

# C A P Í T U L O

## El desafío de los gobiernos locales democráticos

### Valoración general

Un pilar del impulso democratizador durante la presente década ha sido el esfuerzo por fortalecer las competencias y la democracia de los gobiernos locales. La descentralización y la democracia local se refuerzan recíprocamente, pues mayores competencias para el gobierno local tornan más importante el poder municipal y confieren mayor poder democrático a las comunidades. Pero, en Centroamérica, descentralización y democracia local no necesariamente se dan juntas, ni avanzan al mismo ritmo. La evidencia parece sugerir que los pasos para constituir democracias locales han caminado más rápido que los de la descentralización.

Este capítulo, pues, explora una interrogante: ¿cuáles son las tendencias regionales del proceso de descentralización y del establecimiento de gobiernos locales democráticos? Al igual que en el capítulo anterior, el estudio se efectúa con una perspectiva regional, la de las tendencias que priman en el istmo. Una excelente colección de estudios publicados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) ha profundizado en aspectos relevantes del funcionamiento municipal desde una perspectiva nacional, que no compete aquí reiterar o revisar (Córdova et al, 1997). En consecuencia, en este informe la situación de los países tiene siempre una utilidad comparativa, para marcar su similitud o contraste con una tendencia regional. Pese a severas limitaciones en la información, especialmente en el

caso de Belice, que no pudo ser incluido, el estudio basa sus apreciaciones, hasta donde es posible, en indicadores cuantitativos (Recuadro 8.1).

### Un nuevo marco legal e institucional para las municipalidades

En Centroamérica existen 1,185 municipalidades. El país más poblado, Guatemala, tiene el mayor número, 330, y Panamá, el menos poblado, apenas 67 (nota <sup>b/</sup> en el Cuadro 8.1). Además, existen importantes disparidades en cuanto al grado de municipalización, un indicador que mide la atomización, pues en Costa Rica, Guatemala y Panamá las municipalidades atienden, en promedio, casi dos veces más población que en Honduras y El Salvador (Cuadro 8.1). Especial resulta el caso de El Salvador, que presenta una gran atomización. En un territorio de 21,000 km<sup>2</sup> existen 262 municipios, de los cuales 147 no llegan a 10,000 habitantes, que es el requisito legal para ser municipio. La demarcación de municipios ha obedecido a una mezcla de criterios, como la conveniencia política o los derivados de los patrones de colonización del territorio, más que a políticas de ordenamiento territorial (Jager, 1998).

Durante los años 90, y como parte del impulso democratizador en la región (véase Capítulo 7), el régimen municipal ha experimentado importantes cambios jurídicos e institucionales. Estos cambios han estado orientados hacia la revisión, por un lado, de las reglas políticas del

régimen municipal, con el fin de establecer una mayor democracia en el gobierno local. Por otro lado, se ha procedido a la revisión de las reglas de la autonomía municipal en materia financiera, tributaria y de las competencias municipales, con el fin de afianzar la descentralización del Estado (Cuadro 8.2).

Así, en al menos tres países se han aprobado reformas constitucionales y en todos ellos se han promulgado nuevas leyes. Sin embargo, este ciclo de transformaciones jurídicas e institucionales está lejos de haber terminado. En el Cuadro 8.2 puede observarse que, en toda la región, el Poder

Legislativo se encuentra revisando proyectos de ley relacionados directa o indirectamente con el régimen municipal; por ejemplo, propuestas para modificar la base tributaria y la regulación de las transferencias que las municipalidades reciben por parte del gobierno central. Es interesante observar que, salvo en el caso de Honduras, no están en discusión asuntos como la libre postulación de personas a cargos de elección local y la revocatoria de mandato. Finalmente, en todos los países está pendiente una importante actualización de las leyes municipales.

“El marco legal de los municipios está enredado. Con el propósito de brincar la autonomía municipal se formulan leyes que compiten con los municipios”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN  
GREMIAL, COSTA RICA

#### RECUADRO 8.1

### El estudio de los gobiernos locales

Para el estudio de los gobiernos locales en la región, FEMICA activó una red centroamericana de investigadores con amplia experiencia en la ejecución de programas de fortalecimiento municipal. En conjunto con la MCACP-UCR, esta red realizó una reunión técnica en la cual se establecieron seis matrices, con variables e indicadores comunes, que cada investigador debía completar con información.

Las tres primeras matrices tratan sobre aspectos políticos e institucionales. En estos casos, los indicadores no son de tipo cuantitativo y, en algunos casos, implican el juicio de expertos sobre una realidad amplia, diversa y compleja: el universo de 1,185 municipalidades y municipios que existen en la región. Es importante destacar que si bien este tipo de indicadores arroja

información útil, es deseable contar con una base de datos que permita llegar a conclusiones más precisas.

Las últimas tres matrices tratan sobre las finanzas municipales; en particular sobre la estructura tributaria, ingresos y egresos municipales y la presión y carga tributarias. Su elaboración implicó un arduo trabajo de recopilación y de verificación. Como se menciona en la sección respectiva, existen serias deficiencias en la cantidad y calidad de la información. No obstante, el trabajo realizado permite presentar información inédita sobre los municipios en la región y apuntalar, preliminarmente, algunas tendencias. Estudios recientes sobre finanzas municipales en la región (Pérez 1998; 1994), ayudaron a completar ciertos vacíos.

#### CUADRO 8.1

### Centroamérica: información básica sobre las municipalidades

	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población total (en miles)	Densidad	Número de municipios	Grado de municipalización <sup>a/</sup>
Total	487,452	34,628		1,185	29.22
Costa Rica	51,100	3,840	75.15	81	47.41
El Salvador	20,935	6,031	288.08	262	23.02
Guatemala	108,889	10,802	99.20	330	32.73
Honduras	112,088	6,148	54.85	298	20.63
Nicaragua	118,358	4,807	40.61	147	32.70
Panamá <sup>b/</sup>	77,080	2,767	35.90	67	41.30

a/ Grado de municipalización es el promedio de población por municipio (en miles).

b/ En Panamá aumentó el número de municipios y corregimientos, de 67 a 74 y de 511 a 587, respectivamente, a partir de las elecciones del 2 de mayo de 1999.

Fuente: Elaboración propia con datos de FEMICA, para municipios; CELADE, para población.

CUADRO 8.2

### Centroamérica: principales reformas políticas del régimen municipal en la década de los 90

Países	Aprobadas (1993-1998)	Pendientes	Leyes y códigos en revisión y otras
<b>Costa Rica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma constitucional (1995)</li> <li>Elección directa del alcalde (1998)</li> <li>Elección local en fecha diferente a la presidencial</li> <li>Elección del concejo de distrito</li> <li>Traslado a las municipalidades de la administración de impuesto sobre bienes inmuebles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualizar Código Municipal (1971)</li> <li>Aprobar nuevas reformas al Código Municipal (1998)</li> <li>Modernizar sistema tributario local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión de descentralización del Estado y fortalecimiento de gobierno locales</li> <li>Ley de liquidación del IFAM</li> <li>Partidas específicas</li> </ul>
<b>El Salvador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecimiento de las transferencias del presupuesto nacional</li> <li>Incremento del monto del Fondo Económico y Social</li> <li>Creación del impuesto territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualizar Código Municipal (1986)</li> <li>Participación de partidos políticos y movimientos locales en elecciones municipales</li> <li>Modernizar sistema tributario local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Base tributaria propia a las municipalidades</li> <li>Criterios de distribución de las transferencias (1998)</li> <li>Representación en concejos municipales (1998)</li> </ul>
<b>Guatemala</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma constitucional (1994)</li> <li>Homologación del período de cuatro años para alcaldes, inició en 1996</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualizar Código Municipal (1988)</li> <li>Aprobar reformas al Código Municipal</li> <li>Modernizar sistema tributario local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión asuntos municipales</li> <li>Ley marco de descentralización administrativa<sup>a/</sup></li> <li>Ley de reforma del INFOM<sup>b/</sup></li> <li>Código municipal<sup>c/</sup></li> <li>Reforma a la Ley de Tránsito</li> </ul>
<b>Honduras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elección en boletas separadas de las empleadas en elecciones nacionales (1997)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualizar Ley de Municipalidades (1990)</li> <li>Participación de partidos políticos y movimientos locales en elecciones municipales</li> <li>Descentralización de funciones en salud, educación y recursos naturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión asuntos municipales<sup>d/</sup></li> <li>Ley de municipalidades (1998)</li> <li>Reforma al impuesto sobre bienes inmuebles</li> <li>Destitución de alcaldes</li> </ul>
<b>Nicaragua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma constitucional (1995)</li> <li>Elección directa del alcalde municipal</li> <li>Elección de alcaldes en fecha distinta</li> <li>Ley tributaria municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualizar Código Municipal (1988)</li> <li>Transferencia del presupuesto nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Código Tributario Municipal (1998)</li> <li>Creación de la comisión de asuntos municipales</li> <li>Reforma a la Ley de Municipalidades (1996)</li> <li>Reducción impuesto a ventas locales (1997)</li> </ul>
<b>Panamá</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elección directa del alcalde municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualizar Código Municipal (1973)</li> <li>Base tributaria propia a municipalidades</li> <li>Adecuar competencias del alcalde y el concejo municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma Ley de Municipalidades</li> <li>Traslado del impuesto sobre bienes inmuebles</li> </ul>

a/ Delega servicios básicos a la municipalidad y las comunidades; aborda la instancia intermedia de gobierno; crea nuevos mecanismos de participación y control ciudadano y modifica el financiamiento municipal.

b/ Procura modernización del régimen municipal para afianzar el proceso de descentralización.

c/ Elimina las interferencias en la autonomía municipal, para ajustarlo a la ley de descentralización.

d/ En 1996 se aprobaron algunas reformas sobre la suspensión y remoción de alcaldes y el traslado automático y efectivo de las transferencias.

Fuente: Jager, 1996; RTA-FEMICA, 1997.

