Las políticas y propuestas de descentralización en El Salvador"
- Revista Centroamericana de administración Pública* del Instituto centroamericano de administración Pública (ICAP) # 34/35, Costa Rica, 1998.
- Revista Centroamericana de administración Pública* del Instituto centroamericano de administración Pública (ICAP) # 34/35, Costa Rica, 1998.
- Revista Centroamericana de administración Pública* del Instituto centroamericano de administración Pública (ICAP) # 34/35, Costa Rica, 1998.
- Revista Centroamericana de administración Pública* del Instituto centroamericano de administración Pública (ICAP) # 34/35, Costa Rica, 1998.
- Rosales, R. "Los procesos de descentralización: una visión regional"
- Ruñán, D. "Gestión municipal descentralizada". Chile, CPU, 1993
- Secretaría de Gobernación y Justicia. Tegucigalpa, Diciembre 1999
- Secretaría de Gobernación y Justicia. Tegucigalpa, Febrero 2000.
- Secretaría de Gobernación y Justicia. Tegucigalpa, Febrero 2000.
- Secretaría de Salud. *Lineamiento de políticas 1999 - 2000* sfe.
- Tanzi, V. Fiscal "Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects" EN: *Annual World Bank conference on development economics*. Edited by Michael Bruno and Boris Pleskovic. WB, Washington, D.C. 1995
- UTD. Programa Nacional de descentralización y desarrollo municipal: Plan de acción
- Zafra, M. *Reconstrucción descentralizada y desarrollo equilibrado*.

# ANEXOS (Organigrama del Sector Público de Honduras)



## ANEXOS (Marco jurídico hondureño y su relación con la descentralización)

Ley	Año emisión	Contenido	Observaciones
1. Constitución de la República	1980	En los capítulos III, VI, VIII, XI contiene diversas definiciones sobre el régimen municipal y la modalidad de vínculos con la contraloría, la procuraduría, el presupuesto general de la república.	En la Constitución se establece como unidad mínima el municipio y se asigna una esfera de instituciones descentralizadas.
2. Ley de Municipalidades	1990	Se define al municipio como la estructura básica territorial y cauce de la participación ciudadana. Se define la autonomía y la instancia de desarrollo que representa. Se definen las funciones propias y la dinámica de relación con el poder central.	Sobre esta ley hay diversas posiciones dentro y fuera del municipalismo. Hay desde quienes la consideran muy avanzada hasta quienes piensan que es insuficiente. En el movimiento municipalista se reclama la falta de cumplimiento por parte del nivel central y las contradicciones con otros cuerpos jurídicos que restringen las funciones propias de los municipios.
3. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	1981	En el Título V en sus capítulos del I al VI y en el Título VI, capítulo II, esta ley contiene las regulaciones electorales que todavía no facilitan medidas de la descentralización política.	La ley ha tenido diversas reformas, la última es de 1993, pero no se modificaron las regulaciones que impiden la descentralización política.
4. Ley de Policía	1909	Esta ley afecta el régimen municipal casi en su totalidad, porque a través de ella se regulan muchos aspectos, tales como mercados, abasto, mataderos, lavaderos, baños públicos, aguas, ferias, caza, pesca, armas, caminos, inspectorías de diversas actividades. En todas las funciones se concibe a la municipalidad subordinada al poder central.	Esta ley está en proceso de reformas
5. Ley General de la Administración Pública	1986	En esta ley se ubican las instituciones descentralizadas, las autónomas, las desconcentradas y las municipalidades como parte de la estructura general del Estado	La reforma de 1992 no altera la ubicación de las instituciones descentralizadas, las autónomas, las desconcentradas y las municipalidades como parte de la estructura general del Estado.
6. Ley de Contratación del Estado	1985	En esta ley se centralizan los procedimientos de contratación del Estado y de todas las instancias de descentralización, incluyendo las municipalidades.	Algunos aspectos de esta ley fueron modificados en 1987, pero mantiene el espíritu centralista original.
7. Ley de Procedimiento Administrativo	1987	Se establecen los principios administrativos del Estado hondureño y los mecanismos aceptables para la delegación de competencias dentro de la jerarquía normativa de la administración pública centralizada.	No ha tenido modificaciones.
8. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo	1987	En esta ley se regula la jurisdicción de lo contencioso administrativo en las pretensiones que se deduzcan con relación a los actos de carácter particular y general de la administración. Uno de los aspectos que se reafirman con esta ley es el cumplimiento de la ley de contratación del Estado que regula las municipalidades.	No ha tenido modificaciones.
9. Ley contra el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos	1982	Se establecen los mecanismos que al nivel central regulan las competencias de Probidad administrativa como una dependencia de la Contraloría General de la República.	Esta ley fue modificada en 1989.

