

# Índice de Percepción de la Autonomía Municipal

en Centroamérica y República Dominicana





# Índice de Percepción de la Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana



**320.8155  
F981-i**

**Fundación DEMUCA**

Índice de percepción de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana / Fundación DEMUCA. – San José, C.R. : DEMUCA, 2011. 572 p.

**ISBN 978-9968-809-71-9**

1. Autonomía Municipal. 2. Análisis Comparado. 3. Gobierno Local. I. T.

---

**Fundación DEMUCA**

---

**Dirección Técnica Regional**

Jean Paul Vargas Céspedes  
*Coordinador Regional Programa  
Gerencia del Conocimiento*

Natalia Camacho Monge  
*Asistente Técnica Observatorio  
de Autonomía Municipal*

---

**Equipo de Análisis estadístico**

Agustín Gómez Meléndez, *Coordinador*  
Paola Omodeo Cubero

---

**Investigadores del Observatorio  
de Autonomía Municipal (OdAM)**

Vivian Noelia Chacón González, *Guatemala*  
Kenia García Alvarenga, *Honduras*  
Alicia Elena Miranda Duke, *El Salvador*  
Néstor Lacayo Blanco, *Nicaragua (AMUNIC)*  
Melissa Zamora Monge, *Costa Rica*  
Marinelda Varela Quirós, *Panamá*  
Beatriz Fernández Jiménez, *República Dominicana*

---

**Supervisión editorial:**

Luis Bruzón Delgado  
*Coordinador Regional  
Programa de Comunicación*

---

**Primera edición: junio 2011**

---

**© Fundación para el Desarrollo Local  
y el Fortalecimiento Municipal e Institucional  
de Centroamérica y El Caribe (Fundación DEMUCA)**

**Sede** San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 2258-1813 • Fax: (506) 2248-0297  
Apartado Postal: 697-1005  
**www.demuca.org • info@demuca.org**

---

Este libro ha sido impreso con tintas y papel amigable con el ambiente.

## Tabla de contenidos

Tabla de cuadros, gráficos, diagramas e ilustraciones .....	x
Lista de acrónimos .....	xxvi
Presentación .....	xxxii

### **CAPÍTULO I**    **Introducción**..... 1

Introducción .....	3
1.1. Gobernanza municipal .....	5
1.2. Autonomía municipal.....	8
1.3 Índice de percepción de la autonomía municipal – IPAM –.....	11

### **CAPÍTULO II**    **Consideraciones metodológicas: Índice de Percepción de Autonomía Municipal...** 15

Introducción .....	17
2.1. Contexto durante la ejecución.....	18
2.1.1. Definición del IPAM .....	19
2.1.2. Objetivos del IPAM.....	21
2.2 Construcción del IPAM.....	22
2.2.1. Diseño del cuestionario.....	25
2.2.2. Diseño de la muestra .....	29
2.2.3. Procesamiento de los datos.....	30
2.2.4. Cuestionario en línea.....	32
2.2.5. El análisis de la información .....	35
2.2.6. Ficha metodológica del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal en Costa Rica .....	36

### **CAPÍTULO III**    **Los desafíos de la autonomía municipal: desde una mirada de la economía política regional**..... 39

Introducción .....	41
3.1. Los temas transversales: La coordinación interinstitucional y la política de género.....	43
3.1.1. Mala calificación de la coordinación interinstitucional.....	43
3.1.1.1. Coordinación y duplicidad de funciones.....	44
3.1.1.2. Coordinación externa y sub-municipal .....	46