### El lento avance de la descentralización

En la última década se ha experimentado un proceso de descentralización en los Estados centroamericanos. Los cambios en el marco jurídico que regula las municipalidades, reseñados anteriormente, han sido quizá la señal más clara. Sin embargo, como indica Stein (1999), se trata de un proceso con múltiples dimensiones:

- ▶ En el ámbito institucional, cabe considerar el fortalecimiento de los programas de apoyo y asistencia técnica por parte de los institutos de fomento municipal, las agencias de cooperación internacional, las asociaciones de municipios y otros.
- ▶ En el ámbito del financiamiento municipal, destaca la creación de nuevas fuentes de financiamiento o el traslado de impuestos a las municipalidades.
- ▶ En el ámbito de la provisión y prestación de servicios, cabe señalar las experiencias de traspaso de servicios de agua potable y alcantarillado, salud y educación, en Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador.
- ▶ En el ámbito de programas de compensación social, sobresale el creciente trabajo de las municipalidades con los fondos de inversión social.
- ▶ En el ámbito del desarrollo local, las municipa-

lidades han incursionado con nuevos actores, empresa privada y organizaciones no gubernamentales, para la ejecución de programas y proyectos.

▶ En el ámbito político, los principales partidos políticos en países como Guatemala y El Salvador han llamado a la descentralización del Estado (Stein, 1999).

Sin embargo, un estudio reciente señala, con base en detalladas investigaciones en seis países de la región, que “después de diez a quince años de discusiones, asistencia técnica y experiencias piloto, no hay una política clara de descentralización en los gobiernos centroamericanos” (Córdova, 1997).

En este informe, la atención se centra en dos de los ámbitos mencionados, el de las finanzas locales y el de los servicios municipales. La evidencia muestra que, a la par de importantes e innegables progresos, en muchos casos la voluntad descentralizadora no se ha traducido en una dotación correspondiente de recursos para los gobiernos locales, pese a que se les han asignado mayores responsabilidades en la prestación de los servicios.

### Rezagos en las finanzas municipales

Las finanzas municipales, sus ingresos y gastos, constituyen el eje central de la autonomía municipal, pues son la base material de su capacidad para ejecutar planes de desarrollo y de servicio para las comunidades. Pese a las reformas legales e institucionales comentadas anteriormente, la información recopilada sugiere un progreso lento y desigual en la dotación de recursos para que las municipalidades cumplan con las nuevas funciones que se les ha asignado.

#### Ingresos corrientes municipales per cápita crecen lenta y desigualmente

Una de las limitaciones del proceso de descentralización en Centroamérica es la lentitud en el crecimiento de los ingresos corrientes municipales, y las notables disparidades entre los países (los ingresos corrientes constituyen el grueso de los ingresos tributarios y no tributarios de las municipalidades<sup>1</sup>). Entre 1993 y 1995 el promedio regional de ingreso municipal per cápita, en dólares estadounidenses, aumentó en un 5.5% anual (Cuadro 8.3). Si bien este es un crecimiento mayor que el de la producción nacional per cápita en esos años, debe recordarse que, por las reformas institucionales al régimen, a las municipalidades

“La retirada del Estado, incluyendo la descentralización, más parece obedecer a un fracaso que a una estrategia”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN  
NO GUBERNAMENTAL  
AMBIENTALISTA, NICARAGUA

### RECUADRO 8.2

#### ¿Qué es descentralización?

Una investigación reciente sobre las propuestas y políticas de descentralización en Centroamérica la definió como “el proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios”.

La **descentralización** debe distinguirse de la **desconcentración**, un proceso que supone el traslado de competencias del gobierno central a otros niveles de la administración pública, pero jerárquicamente subordinados al nivel central, que sigue siendo el que decide.

Fuente: Córdova, 1997.

les está siendo trasladada la prestación de nuevos servicios. Además, se trata de un promedio regional de ingreso municipal per cápita ya de por sí relativamente bajo, US\$ 10.8 en 1993 y \$12.0 en 1995<sup>2</sup>.

En cuanto a las disparidades entre países, por una parte subsisten en la región importantes brechas absolutas, pues los ingresos per cápita de las municipalidades costarricenses y panameñas

prácticamente triplican los de sus homólogos guatemaltecos y salvadoreños, y duplican a los hondureños. Por otra parte, existen diferencias notables en el esfuerzo de los países por fortalecer los ingresos municipales. En efecto, El Salvador y Honduras parecen estar realizando importantes avances, con incrementos del ingreso municipal per cápita superiores al 20% anual; en Costa Rica y Panamá, el ingreso aumenta, pero a

**RECUADRO 8.3**

**Estrategia y dificultades para el estudio de las finanzas municipales**

**E**n esta sección se complementó información de estudios previos (Pérez, 1999) con información preparada por FEMICA. Ello supuso compilar datos de diversas fuentes, para preparar indicadores financieros, desarrollados a partir de cuadros por país, con datos convertidos en dólares de los Estados Unidos. Las conversiones, la diversidad de fuentes de consulta y la escasez de información, limitan el análisis de las finanzas públicas municipales de la región, en especial las comparaciones entre los países y entre las municipalidades y las economías nacionales. Por esta razón, los cuadros síntesis presentados en esta sección tienen minuciosas anotaciones. Debe mencionarse que las síntesis fueron extraídas de la información de los cuadros nacionales. Contar con información actualizada y comparable en materia de finanzas municipales es un desafío para la región.

La situación es especialmente crítica en Guatemala y El Salvador. En el primer caso, a pesar de existir esfuerzos

en curso, la información consolidada de las municipalidades es escasa y poco confiable. Esta situación se encuentra expresamente documentada por estudios anteriores (Pérez, 1998; 1994). Para superar esta limitación se emplearon los resultados de una muestra representativa de municipalidades, las estimaciones existentes y otras informaciones específicas disponibles y que, en conjunto, permiten dibujar en líneas generales el cuadro de las finanzas municipales de Guatemala. El Salvador también carece de información suficiente. Se logró contar con información de 18 municipios para los años 1997 y 1998. No obstante, entre ellos se encuentra San Salvador que absorbe más de la mitad de todos los ingresos municipales.

Finalmente, en el caso de Costa Rica, debe mencionarse cifras anormalmente bajas en materia de inversión municipal para los años 1996 y 1997, por problemas de clasificación en el gasto.

*“Que no se crea que descentralizar es aumentar la participación comunal. Los alcaldes son como señores feudales”.*

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,  
GUATEMALA

**CUADRO 8.3**

**Centroamérica: ingresos corrientes per cápita de los gobiernos locales. 1993-1995 (en dólares estadounidenses)**

	Ingreso per cápita 1993	Ingreso per cápita 1995	TAC <sup>a/</sup> (1993-1995)
Costa Rica	18.37	19.30	2.5%
El Salvador	3.72	6.30	30.1%
Guatemala	5.39	5.30	-0.8%
Honduras	6.72	10.30	23.8%
Nicaragua	12.48	11.60	-3.6%
Panamá	18.06	19.30	3.4%
Promedio	10.79	12.00	5.5%

a/ Tasa anual de crecimiento  
Fuente: Pérez, 1998; 1994.

un ritmo menor que el promedio regional. Finalmente, en Guatemala y Nicaragua puede apreciarse una involución, aunque esta última sobre una base mayor (Cuadro 8.3).

#### Municipalidades capitalinas reducen su peso en los ingresos municipales

En Centroamérica existe una alta concentración de la población en los municipios capitalinos y en municipios vecinos que conforman las denominadas áreas metropolitanas. La elevada concentración de los servicios públicos, de la actividad económica y de la población en estas áreas, se refleja en el ámbito financiero, en forma de una alta concentración de los ingresos de las municipalidades en las ciudades capitales. Sin embargo, existen indicios de una redistribución en favor del resto de las municipalidades

En 1992, en promedio, las ciudades capitales absorbían el 41.3% de los ingresos corrientes. El caso más extremo era San Salvador, con el 61.9%, al que seguía Panamá con el 47.5%. Guatemala y Managua coincidieron con el 43.8%. Estos eran los países en los que el indicador estaba por encima del promedio regional. Por debajo de ese promedio estaban San José y Tegucigalpa, con un 30.3% y un 20.6% respectivamente. En el caso de Honduras, a diferencia de las otras naciones, la comparativamente baja participación de Tegucigalpa se asocia a la existencia de San Pedro Sula, que configura un es-

quema de dos ciudades y áreas metropolitanas de similar importancia (Cuadro 8.4).

Tres años después, en 1995, la concentración promedio se redujo de 41.3% en 1992 a 37.9%, en el marco del crecimiento de los ingresos municipales per cápita visto anteriormente. El traslado de recursos importantes, como las transferencias o el impuesto territorial, puede mencionarse como un proceso que contribuyó a este resultado. No obstante, en Honduras, Panamá y Nicaragua se incrementó la concentración de los ingresos en las capitales. Los dos primeros mostraron indicadores superiores, pero muy cercanos a los de 1992. Nicaragua mostró un incremento sustantivo, que colocó a Managua con más de la mitad de los ingresos corrientes municipales nicaragüenses (52.8%). El Salvador, Guatemala y Costa Rica evidenciaron considerables reducciones relativas. La reducción fue significativa en San Salvador y Guatemala, donde este indicador pasó del 61.9% al 48.9%, y de 43.8% a 27.8% respectivamente. La municipalidad de San José bajó levemente de 30.3% a 28.0%. A pesar de una redistribución en favor de los municipios no capitalinos, en El Salvador, Panamá y Nicaragua casi la mitad de los ingresos corrientes municipales se queda en la capital. Recuérdese que en ninguno de los países de la región más de la mitad de la población reside en el municipio capitalino<sup>3</sup>.

#### La tributación municipal sigue siendo muy baja

Las municipalidades centroamericanas cuentan con una irrelevante recaudación tributaria y de ingresos en general. Dos indicadores, la carga tributaria<sup>4</sup> y la presión tributaria<sup>5</sup> así lo muestran. La carga tributaria municipal es, en general, inferior al 0.6% y la presión tributaria, inferior al 3.5%. En términos relativos, la excepción es Nicaragua, donde las municipalidades tienen una carga tributaria del 2%, pero participan del 17.4% de los ingresos tributarios. Sin embargo, cabe recordar que éste es el país con menor PIB en la región. Las situaciones más precarias son las de Guatemala y El Salvador, con un 0.2% de carga tributaria municipal y una presión tributaria de 2.1% y 1.1%, respectivamente.

Estos índices señalan una marcada insuficiencia de recursos para satisfacer las necesidades sociales por la vía de los servicios municipales, lo que podría significar que los vecinos y las vecinas dependen de la capacidad de los gobiernos centrales y de las entidades descentralizadas para financiar o prestar buena parte de los servicios que las comunidades necesitan.