Ley	Año emisión	Contenido	Observaciones
10. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República	1993	Es la ley que establece los mecanismos de la fiscalización de la hacienda pública y por tanto de las instancias descentralizadas y las municipalidades.	En el movimiento municipalista hay una fuerte presión para descentralizar la contraloría y abrir espacio para una contraloría social basada en la participación ciudadana
11. Ley para la Modernización del Estado	1991	A través de esta ley se establece una instancia nacional reguladora, coordinadora e impulsora de la descentralización político-administrativa, con especial énfasis en el apoyo técnico y financiero a las municipalidades.	En 1994 esta ley fue ampliada mediante el Decreto Ejecutivo No. CM-15-94 con el se crea la Comisión Ejecutiva para la Descentralización, la que asumiría las potestades que la ley de modernización contempla.
12. Ley Orgánica de Presupuesto	1976	Esta ley regula también el presupuesto de las instituciones a las que por ley se les otorga algún grado de descentralización y es el marco de referencia para la aplicación de las transferencias a las municipalidades que contempla la ley de municipalidades.	No ha tenido modificaciones.
13. Decreto Número 311	1960	Mediante este decreto se creó el Departamento de Asesoría a los Municipios y al distrito Central, como dependencia de la Secretaría de Gobernación y Justicia, y el cual se denomina Dirección de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal.	En el movimiento municipalista se está indicando la necesidad de adaptar estas directrices que manda el decreto 311 de 1960 a las nuevas posibilidades que ofrece tanto la Ley de Modernización del Estado como la del proceso de descentralización.
14. Ley del SANAA	1961	En esta ley se señala enfáticamente la no-potestad de los gobiernos locales o municipales con respecto al tema del agua.	Obviamente por los avances tanto técnicos, sociales, administrativos que han tenido lugar en las municipalidades, el tema del agua ahora comienza a enfocarse dentro de los ámbitos de descentralización y por tanto con posibilidades de solución local.
15. Reglamento de las Ferias Agropecuarias y Artesanales	1982	El Reglamento fue emitido como decreto No. 255-82. En él se establece una interacción entre el poder central a través del Comité General de Ferias y los comités locales de feria.	No ha tenido modificaciones.
16. Ley del Banco Municipal Autónomo	1961	En la ley se define al BANMA como una instancia financiera y de asistencia técnica a las municipalidades.	Esta ley tuvo una pequeña reforma en 1967.
17. Ley General del Ambiente	1993	Con esta ley se trata de establecer una relación entre el gobierno central y las municipalidades en la utilización racional y el manejo sostenible de los recursos con el fin de permitir su preservación y aprovechamiento económico.	En el movimiento municipalista se observa que la relación entre poder central y poder local en cuanto al manejo de los recursos no es horizontal y se critica que esta ley tiende a favorecer cierto tipo de intervencionismo en los niveles locales.
18. Código de Salud	1991	En el decreto que contiene el Código Sanitario se establece literalmente que el nivel central de la Secretaría de Salud actuará en los niveles departamental y municipal bajo un racional principio de coordinación y descentralización administrativa. También se define a las municipalidades como una parte constitutiva del sector salud.	El código de salud del 91 aparece como una instancia de avanzada, semejante a la Ley de Municipalidades. Se contradice con otros recursos jurídicos en varias temáticas municipales importantes, como el manejo del agua, el ambiente, alimentos, edificaciones, etc. Temas en los que el Código Sanitario posibilita amplias potestades a los municipios, pero que son limitados por las otras leyes.