3.1.1.3.	Competencias compartidas .....	48
3.1.2.	Política de Género en el territorio: tarea pendiente y ausente en la región.....	50
3.1.2.1.	La participación política de las mujeres .....	51
3.1.2.2.	Desagregación de información presupuestaria en inversión por género.....	53
3.2.	Reglas Institucionales: presión por reforma y descoordinación frente a la coyuntura regional ....	55
3.2.1.	Los planes de ataque a la crisis financiera internacional .....	56
3.2.2.	Reformas en Honduras ante el desencuentro con la gobernabilidad .....	57
3.2.3.	Robustez de la percepción de las normas constitucionales y legales .....	58
3.2.4.	El Código Municipal faculta al Municipio autodirigirse y autorregularse .....	61
3.3.	Desempeño político de los municipios.....	65
3.3.1.	¿Qué entiende Centroamérica y República Dominicana por Autonomía Política? .....	66
3.3.2.	Relación entre el Alcalde y el Concejo Municipal .....	67
3.3.3.	El sistema electoral como motor de la autonomía municipal.....	68
3.3.4.	Formulación e implementación de políticas públicas locales.....	71
3.3.5.	El asociativismo municipal y las instituciones de asesoría municipal .....	73
3.4.	Financiamiento y gestión de los recursos municipales .....	79
3.4.1.	¿Qué entiende Centroamérica y República Dominicana por Autonomía Financiera?..	79
3.4.2.	Claridad en los marcos normativos financieros.....	80
3.4.3.	Condicionamientos al traslado de recursos .....	81
3.4.4.	Espacios de maniobra del presupuesto municipal.....	83
3.4.5.	Política de ingresos municipales.....	85
3.4.5.1.	Transferencias .....	85
3.4.5.2.	Tributos.....	87
3.4.5.3.	Tasas .....	89
3.4.5.4.	Política de Endeudamiento.....	90
3.5.	Los pilares de la autonomía administrativa entre buenos propósitos y resultados .....	93
3.5.1.	¿Qué entiende Centroamérica y República Dominicana por Autonomía Administrativa? .....	93
3.5.2.	Distorsión en los conceptos y paradojas sobre los instrumentos .....	94
3.5.3.	Mitos y realidades de la carrera administrativa municipal .....	100
3.6.	Desafíos regionales de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana...	108
3.6.1.	Primer desafío: Mejorar la coordinación interinstitucional y reducir la duplicidad de funciones en la gestión de los gobiernos locales .....	108
3.6.2.	Segundo desafío: Replantear la interacción entre los marcos normativos de la autonomía municipal y su régimen de aplicación .....	110
3.6.3.	Tercer desafío: Fortalecer el sistema electoral y las secretarías de asuntos municipales y de juventud en el seno de los partidos políticos .....	111
3.6.4.	Cuarto desafío: Reivindicar la función pública municipal y fortalecer la carrera administrativa municipal .....	112
3.6.5.	Quinto desafío: Diseñar una política de Género con acciones afirmativas .....	113

3.6.6. Sexto desafío: Sanear las finanzas municipales y avanzar hacia nuevos modelos de gestión financiera.....	114
3.6.7. Séptimo desafío: Cerrar las brechas organizativas, tecnológicas y de información en los municipios .....	115
3.6.8. Octavo desafío: Concertación y construcción de una agenda política municipal.....	117

## **CAPÍTULO IV** Guatemala..... 119

Introducción .....	121
4.1. Contexto político municipal de mayo a julio 2010 .....	125
4.2. Características propias de la muestra en el caso nacional .....	126
4.3. Autonomía municipal un constructo diverso .....	130
4.3.1. Balance de las percepciones sobre las connotaciones conceptuales de la autonomía municipal .....	131
4.4. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) .....	133
4.4.1. Autonomía municipal .....	135
4.4.1.1. Reglas institucionales.....	136
4.4.1.2. Autonomía política .....	140
4.4.1.3. Autonomía administrativa.....	145
4.4.1.4. Autonomía financiera .....	148
4.5. Visión nacional desde lo regional.....	155
4.5.1. Los cinco aspectos nacionales mejor evaluados desde la comparación regional.....	161
4.5.2. Los 5 aspectos nacionales menor evaluados desde la comparación regional.....	164
4.6. Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal.....	166
4.6.1. Análisis del módulo país.....	166
4.6.1.1. Sistema jurídico guatemalteco .....	167
4.6.1.2. Código Tributario .....	169
4.6.1.3. Deuda Municipal .....	171
4.6.1.4. Ley de Servicio Civil Municipal .....	173
4.6.2. Autonomía municipal y equidad de género.....	173