CUADRO 8.4

#### Centroamérica: importancia de los ingresos corrientes de los municipios capitalinos dentro del total municipal. 1992, 1995 (porcentajes)

País	1992	1995
Costa Rica	30.3	28.0
El Salvador	61.9	48.9
Guatemala	43.8	27.8
Honduras	20.6	21.4
Nicaragua	43.8	52.8
Panamá	47.5	48.2
Promedio	41.3	37.9

Fuente: FEMICA, con base en las cifras proporcionadas en Pérez, 1998; 1994.

CUADRO 8.5

**Centroamérica: carga tributaria municipal y participación de los ingresos municipales en el total de ingresos públicos. 1996**  
(porcentajes)

	Carga tributaria municipal	Presión tributaria
Costa Rica	0.4	1.8
El Salvador	0.2	1.1
Guatemala	0.2	2.1
Honduras	0.7	3.5
Nicaragua	2.0	17.4
Panamá	0.5	2.3

Fuente: FEMICA, con base en las cifras proporcionadas en Pérez, 1998; 1994.

**Las dificultades para el autofinanciamiento municipal**

Estudios previos señalan que Nicaragua, Costa Rica y Panamá tienen un alto nivel de autofinanciamiento, es decir, que sus municipalidades financian sus gastos principalmente con ingresos propios. En los demás países, las transferencias del gobierno central tendrían un peso mayor (Pérez, 1998; 1994). Sin embargo, al utilizar un indicador del autofinanciamiento municipal, el peso de los impuestos y tasas municipales sobre el total de los ingresos municipales, con base en la información recopilada por FEMICA, se tiene, de manera preliminar, un panorama un tanto distinto<sup>6</sup>.

En efecto, el Cuadro 8.6 señala que las municipalidades guatemaltecas son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central. En este país, la Constitución Política vigente desde 1986 estableció la entrega a las municipalidades del 8% sobre los ingresos ordinarios del Estado, porcentaje que aumentó a 10% en 1994, en el marco de una nueva reforma constitucional. En la actualidad, el gobierno central, a diferencia de la mayoría de sus antecesores, ha sido más disciplinado en el cumplimiento de este mandato constitucional.

Sin embargo, las transferencias del gobierno central no parecen ser muy importantes en los ingresos municipales de El Salvador. Los impuestos y tasas representaron más del 75% de los ingresos municipales en 1996 y 1997. Ello quizá

CUADRO 8.6

**Centroamérica: importancia de los impuestos y tasas municipales en los ingresos municipales. 1992-1997**  
(porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	62.9	60.5	55.0	56.7	59.7	53.8
El Salvador					77.6	81.0
Guatemala	22.5	18.8	17.2	19.6		
Honduras			68.0	74.6	68.8	71.3
Nicaragua	77.5	76.7	65.4	65.4	61.4	69.1
Panamá	67.3	69.8	71.0	69.0	70.1	69.9

Nota:

Autofinanciamiento municipal es la proporción del total de ingresos municipales que son recaudados por las municipalidades. En este caso, únicamente fueron consideradas las partidas que podían claramente ser identificadas como de recaudación municipal, por lo que el indicador puede subestimar la verdadera situación. Para Guatemala, se sumaron los ingresos tributarios de recaudación propia, los ingresos no tributarios y se dividió entre los ingresos totales (no se incluyó los ingresos tributarios transferidos, las transferencias corrientes y el aporte constitucional). En el caso de El Salvador, se incluyó los impuestos y las tasas por servicios públicos, pero se excluyó el rubro "otros" de los ingresos corrientes y las transferencias de capital. En Honduras, se incluyó la totalidad de los ingresos corrientes, pues los rubros de "contribuciones" y "otros" no están desagregados. En Nicaragua se incluyó los impuestos y las tasas de servicios públicos, pero se excluyeron los rubros de "contribuciones" y "otros" de los ingresos corrientes, así como la totalidad de los ingresos de capital. En Panamá y

Costa Rica se procedió de la misma manera. Cabe señalar que sólo en Guatemala existe una desagregación entre impuestos recaudados por el gobierno central para transferir a las municipalidades, y los recaudados por las municipalidades.

Fuente<sup>7</sup>:

Costa Rica: FEMICA, con base en los informes anuales de la Contraloría General de la República.

El Salvador: información recopilada por Harry Jager, del Research Triangle Institute, con base en datos de la Alcaldía de San Salvador y el Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana (PDMPC) USAID/ES-RTI.

Guatemala: FLACSO.

Honduras: Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN).

Nicaragua: PADCO (Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal) con base en datos del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y Banco Central de Reserva de Nicaragua.

Panamá: Instituto Panameño de Desarrollo Municipal (IPADEM).

puede explicarse por el hecho de que, pese al mandato constitucional para crear un fondo municipal de desarrollo, los montos asignados hasta el momento han sido pocos. En todo caso, El Salvador fue en el pasado un caso de dependencia externa, en el sentido de que las transferencias gubernamentales, más amplias que las actuales, fueron financiadas con donaciones foráneas originadas en el contexto del conflicto armado y el proceso de paz.

Por su parte, en Honduras, la Ley de Municipalidades ordena entregar a los municipios el 5% de los ingresos tributarios del presupuesto de ingresos y gastos de la nación. No obstante, el porcentaje de cumplimiento ha sido bastante reducido, por lo que las transferencias no tienen un peso mayoritario en las finanzas municipales

y la participación de los impuestos y tasas municipales rondó el 70% en el período 1994-1997.

En el caso costarricense, los impuestos y las tasas tienen un peso relativamente bajo, aunque ello no implica necesariamente una mayor dependencia de las transferencias del gobierno. En las municipalidades, el rubro de otros ingresos corrientes tiene un peso significativo. Lo mismo ocurre con las municipalidades panameñas, aunque en un contexto distinto, pues reciben pocas transferencias del gobierno central (FEMICA, 1999).

Un punto importante de señalar es el cumplimiento parcial, durante la presente década, de las entregas de las transferencias a los municipios por parte de los gobiernos centrales. A esto se suma la ausencia de mecanismos automáticos

#### RECUADRO 8.4

### PROMUNI: un camino para el financiamiento de infraestructura urbana básica

Pedro Lasa, BCIE-PROMUNI

El Programa de Financiamiento de Infraestructura Municipal (PROMUNI) surge a finales de 1993 como una alianza estratégica entre el BCIE y la AID, a través de la oficina de RHUDO para Centroamérica. Durante sus primeros seis años de operación, el programa ha logrado consolidar una estructura básica de apoyo a un sector que antes no era sujeto de crédito: las instituciones municipales y las comunidades de la región. Este programa es considerado hoy como pionero en su género, por haber logrado captar de la realidad la respuesta a los problemas que se tenía que enfrentar.

Con cuatro objetivos bien definidos: i) fortalecer y posicionar financiera e institucionalmente a los municipios, ii) convertir el financiamiento municipal en una actividad común y creciente de los intermediarios financieros (IFI), iii) apoyar los procesos de transferencia de competencia de los gobiernos centrales a los locales y iv) mejorar las condiciones de vida de la población; y con una masa inicial de recursos de veintiséis millones de dólares, PROMUNI logró articular las necesidades de las municipalidades con los intereses de la red de intermediarios financieros que operan con el BCIE, para crear un mercado que se encarga de asignar competitivamente recursos para el desarrollo de la obra municipal.

Durante los dos primeros años de ejecución del programa hubo que realizar un gran esfuerzo de mercadeo, para colocar como sujetos de crédito comercial y en condiciones de mercado, a instituciones tradicionalmente excluidas del sistema financiero.

El programa inició sus operaciones en 1995, en Guatemala y Costa Rica. Al 31 de enero de 1999 se habían aprobado préstamos a los intermediarios financieros por un monto total de 81 millones de dólares, de los cuales, han sido desembolsados 34 millones de dólares en proyectos de provisión de agua potable, disposición de aguas, manejo de desechos sólidos, provisión de energía eléctrica, red vial, recuperación y consolidación urbana y otros proyectos de infraestructura (mercados, estaciones de buses, etc.). Los 239 proyectos totalmente desembolsados han movilizad recursos de contrapartida, ya sean fondos de la municipalidad o aportes de la comunidad, por un monto de 40.8 millones de dólares, lo que muestra claramente el efecto multiplicador de los recursos aportados y las capacidades locales para el financiamiento.

Para ser elegibles, los proyectos deben cumplir con tres requisitos, todos relacionados con el impacto esperado. Primero, deben fortalecer la autonomía municipal, al permitir a los gobiernos locales acceder directamente a los canales de crédito; segundo, deben promover la participación de los beneficiarios en

la definición del proyecto y en el compromiso de pago; y tercero, deben ser declarados como ambientalmente amigables.

Entre otras fortalezas del programa, destaca la capacidad de ir adaptando su estrategia operativa a las cambiantes condiciones de los municipios y del sistema financiero, así como a la diversidad de marcos legales en los diferentes países de la región. Actualmente el programa ha iniciado otra fase en su desarrollo, al incrementar el fondo de crédito a 76 millones de dólares y comenzar sus operaciones en El Salvador, Honduras y Nicaragua.

El inicio del programa, por su carácter novedoso, debió batallar contra el escepticismo. Los principales obstáculos fueron de carácter legal (posibilidades y alcances del endeudamiento municipal), culturales (las municipalidades tradicionalmente han dependido de subsidios y transferencias gubernamentales) y crediticios (creación de posibles formas de financiamiento de garantías para los préstamos).

Sin embargo, a este punto en la operación del programa, con más de 225,000 familias beneficiarias, con organizaciones no gubernamentales intermediando recursos y con un nuevo nicho de mercado para los intermediarios financieros tradicionales, no cabe duda del resultado altamente positivo del programa PROMUNI para la región.

CUADRO 8.7

## Centroamérica: impuestos municipales

	Impuestos <sup>a/</sup>	Dos impuestos más importantes	Importancia en la recaudación <sup>b/</sup>	Dos impuestos menos importantes	Importancia en la recaudación <sup>b/</sup>
Costa Rica	8	Bienes inmuebles Patentes	78.6%	Timbre municipal Cemento	7.2%
El Salvador					
Guatemala	9	Petróleo y derivados Inmuebles	64.5%	Otros municipales Otros transferidos	3.2%
Honduras	5	Industria, comercio y servicios Bienes inmuebles	63.9%	Pecuario Explotación de recursos naturales	4.8%
Nicaragua	5	Ventas Bienes inmuebles	77.7%	Matrículas Otros impuestos	14.0%
Panamá	6	Actividades lucrativas Circulación de vehículos	91.6%	Degüello Otros impuestos	3.8%

a/ Se refiere al número de los principales impuestos municipales, aquellos que no se incluyen dentro de la categoría "otros impuestos". Este rubro fue contado como uno solo, lo que obviamente subregistra el número de impuestos municipales.

b/ Se refiere a la proporción que representan los impuestos consignados en la columna anterior, del total de los ingresos tributarios de las municipalidades.

Fuente<sup>g</sup>:

Costa Rica: FEMICA, con base en los informes anuales de la Contraloría General de la República, 1992-1997.

Guatemala: FEMICA, con base en FLACSO, 1997.

Honduras: Fundación para el Desarrollo Municipal, para FEMICA, 1999.

Nicaragua: PADCO (Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal), para FEMICA, 1999.

Panamá: IPADEM, Instituto Panameño de Desarrollo, para FEMICA, 1999.

que eviten atrasos y clientelismo político. Adicionalmente, puede agregarse la existencia de un escaso uso del crédito municipal, conformado por antiguos mecanismos nacionales (como los institutos de fomento y un banco municipal). Programas emergentes de crédito bancario pueden modificar a corto plazo esta situación; tal es el caso, por ejemplo, de la experiencia del programa PROMUNI, auspiciado por USAID y BCIE (Recuadro 8.4).

#### La estructura tributaria municipal es dispersa

Pérez (1994) identificó la existencia de un sistema múltiple de financiamiento municipal, integrado principalmente por recursos propios (en especial impuestos municipales, tasas administrativas y por servicios, así como otros ingresos), impuestos compartidos con el gobierno central o

sus entidades descentralizadas, y transferencias a las municipalidades provenientes del gobierno central. En Centroamérica, tres tipos de impuestos son los más relevantes para las municipalidades: el impuesto territorial, predial o sobre bienes inmuebles, un conjunto de impuestos sobre la actividad económica del municipio y el impuesto de circulación de vehículos (Cuadro 8.7).

En todos los países, los dos impuestos más importantes recaudan por encima del 60% de los ingresos tributarios de la municipalidad. La concentración es particularmente aguda en Panamá (91.6%), Costa Rica (78.6%) y Nicaragua (77.7%). También es cierta una segunda característica: la existencia de una gran cantidad de impuestos con muy baja recaudación. En todos los casos, excepto Nicaragua, los dos grupos de impuestos menos importantes no recaudan el 5% de los ingresos tributarios (Cuadro 8.7).

“A nosotros en el sector empresarial no nos interesa el concepto de fronteras, el concepto de nación en las fronteras. Nosotros vemos al alcalde, a la región”

EMPRESARIO, HONDURAS

### Persiste un bajo nivel de inversión municipal

Aunque los gastos municipales en la región han aumentado, la inversión municipal siguió siendo baja durante el período 1992-1997. La mayoría de los egresos municipales, usualmente entre el 60% y el 80%, financia gastos corrientes (Cuadro 8.8), con las municipalidades costarricenses y panameñas como casos extremos. La notable excepción ocurre en los municipios guatemaltecos, donde los gastos de funcionamiento absorben aproximadamente el 30%, los gastos de capital por encima del 60% y el servicio de la deuda pública, el 5% (FEMICA, 1999). Esto tiene que ver con la condición de los aportes constitucionales, que limita al 10% el gasto en funcionamiento; el resto tiene que orientarse a la inversión.

La estructura de gasto de las municipalidades guatemaltecas es más compatible con las necesidades de crear infraestructura para ampliar y mejorar la prestación de servicios, aunque en algunos municipios esta situación podría ser distinta. Sin embargo, debe recordarse que, en este país, las municipalidades mantienen bajos niveles de ingreso (Cuadro 8.8).

### Múltiples y crecientes competencias municipales

Un segundo aspecto del proceso de descentralización es la modificación de las competencias municipales *vis a vis* el gobierno central. En 1999, las municipalidades centroamericanas tienen asignadas la prestación de múltiples servicios a la población. Estos servicios pueden dividirse en servicios públicos esenciales y servicios administrativos. Entre los primeros está el servicio de agua, disposición de desechos sólidos, mantenimiento de caminos vecinales, mercados públicos, policía de tránsito y administración de cementerios. Entre los segundos puede incluirse los registros y emisión de certificaciones de nacimiento y matrimonio, así como la autorización de construcciones. Una revisión de estos servicios y quién tiene a su cargo la presentación, se puede ver en el Cuadro 8.9.

### Fuerte presencia municipal en la prestación de servicios esenciales

Si se examina tanto la asignación de competencias como su ejecución, puede aseverarse que, con excepción de la policía de tránsito, el

CUADRO 8.8

#### Centroamérica: inversión municipal como proporción de los egresos municipales. 1992-1997 (porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica <sup>a/</sup>	18.7	19.5	17.1	12.2	4.2	6.8
El Salvador <sup>b/</sup>					7.6%	11.6%
Guatemala <sup>b/</sup>	57.5	58.0	64.4	67.5		
Honduras <sup>c/</sup>			36.3	36.5	37.2	37.5
Nicaragua <sup>c/</sup>	20.2	18.3	27.3	29.3	32.9	24.1
Panamá <sup>b/</sup>	15.6	11.4	15.4	15.4	11.3	8.3

a/ En el caso de Costa Rica, se tomó el rubro de inversión. Cabe mencionar, sin embargo, un cambio importante. Se incluye el dato de remuneraciones efectivas del período 1992-1995 y servicios personales efectivos a partir de 1996. Además, puede existir una distorsión, pues el rubro de inversión real efectiva de los períodos 1992-1995 y 1996-1997 se homologa con el rubro construcciones y mejoras, lo cual no refleja necesariamente la inversión real de esos períodos. Esto se hace así, ya que el monto de inversión real no aparece consignado en los citados informes anuales de la Contraloría General de la República.

b/ En El Salvador, Guatemala y Panamá se tomó el rubro de gasto de capital.

c/ En Honduras y Nicaragua se tomó el rubro de inversión.

Fuente: FEMICA, con base en las fuentes de información consignadas en el Cuadro 8.6.

CUADRO 8.9

## Centroamérica: prestación municipal de servicios públicos en la década de los 90

Servicios	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Panamá	
	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real
Servicio de agua	Sí	M	No	M/g	Sí	M/g	Sí	G	Sí	M/g	Sí	G
Desechos sólidos	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M/g
Caminos vecinales	Sí	M	No	M/g	Sí	M	Sí	M	Sí	M	No	G
Mercados públicos	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M
Cementerios	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M
Alumbrado público	Sí	M/g	Sí	G	Sí	G	Sí	G	No	G	No	G
Policía de tránsito	Sí	M/g	No	G	No	G	Sí	G	No	G	No	G
Certificados nacimiento, matrimonio y otros	Sí	M	Sí	M/g	No	G	Sí	M	No	G	No	G
Permisos de construcción	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M	Sí	M

Nota:

**M** significa municipal. **G** significa gobierno central. **M/g** significa un servicio prestado por el gobierno central y las municipalidades.

Fuente: Actualización de FEMICA con base en Córdova, 1996.

RECUADRO 8.5

## La cooperación internacional en el desarrollo local: Fundación DEMUCA

Daniel García

La Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe se crea en 1995, como un instrumento para la cooperación entre España, Centroamérica y el Caribe, en el ámbito del desarrollo municipal. Es, asimismo, el resultado y la continuidad del Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica (DEMUCA) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Su objetivo es fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, mediante capacitación, asistencia técnica, pasantías, publicaciones y la ejecución de proyectos bilaterales para la mejora de la prestación y gestión de los servicios municipales.

Son miembros fundadores: la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), la Asociación de Municipios de la República de Panamá, la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica, la Asociación de Municipios de Nicaragua, la Asociación de Municipios de Honduras, la Asociación de Municipios de la República de Guatemala y la Corporación de Municipalidades de la

República de El Salvador. También participa en su Asamblea General la Liga Municipal Dominicana.

En el trabajo de esta Fundación resalta la labor de capacitación en el marco del plan de formación en gestión local, que prepara municipalistas en áreas de administración municipal, proyectos de desarrollo local y participación ciudadana. A partir de 1996, la Fundación DEMUCA ha realizado seminarios, talleres regionales, talleres nacionales, cursos e iniciativas de asistencia técnica en gestión catastral, mancomunidades y figuras asociativas municipales; así como la divulgación del material temático y metodológico utilizado.

La Fundación, además, tiene proyectos bilaterales en cada país. Por ejemplo, en Guatemala se están ejecutando proyectos en Flores, Nentón, Barillas y Oriente, relacionados con sistemas de abastecimiento de agua potable, alcantarillados, disposición final de desechos, dotación y modernización de los instrumentos de gestión municipal y empresas de servicios públicos municipales. En El Salvador, el proyecto de apoyo a la gestión del servicio municipal de agua potable de San Ignacio incluye la construcción de una red de conducción de

aguas y el desarrollo de la gestión del servicio municipal de agua potable. En Panamá se está ejecutando un proyecto de desarrollo turístico para cinco municipios de Los Santos, que comprende varias actividades de mejora en la infraestructura, gestión mancomunada de información turística y otras relativas al fortalecimiento de la capacidad de la gestión municipal del área en cuestión.

También la Fundación DEMUCA ha apoyado diferentes formas asociativas municipales, tales como ligas o mancomunidades, para potenciar el espíritu asociativo intermunicipal y afrontar y resolver problemas de forma asociada. En este sentido, ha impulsado iniciativas de gestión municipal mancomunada en la zona norte (Liga Norte-Norte), la zona atlántica y la zona sur de Costa Rica. Se han puesto en funcionamiento unidades de asistencia municipal, que sirven de soporte técnico y de gestión profesional para cada una de las municipalidades (son doce las municipalidades mancomunadas) y la promoción del desarrollo subregional. Para esto se elaboran planes de trabajo anuales y se promueve la coordinación con otras iniciativas institucionales y sociales, de alcance local o nacional.

alumbrado público y, en parte, los registros y la emisión de certificaciones, en la región todos los demás servicios públicos son eminentemente municipales. La recolección y disposición de los desechos sólidos, los mercados públicos, la administración de los camposantos y la autorización y emisión de permisos de construcción, son servicios legalmente asignados a las municipalidades y efectivamente prestados por ellas en todos los países.