## **CAPÍTULO V** Honduras ..... 177

Introducción .....	179
5.1. Contexto político municipal durante el período de estudio .....	180



5.2.	Características propias de la muestra en Honduras.....	181
5.3.	Autonomía municipal un constructo diverso .....	183
5.4.	Índice de Percepción de la Autonomía Municipal.....	186
5.4.1.	Autonomía municipal (integral).....	187
5.4.2.	Reglas institucionales (IPRI).....	188
5.4.3.	Autonomía política (IPAP) .....	189
5.4.4.	Autonomía administrativa (IPAD).....	190
5.4.5.	Autonomía financiera (IPAF).....	191
5.5.	Una visión nacional desde lo regional .....	192
5.6.	Análisis del módulo país .....	197
5.7.	Autonomía municipal y equidad de género .....	203
<b>CAPÍTULO VI El Salvador .....</b>		<b>205</b>
	Introducción .....	207
6.1.	Contexto político municipal durante el período de estudio .....	208
6.2.	Autonomía municipal un constructo diverso .....	210
6.2.1.	Connotaciones conceptuales de la autonomía municipal .....	210
6.2.2.	Concepto de autonomía municipal.....	211
6.3.	Índice de Percepción de la Autonomía Municipal.....	215
6.3.1.	Autonomía municipal en general .....	216
6.3.2.	Reglas institucionales.....	217
6.3.3.	Autonomía política .....	219
6.3.4.	Autonomía administrativa.....	223
6.3.5.	Autonomía financiera .....	226
6.4.	Una visión nacional desde lo regional .....	228
6.4.1.	El IPAF en El Salvador: los aspectos mejor evaluados desde una vista regional .....	230
6.4.2.	El IPAD en El Salvador: aspectos peor evaluados desde una vista regional .....	231
6.5.	Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal.....	232
6.5.1.	Análisis del módulo país.....	233
6.5.2.	Autonomía municipal y equidad de género.....	240

<b>CAPÍTULO VII</b>	<b>Nicaragua</b> .....	245	
Introducción .....			247
7.1. Contexto político municipal durante el período de estudio.....			248
7.2. Autonomía municipal un constructo diverso .....			248
7.2.1. Concepto de autonomía municipal.....			248
7.3. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal.....			253
7.3.1. Autonomía municipal .....			253
7.3.2. Reglas Institucionales.....			254
7.3.3. Autonomía política .....			256
7.3.4. Autonomía administrativa.....			259
7.3.5. Autonomía financiera .....			261
7.4. Una visión nacional desde lo regional .....			263
7.4.1. Los 5 aspectos nacionales mejor evaluados desde la comparación regional.....			263
7.4.2. Los 5 aspectos nacionales menor evaluados desde la comparación regional.....			264
7.5. Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal.....			266
7.6. Autonomía municipal y equidad de género .....			269
<b>CAPÍTULO VIII</b>	<b>Costa Rica</b> .....	271	
Introducción .....			273
8.1. Contexto político municipal durante el período de estudio.....			275
8.2. Autonomía municipal un constructo diverso .....			277
8.2.1. Balance de las percepciones sobre las connotaciones conceptuales de la autonomía municipal .....			278
8.2.2. Concepto de autonomía municipal (por sectores).....			280
8.3. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal.....			290
8.3.1. Reglas Institucionales (IPRI).....			291
8.3.2. Autonomía política (IPAP) .....			295
8.3.3. Autonomía administrativa (IPAD).....			299
8.3.4. Autonomía financiera .....			305
8.4. Una visión nacional desde lo regional .....			308
8.4.1. Los aspectos nacionales mejor evaluados desde la comparación regional.....			308
8.4.2. Los aspectos nacionales menor evaluados desde la comparación regional.....			311