Entre los servicios esenciales destaca la disposición de los desechos sólidos, que constituye uno de los mayores problemas de contaminación en el istmo. Se estima que cada persona genera, en promedio, de 0.35 a 0.75 kilogramos diarios de desechos, en el área rural y urbana respectivamente, para un total de 16.000 toneladas métricas diarias (Nanita-Kennett, s.f.). La disposición de los desechos sólidos es un problema complejo, puesto que, paralelo al proceso de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, existe un proceso de generación, distribución y disposición de desechos sólidos, que tradicionalmente ha sido atendido de manera inadecuada. Asimismo, los desechos son de diverso tipo y pueden tratarse de distinta forma; por ejemplo, los residuos alimenticios pueden convertirse en abono orgánico (compostaje), los materiales como el plástico, el papel y el vidrio son reciclables; y puede utilizarse la incineración o el tratamiento especial de los residuos tóxicos hospitalarios e industriales<sup>9</sup>. En los seis países estudiados, la legislación que regula la disposición de desechos sólidos define que esta es una competencia municipal, aunque en Panamá existe una entidad nacional que se ocupa de hacerlo en el área metropolitana, con el apoyo de las municipalidades.

Asimismo, todos los municipios centroamericanos tienen a su cargo actividades claves para la producción y el consumo. Es el caso de la construcción y mantenimiento de caminos vecinales y la administración de los mercados públicos, fundamentales para abastecer los centros urbanos, así como la administración de los cementerios, cuya importancia es evidentemente poco visible, pero su inexistencia o mal funcionamiento generaría importantes trastornos en las sociedades.

La construcción y, sobre todo, el mantenimiento de los caminos vecinales es una competencia asignada a las municipalidades en cuatro países y desempeñada por éstas en cinco. En efecto, sólo en Panamá éste no es, ni en lo legal ni en la práctica, un servicio municipal. Por su parte, El Salvador, donde las municipalidades no son legalmente responsables de esta actividad,

los alcaldes y sus corporaciones la realizan conjuntamente con el gobierno.

El abastecimiento de agua potable a la mayoría de la población centroamericana, generalmente ligado al alcantarillado o drenajes, es competencia legal de las municipalidades, con excepción de El Salvador. En la práctica, la situación es distinta. En cuatro países las municipalidades participan en la prestación del servicio, en uno ellos con preeminencia (Guatemala), en dos de ellos lo hacen con el gobierno central (El Salvador y Honduras), en tanto que en Costa Rica 44 municipalidades brindan el servicio con apoyo de grupos organizados de vecinos, además del gobierno central, sobre todo en las municipalidades con menor población. En El Salvador, una vez más, a pesar de no ser obligación legal, 77 municipios prestan este servicio. Finalmente, en Panamá y Nicaragua el servicio de agua potable lo presta el gobierno central, aunque en algunos casos lo hacen las municipalidades, como en el caso de Matagalpa y Jinotega, en Nicaragua.

Entre los servicios aquí denominados esenciales, el de policía de tránsito y el de alumbrado público son los menos municipalizados. Aparecen en la legislación de dos y cuatro países, respectivamente, pero sólo en Guatemala son prestados por las municipalidades y parcialmente por el gobierno central.

#### Las municipalidades desarrollan servicios registrales importantes

Las municipalidades centroamericanas desarrollan funciones de registro administrativo que parecieran ser cotidianas y poco atractivas, pero con implicaciones políticas de gran trascendencia. En tres países de la región, el municipio está relacionado con la emisión de certificaciones válidas para procesos electorales, como es el caso en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. En El Salvador es una función compartida con el gobierno central y en Honduras, Costa Rica y Panamá es competencia exclusiva de este último.

Una función clave, pero poco reconocida, es la competencia municipal en la emisión de permisos de construcción. En todo el istmo es una función municipal (Cuadro 8.9), pero se encuentra desvinculada de políticas nacionales y regionales de ordenamiento territorial.

Finalmente, cabe mencionar que los servicios municipales no se limitan a los ya enumerados; el ornato y los parques públicos, los rastros y el registro de negocios también son funciones que desarrollan las municipalidades.

## RECUADRO 8.6

### Beneficios de la participación comunitaria en proyectos sociales: la experiencia del Programa de Desarrollo Local (PRODEL) en Nicaragua

Alfredo Stein

PRODEL es un programa financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), para mejorar el entorno físico y las condiciones socioeconómicas de familias que viven en barrios y comunidades pobres de ocho ciudades del norte y occidente de Nicaragua. PRODEL actúa mediante el cofinanciamiento y la cogestión de pequeños proyectos de infraestructura y equipamiento urbano, y créditos para el mejoramiento de la vivienda y la microempresa. La experiencia de PRODEL muestra que el modelo de participación comunitaria impulsado en zonas urbanas pobres, en un período relativamente corto, da resultados positivos en términos del mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiarias, la eficiencia en el manejo de los recursos y la generación de actitudes positivas entre los usuarios del programa.

Más de 37,000 familias (el 48% de la población de las ciudades atendidas) se han beneficiado por la ejecución de proyectos de infraestructura y obras comunitarias, otorgamiento de créditos para el mejoramiento de viviendas y financiamiento para microempresas, en los cuatro años de ejecución del programa. Pese a las condiciones de pobreza prevalentes en los municipios donde el programa opera (León, Chinandega, Chichigalpa, Somoto, Ocotal, Estelí, Matagalpa y Jinotega), en todos los casos por encima del promedio nacional y de la ciudad de Managua, por cada dólar (US\$1) de recursos externos para infraestructura dado por el gobierno central mediante PRODEL (que se encuentra adscrito al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM), los recursos locales movilizados, incluyendo aportes municipales, alcanzan \$0.66. En el mejoramiento de vivienda encontramos otro ejemplo: por cada dólar de crédito otorgado las familias han aportado por lo menos \$0.30 adicionales.

Los costos de los proyectos ejecutados indican que aquellos desarrollados con participación comunitaria cuyo valor no sobrepasa

los \$50,000, podrían tener un costo hasta 20% inferior que los ejecutados directamente por los gobiernos locales o por la empresa privada sin participación comunitaria. En la medida en que los sistemas institucionalizados hacen coparticipes a los usuarios en los procesos de gestión, no sólo en el manejo y aporte de recursos, sino también en la toma de decisiones a nivel local, aumenta la posibilidad de ahorrar costos y tiempo, con claros resultados sobre la eficiencia.

Mediante el uso de mecanismos de microplanificación participativa, las comunidades y familias usuarias han identificado, priorizado, negociado y concretado sus proyectos con los gobiernos locales y los créditos con un banco comercial. El financiamiento externo de PRODEL, otorgado por ASDI por un monto de \$5.5 millones, ha servido como incentivo para movilizar contrapartidas y recursos locales por un valor superior a los \$5 millones, entre contribuciones de las comunidades y los gobiernos locales.

Además de los beneficios ya mencionados, este modelo de participación comunitaria en proyectos mejora la transparencia de la gestión de los gobiernos locales frente a la comunidad. En la alcaldía de Ocotal, durante 1996, la recaudación de impuestos se incrementó en un 30%, lo que se justifica en parte por el reconocimiento de los pobladores de que sus contribuciones se invierten en obras en las que ellos mismos han participado.

En el componente de infraestructura, la participación ha tenido un impacto positivo en las capacidades locales para identificar y planificar proyectos. La alcaldía de Estelí tenía entre sus planes de desarrollo construir un parque infantil en el barrio La Unión, pero la consulta con la comunidad dio prioridades diferentes. Siendo un barrio compuesto en su mayoría por lisiados de la guerra, éstos necesitaban con urgencia el traslado, habilitación y reparación de las calles, a fin de poder moverse con tranquilidad en sus sillas de ruedas. Se mejoraron las calles de acceso y un andén peatonal que se construyó es utilizado hoy en día por cientos de familias de los barrios aledaños.

El programa ha enfrentado el tema del género de manera pragmática, dando preferencia a obras y proyectos que atiendan necesidades básicas de las mujeres y promoviendo su involucramiento en todas las fases del ciclo de proyectos. El alcalde de Somoto dice que "PRODEL le da igualdad para que pueda participar en las diferentes etapas del proyecto (...) Antes, el papel de la mujer era preparar y repartir café, refresco y alimentos..." (Stein, 1998).

Por su parte, el componente de mejoramiento de vivienda ha dado a familias de barrios marginales acceso al sistema financiero institucionalizado y a la asistencia técnica requerida para crear ambientes sanos y atender el problema de hacinamiento, aspectos destacados como prioritarios por los usuarios del crédito. Se ha estimulado el ahorro interno, se ha movilizado importantes recursos familiares y los niveles de recuperación son aceptables; es decir, la sostenibilidad financiera de los fondos rotativos de crédito es una meta factible de alcanzar. El proceso de mejoramiento de viviendas no sólo ha tenido impacto directo sobre la calidad de vida de las familias pobres, sino que ha dinamizado la economía local, generando empleos directos en la construcción y ampliando el nivel de actividad de las microempresas de la comunidad.

PRODEL no tiene impactos aislados, es una experiencia piloto cuyas lecciones pueden ser válidas para replicarlas en otras ciudades del país. El programa amplió su cobertura en 1998, de cinco a ocho municipios. Además, el gobierno de Nicaragua ha decidido impulsar varias de las metodologías de PRODEL en otros programas que cuentan con financiamiento de la cooperación internacional. Recientemente, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) impulsó la creación de un fondo de mantenimiento preventivo de infraestructura social básica (centros de educación primaria y salud) que contiene varios elementos de participación que fueron experimentados por PRODEL.

### Dilemas en la prestación de servicios

La somera revisión efectuada muestra la existencia, en algunos países, de competencias cruzadas entre el gobierno central y las municipalidades, en el marco de procesos de transferencia de funciones. Por la importancia de los servicios, ello plantea un dilema para la cooperación entre los dos o más niveles de gobierno que participan en la prestación de los servicios en cuestión, es decir, las municipalidades, los ministerios y otras instituciones del gobierno central.

Un caso típico es el del agua potable, un bien que tiende a tornarse escaso (véase Capítulo 4) y cuyo costo de provisión tiende a incrementarse. Las municipalidades necesitan mayor financiamiento para contar con la infraestructura requerida (acueductos, pozos mecánicos, plantas de potabilización, tratamiento y otras), lo que hace necesario el apoyo del gobierno central, sobre todo en los municipios donde hay mayor urbanización y crecimiento demográfico. Debe recordarse que, aunque algunos servicios municipales sean deficientes en varios países, el agua potable llegó a las comunidades por la acción de las municipalidades.