8.5. Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal.....	313
8.6. Autonomía municipal y equidad de género.....	322

**CAPÍTULO IX Panamá..... 325**

Introducción .....	327
9.1. Contexto político municipal durante el período de estudio.....	330
9.2. Autonomía municipal un constructo diverso .....	333
9.2.1. Balance de las percepciones sobre las connotaciones conceptuales de la autonomía municipal .....	333
9.2.2. Concepto de autonomía municipal (por sectores).....	334
9.3. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal.....	337
9.3.1. Autonomía municipal (integral).....	337
9.3.2. Reglas institucionales.....	339
9.3.3. Autonomía política .....	340
9.3.4. Autonomía administrativa.....	343
9.3.5. Autonomía financiera .....	345
9.4. Una visión nacional desde lo regional .....	348
9.4.1. Los 5 aspectos nacionales mejor evaluados desde la comparación regional.....	349
9.4.2. Los 5 aspectos nacionales menor evaluados desde la comparación regional.....	350
9.5. Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal.....	351
9.5.1. Análisis del módulo país.....	351
9.6. Autonomía municipal y equidad de género.....	354

**CAPÍTULO X República Dominicana ..... 363**

Introducción .....	365
10.1. Contexto político municipal durante el período de estudio.....	369
10.2. Autonomía municipal un constructo diverso .....	372
10.2.1. Balance de las percepciones sobre las connotaciones conceptuales de la autonomía municipal.....	373
10.2.2. Concepto de autonomía municipal (por sectores).....	373
10.3. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal.....	381
10.3.1. Autonomía municipal (integral).....	385

10.3.2. Reglas institucionales .....	387
10.3.3. Autonomía política.....	391
10.3.4. Autonomía administrativa .....	402
10.3.5. Autonomía financiera.....	412
10.4. Una visión nacional desde lo regional .....	421
10.4.1. Los 5 aspectos nacionales mayor evaluados desde la comparación regional .....	422
10.4.2. Los 5 aspectos nacionales menor evaluados desde la comparación regional .....	424
10.5. Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal.....	427
10.5.1. Análisis del módulo país .....	428
10.6. Autonomía municipal y equidad de género .....	439
<b>Anexos.....</b>	<b>447</b>
<b>Anexo N° 1.</b> Aspectos metodológicos de la creación del IPAM .....	<b>449</b>
<b>Anexo N° 2.</b> Instrumento aplicado en la región para la creación del IPAM .....	<b>457</b>
<b>Anexo N° 3.</b> Resumen de cuadros estadísticos .....	<b>491</b>
<b>Anexo N° 4.</b> Resumen de gráficos estadísticos.....	<b>523</b>



# Tabla de cuadros, gráficos y diagramas

## CUADROS

<b>CAPÍTULO I</b>	<b>Introducción</b> .....	1
Cuadro N° 1.1	Áreas de la autonomía municipal de la agenda temática del OdAM .....	10
Cuadro N° 1.2	Áreas de priorización temática por tipo de autonomía municipal .....	11
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>Consideraciones metodológicas: Índice de Percepción de Autonomía Municipal</b> ....	15
Cuadro N° 2.1.	Conversión de la escala de las preguntas utilizadas para calcular los subíndices... 24	
Cuadro N° 2.2.	Distribución de las personas entrevistadas en Centroamérica y República Dominicana .....	30
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>Los desafíos de la autonomía municipal: desde una mirada de la economía política regional</b> .....	39
Cuadro N° 3.1.	Medidas diseñadas por los países de la región para enfrentar los efectos de la crisis Financiera internacional. ....	56
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>Guatemala</b> .....	19
Cuadro N° 4.1.	Fragmentación de los bloques legislativos (1/08 a 7/10) .....	124
Cuadro N° 4.2.	Composición del marco muestral (IPAM – Guatemala) .....	127
Cuadro N° 4.3.	Distribución etaria de la muestra de entrevistados del IPAM.....	129
Cuadro N° 4.4.	Subíndices que conforman el IPAM .....	134
Cuadro N° 4.5.	Integración de la muestra del IPAM.....	135
Cuadro N° 4.6.	Valoración general sobre autonomía de las municipalidades .....	138
Cuadro N° 4.7.	Grado de acuerdo con los enunciados que integran el IPRI .....	142
Cuadro N° 4.8.	Grado de acuerdo con los enunciados que conforman el IPAP .....	145
Cuadro N° 4.9.	Calificación general y frecuencia sobre autonomía financiera de las municipalidades. ....	149
Cuadro N° 4.10.	Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF) .....	151
Cuadro N° 4.11.	Valoraciones sobre “el marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades” .....	153
Cuadro N° 4.12.	Tendencia de los subíndices que integran el IPAM .....	154
Cuadro N° 4.13.	Centroamérica y República Dominicana: Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI) .....	157
Cuadro N° 4.14.	Centroamérica y República Dominicana: Índice de Percepción de la Autonomía Financiera -IPAF- .....	160
Cuadro N° 4.15.	Centroamérica y República Dominicana: axiomas mejor evaluados .....	161
Cuadro N° 4.16.	Centroamérica y República Dominicana: aforismos ambiguamente evaluados ....	163
Cuadro N° 4.17.	Centroamérica y República Dominicana: axiomas con menor calificación .....	165



Cuadro N° 4.18.	Cambios jurídicos que fortalecerían el sistema municipal .....	168
Cuadro N° 4.19.	¿De qué forma favorece la aprobación de un Código Tributario Municipal el fortalecimiento de la autonomía?.....	170
Cuadro N° 4.20.	¿De qué forma se puede contribuir a aminorar los actuales niveles de endeudamiento municipal?.....	171
Cuadro N° 4.21.	Centroamérica y República Dominicana: Índice de Percepción de la Autonomía Local y Equidad de Género .....	175

## **CAPÍTULO V Honduras** ..... 177

Cuadro N° 5.1.	Distribución de la muestra considerada .....	179
Cuadro N° 5.2.	Caracterización de la muestra considerada .....	182
Cuadro N° 5.3.	Definiciones de las áreas de autonomía municipal por sectores .....	185
Cuadro N° 5.4.	Índice de Percepción de Autonomía Municipal en la Región .....	193
Cuadro N° 5.5.	Los 5 aspectos mejor valorados y su relación en la región.....	194
Cuadro N° 5.6.	Los 5 aspectos menos valorados y su relación en la región.....	195
Cuadro N° 5.7.	Ventajas y desventajas de la separación de fechas en el proceso electoral.....	199

## **CAPÍTULO VI El Salvador** ..... 205

Cuadro N° 6.1.	Sectores entrevistados .....	208
Cuadro N° 6.2.	Concepto de autonomía municipal según los entrevistados.....	211
Cuadro N° 6.3.	Concepto de autonomía política municipal .....	212
Cuadro N° 6.4.	Concepto de autonomía administrativa municipal .....	214
Cuadro N° 6.5.	Concepto de autonomía financiera municipal .....	215
Cuadro N° 6.6.	Índice de Percepción de la Autonomía Municipal y sus subíndices .....	216
Cuadro N° 6.7.	Índice de Percepción de la Autonomía Municipal en general.....	217
Cuadro N° 6.8.	Índice de la Percepción de la Autonomía Política (IPAP) .....	220
Cuadro N° 6.9.	Índice de percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD) por sector .....	224
Cuadro N° 6.10.	Índice de Percepción de la Autonomía Financiera según sector abordado.....	227
Cuadro N° 6.11.	IPAM a nivel regional.....	229
Cuadro N° 6.12.	Índice de Percepción de la Autonomía Financiera para El Salvador y la región.....	230
Cuadro N° 6.13.	Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa para El Salvador y la región.....	231
Cuadro N° 6.14.	Opinión respecto al Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial .....	234
Cuadro N° 6.15.	Opinión respecto al Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial por sector ....	234
Cuadro N° 6.16.	Opinión sobre la Ley ODT según el área de interés de la autonomía municipal ....	235
Cuadro N° 6.17.	Opinión respecto a la necesidad de una política de descentralización .....	236
Cuadro N° 6.18.	Opiniones a favor sobre la necesidad de una política de descentralización .....	237
Cuadro N° 6.19.	Opinión respecto al aumento del FODES.....	238
Cuadro N° 6.20.	Opinión respecto al aumento del FODES.....	238
Cuadro N° 6.21.	¿Existe una distribución equitativa de los recursos del Estado? .....	239