Por otra parte, en la región existen competencias homogéneas en la prestación de varios servicios y también en las condiciones generales para gestionar el desarrollo desde la perspectiva municipal. Por ello, la cooperación horizontal intermunicipal, el intercambio de experiencias municipales exitosas, puede ser un valioso instrumento de desarrollo y de bajo costo. FEMICA ha planteado la conveniencia de implementar, bajo la dirección de las organizaciones municipales, un programa de capacitación basado en los ejes programáticos de los retos y servicios municipales comunes.

Es importante destacar la falta de capacitación administrativa de los alcaldes, por lo que el propio sector municipal, mediante sus organizaciones, promueve y favorece actividades en este campo. No obstante, cabe mencionar que, en materia de descentralización, una crítica similar puede hacerse al Poder Legislativo y a altos funcionarios del Ejecutivo, a quienes no se les señala la falta de capacitación para desarrollar sus funciones, a pesar de que también su gestión es duramente criticada.

#### RECUADRO 8.7

### Apoyo a la cooperación transfronteriza de los gobiernos locales: el caso de FUNPADEM

#### Héctor Rosada

Las fronteras de la región han sido históricamente objeto de conflicto, marginación y pobreza. En la actualidad, existe un esfuerzo por enfocarla como escenarios propicios para la cooperación, la integración y el desarrollo. La Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) contribuye a dicho esfuerzo a través de su proyecto “La Cooperación Transfronteriza en Centroamérica”, que se inició en 1997 gracias al apoyo de la Fundación Ford.

Uno de los pivotes centrales del proyecto lo constituye el concepto de cooperación transfronteriza, esto es, “toda concertación orientada a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectividades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o más Estados, así como a la conclusión de acuerdos

y arreglos que sean de utilidad para estos propósitos”<sup>10</sup>. El objeto primordial de la cooperación transfronteriza es el desarrollo de las poblaciones asentadas en esas zonas, para lo que resulta indispensable que los gobiernos locales sean actores protagónicos en las iniciativas de cooperación.

El proyecto realizó diez talleres de trabajo con los gobiernos locales de zonas fronterizas, que permitieron un proceso de reflexión conjunta en torno a las condicionantes estructurales y coyunturales ligadas tradicionalmente a su carácter de “frontericidad”. Además, se actualizó un diagnóstico de la problemática de las zonas fronterizas y se sistematizaron soluciones planteadas por las autoridades locales de las áreas en cuestión. Los talleres abrieron y fortalecieron canales fluidos de comunicación entre las municipalidades y actores diversos de uno y otro lado de las fronteras, así

como el establecimiento de alianzas orientadas a promover las relaciones de buena vecindad, la diplomacia local y el desarrollo de estos territorios a través de la cooperación transfronteriza.

Como resultado, se conformaron tres federaciones o asociaciones de gobiernos locales en áreas fronterizas cubiertas por el proyecto. En Guatemala se constituyó la Asociación de Gobiernos Locales de Regiones Fronterizas; en Costa Rica y Nicaragua se conformó la Federación de Municipios de la Frontera Norte de Costa Rica y la Federación de Municipalidades Fronterizas de Nicaragua, dándose posteriormente el hermanamiento de estos dos, mediante la creación de la Comisión Transfronteriza Costa Rica-Nicaragua; y finalmente se prevé la constitución de la Federación de Municipios de los cantones fronterizos Costa Rica-Panamá.

## La democracia municipal

En la última década, junto con los esfuerzos de descentralización del Estado, en el istmo se experimenta un proceso de democratización de los gobiernos locales. En lo fundamental, el énfasis ha recaído en el fortalecimiento de la autonomía municipal, principio constitucional en todos los países, especialmente en lo que concierne al establecimiento de reglas electorales que fomenten una actividad política menos subordinada a la política nacional y de mayores oportunidades institucionalizadas para la participación de la población en los asuntos de interés municipal. Se trata, todavía, de un proceso en marcha, que debe remover importantes limitaciones a la democracia en los gobiernos locales.

### Avances en el establecimiento de reglas electorales democráticas

Hoy en día, en todas las municipalidades centroamericanas, con excepción de las costarricenses hasta el año 2002, los alcaldes son electos directamente por la ciudadanía. Una vez que Costa Rica se ajuste al resto de Centroamérica, se habrá completado los requisitos de una democracia municipal: su poder ejecutivo, el alcalde, y legislativo, el concejo municipal, serán de elección popular.

Otro aspecto de la apertura democrática en los gobiernos locales es el rompimiento del monopolio de los partidos políticos nacionales sobre la participación electoral en las municipalidades. Todos los países centroamericanos, con excepción de El Salvador, han roto dicho monopolio. Así, más del 80% de los y las centroamericanas pueden organizarse con sus vecinos y comunidades como fuerza política local y postular candidatos a los puestos políticos de las municipalidades sin tener que recurrir a los partidos nacionales (Cuadro 8.10).

Sin embargo, existen importantes diferencias en cuanto al tipo de ruptura del monopolio partidario. En la mayoría de las naciones se está experimentando con formas no partidarias; en Guatemala están los comités cívicos, la suscripción popular en Nicaragua y las candidaturas independientes en Panamá y Honduras. En cambio, Costa Rica no se aparta de la figura de los partidos políticos, pues lo que se permite son partidos subnacionales (provinciales o municipales).

En la actualidad, en cuatro de los seis países las elecciones municipales coinciden con las

### RECUADRO 8.8

#### Organizaciones electorales no partidarias en las municipalidades

Los comités cívicos en Guatemala son organizaciones políticas temporales facultadas para postular candidatos a las corporaciones municipales. Se pueden integrar con un mínimo de mil electores en el municipio de Guatemala, quinientos en los municipios que son cabecera departamental y cien afiliados en los restantes municipios<sup>11</sup>.

La suscripción popular en Nicaragua es un procedimiento mediante el cual un grupo de vecinos, equivalente al 5% o más de la población empadronada en

un municipio, y mediante una escritura pública, puede postular candidatos municipales.

Como un indicador de avance de estas organizaciones políticas, se tiene que en Guatemala los comités cívicos ganaron, en las últimas elecciones, la municipalidad de Quetzaltenango y la de Antigua Guatemala, que son ciudades importantes; la primera de ellas, la más importante en ingresos municipales después de la capital, y la segunda, una ciudad eminentemente turística.

nacionales. Recientemente Guatemala abandonó la práctica de elecciones a medio período. En ese país, estas elecciones se caracterizaron por ser termómetro o balance político entre el partido en el gobierno y sus opositores. En esta lucha, el primero de ellos fue favorecido, lo que estableció una relación directa, un efecto de **arrastre**, entre el ejercicio del Poder Ejecutivo y los resultados de los comicios municipales.

En Nicaragua y El Salvador las cosas son diferentes. En Nicaragua existen las elecciones a medio período. En las elecciones de 1996, en las que se efectuaron seis elecciones simultáneas, contendieron cuarenta partidos políticos y más de cincuenta asociaciones de suscripción popular<sup>12</sup>. En El Salvador, el hecho de que las elecciones municipales sean cada tres años hace que normalmente las fechas electorales no coincidan. Hasta el momento no se cuestiona esta práctica en forma significativa, por lo que parece ser un ejercicio político que se mantendrá. Costa Rica tiene previsto, en el año 2002, asumir un calendario electoral diferenciado, en el que las elecciones nacionales y municipales se celebrarán en el mismo año, pero en fechas distintas.

Por otra parte, el tipo de organización municipal predominante en la región confiere al ejecutivo un papel cuasi presidencial. La importancia de los concejos municipales es aún limitada y, en general, se integra de manera pluralista. En tres países, Costa Rica, Nicaragua y Honduras, la representación en el concejo municipal se integra de manera proporcional a los resultados

CUADRO 8.10

## Centroamérica: reglas electorales de los gobiernos municipales en la década de los 90

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Tipo de elección <sup>a/</sup>	Directa (apartir del 2002)	Directa	Directa	Directa	Directa	Directa
Papeletas para elegir alcalde y concejo <sup>b/</sup>	Una	Una	Una	Una	Una	Dos
Organizaciones políticas de acceso a municipalidades <sup>c/</sup>	Partido nacional, provincial y municipal	Partido nacional	Partido nacional y comités cívicos	Partido nacional y candidatos independientes	Partido nacional y suscripción popular	Partido nacional y candidatos independientes
Período de gobierno	4 años	3 años	4 años	4 años	5 años	5 años
Coincidencia de calendario electoral <sup>d/</sup>	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Tipo de representación en el concejo municipal <sup>e/</sup>	Proporcional	Absoluta	Parlamentaria	Proporcional	Proporcional	Distrito electoral
Reelección en los cargos municipales	Consecutiva	Consecutiva	Consecutiva	Consecutiva	Alterna	Consecutiva

a/ Elección directa ocurre cuando la ciudadanía elige sus representantes. Elección indirecta ocurre cuando el voto ciudadano elige los miembros de un cuerpo colegiado, que es el que elige al ejecutivo.

b/ Una sola papeleta para elegir alcaldes y miembros del concejo municipal. Dos papeletas, cuando se utiliza papeletas separadas para cada uno de dichos cargos.

c/ Partido nacional se refiere a partidos inscritos en todo el país. Partido provincial se refiere a partidos inscritos sólo en una de las provincias o departamentos. Los comités cívicos y la suscripción popular son formas no partidarias de participación electoral.

d/ Se refiere a la coincidencia entre las elecciones nacionales y las municipales. En el caso de Costa Rica, se plantea realizar elecciones municipales en el mismo año, pero con distinta fecha a las nacionales.

e/ Parlamentaria se refiere al método de representación de minorías. Proporcional, a la relación entre el número de votos y los puestos en el concejo. Distrito electoral se refiere a elección de representantes de corregimiento en sus distritos.

Fuente: RTI-FEMICA. 1999.

de la votación. Este procedimiento puede considerarse aceptable, porque permite la presencia de dos o más fuerzas políticas en el seno del concejo. Pero, por otra parte, los sistemas de integración de Panamá y Guatemala ofrecen opciones para mejorar la representación en los concejos y que pueden suministrar elementos para perfeccionar los sistemas basados en la proporcionalidad. En Panamá la elección se realiza por distrito electoral, lo que, en general, permite que cada concejal o corregidor sea electo en forma individual y directa, lo que aumenta el grado de relación con sus electores. En Guatemala se emplea el sistema de representación de minorías. Es la misma forma en que se distribuyen los puestos o curules de los miembros del Poder Legislativo, por lo que también se le denomina sistema parlamentario. Este sistema también cons-

tituye un ejemplo de un mecanismo democrático formal, en tanto permite el acceso de más fuerzas políticas, o de sus representantes, en el concejo municipal.

Finalmente, la reelección del poder ejecutivo municipal, el alcalde, es una característica común en Centroamérica. En Nicaragua se permite la reelección, pero alternando períodos de gestión, en tanto que en los demás países puede ser consecutiva. En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, el alcalde preside las sesiones del concejo. En cambio, en Panamá y Costa Rica existe la figura del presidente del concejo, además del alcalde. En estos últimos casos, se define con mayor claridad el carácter legislativo en la integración del concejo municipal.

Subsisten, sin embargo, dos elementos claramente antidemocráticos en la región:

► En Panamá, el artículo 238 de la Constitución Política estipula que la ley podrá disponer el nombramiento y remoción de los alcaldes y suplentes por parte del órgano ejecutivo (Pinilla, 1994). Aunque sólo exista como posibilidad, la Presidencia de la República y el Congreso tienen la facultad de contrariar una elección popular.

► En El Salvador, la representación en el concejo municipal es absoluta, es decir, el partido ganador, aunque sea por mayoría plural, se lleva todos los puestos. Los otros partidos quedan sin representación en el gobierno local.

### Mayores oportunidades de participación ciudadana en los gobiernos municipales

Los gobiernos municipales están más próximos a las comunidades que los gobiernos nacionales o sus instancias regionales, provinciales o departamentales. No obstante, las ventajas de esta proximidad, entre otras cosas, dependen de la comunicación y de las oportunidades de participación de las personas en los asuntos de interés municipal<sup>13</sup>.

Para este informe se investigaron siete procedimientos de participación ciudadana en los gobiernos locales de la región. El más generalizado, formalmente y también en la práctica, es el cabildo abierto. Este es, en general, una sesión del concejo municipal en la que participa la población con voz, pero sin voto, y puede realizarse a iniciativa del concejo municipal o de las comunidades. Panamá carece de legislación sobre el asunto y en Costa Rica, aunque está legislado, no

se practica con regularidad. En los cinco países restantes, el cabildo existe tanto en la legislación como en la práctica, aunque se utiliza con distinta frecuencia. En Honduras son obligatorios cinco cabildos al año, de los cuales dos sirven para tratar el proyecto de presupuesto y para informar de su ejecución, respectivamente. En este caso, el cabildo es un instrumento de rendición de cuentas en forma directa (Cuadro 8.11).

Las comisiones mixtas, colectivos formados por miembros de la corporación municipal y algunos vecinos, existen legalmente en Costa Rica, Panamá, Honduras y El Salvador. Sin embargo, operan solamente en Costa Rica y Honduras. Como prácticas menos frecuentes están presentes en El Salvador y Guatemala, por lo que en el Cuadro 8.11 aparecen como prácticas no significativas.

La consulta popular, un instrumento vigente en las legislaciones panameña, salvadoreña y hondureña, se verifica escasamente en El Salvador y más frecuentemente en Honduras. En El Salvador la consulta popular puede hacerse por decisión del concejo; ésta puede ser una de las causas de su aplicación restringida, en tanto que la comunidad no puede decidir si la efectúa o no. Por otra parte, la decisión de la consulta popular es vinculante, aspecto democrático popular que no puede dejar de valorarse.

Los concejos de desarrollo local, como entes asesores de las municipalidades, están regulados en Honduras (artículo 48 de la Ley de Municipalidades) y Nicaragua. Además, son una práctica no reconocida legalmente en El Salvador. En este último caso, el FIS detectó la formación de estos concejos en un 30% de los municipios. También

*“Es necesario incorporar una perspectiva de integración desde el poder local. La base real para una integración regional son las comunidades. Por eso, la integración entre Estados centrales y localidades débiles será débil a su vez”*

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN  
NO GUBERNAMENTAL  
INDÍGENA.

CUADRO 8.11

### Centroamérica: mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos municipales en la década de los 90

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real
Cabildo abierto	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Referéndum	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Consulta popular	No	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Comisiones mixtas	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No
Consejos de desarrollo local	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Audiencias públicas	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Plebiscito	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No

Fuente: FEMICA, 1999.

existen en Guatemala, pero no son una práctica común.

Las audiencias públicas, entrevistas personales o con colectivos específicos, están legisladas en Nicaragua, Costa Rica y Honduras. No obstante, sólo se utilizan en los dos últimos países. En Guatemala son una práctica legalmente no reconocida, y es tradicional que los alcaldes destinen un horario diario o semanal para atender a individuos o colectivos que así lo solicitan, para tratar asuntos de interés individual o sectorial.

El plebiscito existe jurídicamente en Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, pero se emplea únicamente en Honduras. El referéndum, por su parte, está contemplado en las leyes de Costa Rica y Panamá, aunque no es una práctica generalizada en ningún país; éste es un medio para que la población apruebe o desapruuebe decisiones específicas sobre asuntos públicos municipales de alguna trascendencia.

#### La población favorece la democracia y el gobierno local

Los estudios comparativos con información sobre prácticas democráticas en el gobierno local

son escasos (Seligson, 1994; Córdova et al, 1997, 1996a, 1996b, 1996c, 1996d). Otros estudios, aunque no centrados en el gobierno local, arrojan información interesante (PNUD, 1997). Si se adopta una noción más amplia de gobierno local, para incluir, además de la municipalidad, las organizaciones locales y su participación en la gestión municipal, la evidencia disponible parece sugerir lo siguiente:

► La gran mayoría de la población centroamericana está de acuerdo con la participación organizada para resolver los problemas de la comunidad, aunque sólo una minoría, por lo general cercana al 10%, efectivamente participa en organizaciones tales como juntas de vecinos (PNUD, 1997).  
 ► Esta información concuerda con Seligson, quien encontró que el 11.3% de la población encuestada por él en cinco países de la región había atendido una reunión municipal en el último año. Sin embargo, dicho estudio encontró diferencias notables entre países y comunidades de diverso tamaño. En efecto, la participación ciudadana es mucho mayor en El Salvador que en los demás países, y las comunidades más pequeñas, menores de 25,000 habitantes, son las que

CUADRO 8.12

### Centroamérica: percepción de la población sobre la eficacia municipal y la necesidad de una mayor descentralización (puntos porcentuales)

	Diferencial de eficacia a favor de la municipalidad <sup>a/</sup>	Diferencial de descentralización <sup>b/</sup>
Costa Rica	12	21
El Salvador	16	23
Guatemala	36	41
Honduras	23	27
Nicaragua	12	9
Panamá	4	14

a/ Este diferencial es el resultado de restar el porcentaje de personas que creen que la municipalidad resuelve mejor los problemas de su comunidad, de quienes creen que el gobierno central lo hace mejor. Un número positivo indica una posición más favorable hacia la municipalidad; un número negativo, una posición más favorable al gobierno central. Elaborado con base en el gráfico 40 del estudio de Seligson.

b/ Este diferencial es el resultado de restar el porcentaje de personas que creen que debe dársele mayores responsabilidades a la municipalidad, de quienes creen que el gobierno central debe tener mayores responsabilidades. Un número positivo indica una posición más favorable hacia la municipalidad; un número negativo, una posición más favorable al gobierno central. Elaborado con base en el gráfico 49 del estudio de Seligson.

Fuente: Seligson, 1994.

más participan en la gestión municipal (Seligson, 1994).

▶ Con excepción de Costa Rica y Panamá, las personas creen que las municipalidades tienen mayor capacidad que el gobierno central para resolver los problemas de sus comunidades y tienen, además, mayor legitimidad (Cuadro 8.12).

En este contexto, investigaciones recientes han documentado la proliferación de nuevas formas de interacción ciudadana en el gobierno local en todos los países del istmo (Recuadro 8.9).

### Las municipalidades ante un desastre regional

Las municipalidades centroamericanas enfrentan diversas limitaciones para desarrollar acciones eficaces en la prevención y mitigación de los efectos de los desastres naturales (véase el Capítulo 9 para un estudio sobre buenas prácticas locales). La pasada emergencia regional ocasionada por el huracán Mitch reveló carencias jurídicas, técnicas y financieras. En el ámbito local, no están claramente delimitadas las competencias entre las comisiones de emergencia y los gobiernos locales, y entre el gobierno central y los municipios. En el ámbito financiero, las municipalidades carecen de recursos presupuestarios, y tampoco presupuestan acciones para atender emergencias. Finalmente, carecen de equipamiento y de personal capacitado para apoyar decididamente las tareas de prevención y manejo del riesgo (FEMICA, 1999).

Sin embargo, la experiencia con el huracán Mitch mostró que las municipalidades y las organizaciones locales fueron actores protagónicos en la atención de la emergencia y en las posteriores acciones de reconstrucción. Muchos alcaldes de municipios afectados asumieron decididamente un papel de liderazgo junto con sus comunidades en las tareas de rescate, auxilio y coordinación en la atención de la emergencia, a pesar de la escasez de recursos. Los alcaldes asumieron con responsabilidad sus tareas, acompañados permanentemente por la población.

Stein (1999) señala tres obstáculos para una acción municipal eficaz en la reconstrucción:

▶ La descentralización ha saturado, en algunos casos, las capacidades institucionales de los municipios. “No es la falta de recursos, sino las capacidades y debilidades organizativas, administrativas y funcionales de las unidades técnicas municipales”.

#### RECUADRO 8.9

### Motivaciones para la participación ciudadana

Basado en seis investigaciones nacionales, Córdova encuentra once nuevas formas de interacción entre municipalidades y la población local, alrededor de la gestión de decisiones públicas. Así, la participación ciudadana puede estar motivada por:

- ▶ Voluntad de concertar intereses contradictorios sobre la prestación de servicios públicos municipales.
- ▶ Cambios en la prestación de servicios municipales tradicionales frente a demandas ciudadanas.
- ▶ Prestación de servicios municipales no tradicionales frente a demandas ciudadanas.
- ▶ Voluntad de defender el patrimonio local.
- ▶ Voluntad de defender la sobrevivencia de la comunidad residente en el municipio.
- ▶ Utilización de mecanismos existentes de participación y de rendición de cuentas en los municipios.
- ▶ Potenciación de la participación cuando los movimientos ciudadanos llegan al gobierno local.
- ▶ Descentralización de servicios públicos tradicionalmente prestados por el gobierno central.
- ▶ Modernización de la capacidad de gestión municipal.
- ▶ Pequeñas obras que acercan la alcaldía a la población.
- ▶ Disposición de crear un nuevo municipio.

Aunque las investigaciones nacionales dan cuenta, en general, de una mayor apertura de los gobiernos municipales a la participación ciudadana en las decisiones públicas mencionadas, también destacan las tensiones y, en ocasiones, la falta de capacidad de los municipios para procesar las demandas ciudadanas.

*Fuente: Córdova, 1996.*

► El asistencialismo puede entorpecer programas de participación ciudadana. “La falta de políticas claras de descentralización, coparticipación, subsidios y manejo de proyectos (...) puede generar mayor pasividad de los actores locales y desincentivar el esfuerzo compartido entre la sociedad civil, el gobierno local y la empresa privada”.

► La tendencia de los gobiernos locales a adoptar medidas “de corto plazo encaminadas a desconcentrar funcionarios de los ministerios de línea y a representantes del Ejecutivo” para tomar decisiones e impulsar acciones sobre el terreno (Stein, 1999).

FEMICA considera necesario definir las responsabilidades que le tocan a cada actor frente a futuros desastres y profundizar el trabajo de concertación y coordinación entre los gobiernos locales, sus comunidades, los sistemas nacionales de emergencia, los gobiernos centrales y la empresa privada (FEMICA, 1999). La participación de los gobiernos locales en la disminución de la vulnerabilidad social y ambiental de la región es indispensable, particularmente en el establecimiento de políticas de ordenamiento territorial, controles sobre la infraestructura, el funcionamiento de sistemas locales de alerta temprana y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (véase Capítulo 9).

### El desafío de los gobiernos locales

El doble desafío de la descentralización y la democracia local plantea numerosos retos para las sociedades centroamericanas. Por el lado de la descentralización, el fortalecimiento de las finanzas municipales parece indispensable para avanzar, con responsabilidad, en el traslado de nuevas competencias a los gobiernos municipales. Aquí, asuntos relacionados con la modernización de la

base impositiva y su administración, así como la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento municipal, tienen especial relevancia. La necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los municipios es otra tarea que debe ser abordada con mayor claridad. Finalmente, el imperativo de una mayor consistencia entre las políticas de descentralización y desconcentración del Estado ha sido ya planteado por las corporaciones municipales y sus asociaciones nacionales y centroamericanas, así como por diversos investigadores.

Por el lado de la democratización local, se ha logrado importantes progresos en la abolición de las restricciones legales e institucionales. Es indudable que, al finalizar el siglo, el marco jurídico institucional de las municipalidades es mucho más democrático que hace apenas una década. Sin embargo, los avances en cuanto a la participación ciudadana en la gestión del gobierno local, aunque relevantes, han sido quizá menores. Una participación ciudadana que logre la gestión democrática del gobierno local resulta aún un objetivo por lograr. Las buenas prácticas aquí documentadas encierran semillas de esperanza, pero distan de implicar un cambio generalizado.

Por último, parece indispensable fortalecer la cooperación intermunicipal, como lo ha señalado FEMICA, tanto dentro de los países, como en la región y en zonas especiales, como las fronterizas. El fortalecimiento de las asociaciones nacionales y regionales de municipios, los programas de apoyo técnico y de capacitación a los municipios por parte de instituciones públicas y privadas, así como el intercambio de buenas prácticas pueden contribuir positivamente al desafío de tener, en Centroamérica, gobiernos locales fuertes y democráticos.

**Notas**

1 Los ingresos corrientes municipales constituyen los ingresos ordinarios de las municipalidades para financiar, preferentemente, sus gastos de funcionamiento.

2 Citando un informe del BID, Stein señala que en los países industrializados el 35% del gasto gubernamental está en manos de autoridades locales, y en América Latina, el 15% (Stein, 1999).

3 Es un hecho que la conurbación de municipios creó las áreas metropolitanas, de manera que hay municipios intermedios con ingresos importantes. Esto indica que, de sumarse los ingresos municipales de las áreas o regiones metropolitanas, el índice de concentración actual se encuentra subestimado.

4 La carga tributaria mide la participación de los ingresos tributarios en relación con el producto interno bruto.

5 La presión tributaria es la participación de los ingresos tributarios municipales en el total de ingresos tributarios.

6 No puede descartarse que las diferencias de opinión tengan su origen en asuntos metodológicos. Se requiere, en todo caso, una minuciosa investigación para asegurarlo.

7 Costa Rica: en la información de la Contraloría General de la República: a) las tasas de servicio público incluyen los ingresos por prestación de servicios efectivos, 1992-1993 y venta de servicios efectivos a partir de 1995; b) en el rubro de otros ingresos corrientes se consigna el monto de la diferencia entre la sumatoria de los rubros correspondientes en a); c) en los préstamos como parte de los ingresos de capital se consigna el dato correspondiente a recursos de crédito recibidos de 1992 a 1994 y el endeudamiento efectivo a partir de 1995; d) en otros ingresos de capital se consigna el monto de la diferencia entre la sumatoria de los rubros correspondientes a los ingresos de capital.

El Salvador: información recopilada por Harry Jager, del Research Triangle Institute, con base en datos de la Alcaldía de San Salvador y el proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana (PDMPC) USAID/ES-RTI, para FEMICA, 1999.

Guatemala: la información que sirve de base para las cifras relativas tiene limitaciones. Los datos se refieren a una muestra de municipalidades; en la fuente se hace alusión a datos de 34 municipalidades, provenientes de INFOM/INE y de FLACSO.

Honduras: elaborado por FUNDEMUN para FEMICA, 1999, con base en: a) la información sobre impuestos de FUNDEMUN; b) la información sobre las tasas de servicios públicos, contribuciones y otras, y de los préstamos proviene de la Comisión Presidencial de Modernización de Programas de las Naciones Unidas; c) la información sobre las transferencias y donaciones proviene de la Dirección de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal, Ministerio de Gobernación y Justicia; d) la información sobre otros ingresos de capital proviene del BCH, 1997.

Nicaragua: elaborado por PADCO, Proyecto de Descentralización y

Desarrollo Municipal, para FEMICA, 1999, con base en Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INFOM) y Banco Central de Reserva de Nicaragua. La fuentes originales sobre las que se basan las cifras relativas tienen varias limitaciones. No incluyen la ejecución presupuestaria de Managua. Para 1992 falta información de ingresos de veintidós municipios y egresos de veintisiete. En 1993, falta información de ingresos de diez municipios y egresos de diecisiete. En 1994, falta información de ingresos de nueve municipios y egresos de nueve. En 1995, falta información de ingresos de nueve municipios y egresos de once. En 1996, falta información de ingresos de veintiún municipios y egresos de dos. En 1997, falta información de ingresos de veintisiete municipios y egresos de veintisiete.

Panamá: elaborado por IPADEM para FEMICA, 1999, con base en: a) información del Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Presupuestos Municipales, años 1992-1993, 1994-1995, 1996-1997, 1997-1998 para el impuesto sobre expendio de bebidas alcohólicas; b) información de la Contraloría General de la República; Censos de Población y Vivienda 1996, para el impuesto sobre actividades industriales, comercio o lucrativas; c) información de la Contraloría General de la República, Situación Económica 1992-1996, para el impuesto sobre la circulación de los vehículos; d) información de la Contraloría General de la República, datos preliminares de 1997 para el impuesto de edificaciones y reedificaciones.

8 Costa Rica: a) el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) formó parte del impuesto territorial hasta 1995; por ley especial se trasladó la administración tributaria a las municipalidades; hasta ese año la recaudación la realizaba centralizadamente el Ministerio de Hacienda y se transfería a las municipalidades. Por ello, durante el período se nota una gradual disminución del impuesto territorial y aumenta la recaudación del IBI.

Guatemala: FLACSO. Como se indicó en el Cuadro 8.3, la información se refiere a una muestra de municipalidades; en la fuente se hace alusión a datos de 34 municipalidades, provenientes de INFOM/INE y FLACSO, 1996. Guatemala: Gálvez y Camposeco, 1994.

Honduras: elaborado por la Fundación para el Desarrollo Municipal, según lo indicado en la nota 7.

Nicaragua: elaborado por PADCO-Proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal, según lo indicado en la nota 7.

Panamá: elaborado por IPADEM, según lo indicado en la nota 7. Para 1996 y 1997 información proporcionada por la Asociación de Municipalidades de Panamá (AMUPA).

9 De acuerdo con esto, la experiencia europea ensaya enfoques de multientidades en la organización de políticas y acciones de trabajo, identificando el carácter múltiple de los desechos para reducirlos y reservar el enterramiento para los "últimos desechos" (Beguin, en Geissmann, 1996).

10 Convenio marco europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales. Suscrito por el Consejo de Europa el 21 de mayo de 1980.

11 Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Art. 97. Guatemala, 1990.

12 Aguilar T., Leticia y otras autoras. *Movimiento de Mujeres en Centroamérica*. Programa regional La Corriente, Nicaragua, 1997. Allí puede revisarse también la descripción del proceso político electoral reciente.

13 La existencia de formas definidas de participación ciudadana en los asuntos públicos locales, sean formales o no, permite apreciar, por un lado, la necesidad y la capacidad de las fuerzas políticas y sociales locales para hacer uso de éstos, y por el otro, la capacidad de las corporaciones municipales para dialogar con los diferentes líderes del poder local y para involucrar a las fuerzas sociales de su distrito en los asuntos públicos municipales, en particular, a lo largo del proceso de planificación y ejecución de sus planes, programas y proyectos de desarrollo.

## Capítulo 8 El desafío de los gobiernos locales democráticos

Convenio con la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (MCCP-UCR).

Coordinadores: Patricia Durán de Jager, directora ejecutiva de FEMICA y Fernando Zeledón, de la MCCP-UCR.

Responsables nacionales: Harry Jager, director del proyecto de desarrollo municipal y participación ciudadana del Research Triangle Institute, para El Salvador; Rolando Raudales, de la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN), para Honduras; Olman Villarreal, de la Universidad de Costa Rica, para Costa Rica; Juan González, Universidad de San Carlos, para Guatemala; Aníbal Culiolis, director ejecutivo del Instituto Panameño de Desarrollo Municipal (IPADEM), para Panamá; Sigifredo Ramírez, del proyecto de descentralización y desarrollo municipal de PADCO, para Nicaragua.

Documento regional: Juan González (FEMICA).

Colaboradores: Olman Rojas y Concepción Orozco de Arias.