**CAPÍTULO VII** **Nicaragua** ..... 245

Cuadro N° 7.1.	Muestra del estudio sobre Índice de Percepción de la Autonomía Municipal, Nicaragua.....	247
Cuadro N° 7.2.	Conceptos claves por sector en el concepto de autonomía municipal .....	249
Cuadro N° 7.3.	Conceptos claves por sector en el concepto de autonomía política.....	250
Cuadro N° 7.4.	Conceptos claves por sector en el concepto de autonomía administrativa .....	251
Cuadro N° 7.5.	Conceptos claves por sector en el concepto de autonomía financiera .....	252
Cuadro N° 7.6.	Percepción de la autonomía política por ejes temáticos .....	258
Cuadro N° 7.7.	Transferencia de competencias .....	260
Cuadro N° 7.8.	Ofertas de capacitación en materia municipal.....	261
Cuadro N° 7.9.	El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.....	263
Cuadro N° 7.10.	Comparación Regional de la percepción de la Autonomía Municipal.....	264
Cuadro N° 7.11.	Comparación Regional de los porcentajes más bajos de Nicaragua .....	265

**CAPÍTULO VIII** **Costa Rica** ..... 271

Cuadro N° 8.1.	Distribución de la muestra en Costa Rica por sectores .....	274
Cuadro N° 8.2.	Último grado de educación aprobado de los entrevistados.....	275
Cuadro N° 8.3.	Principales tendencias en la conceptualización de autonomía municipal.....	278
Cuadro N° 8.4.	Principales tendencias en la conceptualización de autonomía política.....	281
Cuadro N° 8.5.	Principales tendencias en la conceptualización de autonomía administrativa ...	284
Cuadro N° 8.6.	Principales tendencias en la conceptualización de autonomía financiera.....	287
Cuadro N° 8.7.	Valoración de los subíndices de la autonomía municipal .....	290
Cuadro N° 8.8.	Valoración de los subíndices de la autonomía municipal por sectores.....	291
Cuadro N° 8.9.	IPAM y subíndice en Centroamérica y República Dominicana .....	308
Cuadro N° 8.10.	Percepción sobre el marco competencial de la administración financiera a nivel regional .....	309
Cuadro N° 8.11.	Percepción sobre la promoción de la participación de la mujer en el sistema electoral a nivel regional .....	309
Cuadro N° 8.12.	Percepción sobre la inclusión de la perspectiva de género en las ofertas de capacitación municipal a nivel regional .....	310
Cuadro N° 8.13.	Percepción sobre el fortalecimiento de la carrera administrativa a nivel regional.....	310
Cuadro N° 8.14.	Percepción sobre la relación alcalde-concejo a nivel regional.....	311
Cuadro N° 8.15.	Percepción sobre claridad de los mecanismos de transferencias a nivel regional.....	311
Cuadro N° 8.16.	Percepción sobre la claridad y coherencia del Código Municipal a nivel regional.....	312
Cuadro N° 8.17.	Percepción sobre la coordinación interinstitucional a nivel regional .....	312
Cuadro N° 8.18.	Percepción sobre las condiciones de la recaudación de tributos a nivel regional.....	313
Cuadro N° 8.19.	Frecuencia de respuestas a pregunta del módulo país sobre traslado de competencias.....	314

Cuadro N° 8.20.	Frecuencia de respuestas a pregunta del módulo país sobre el IFAM .....	317
Cuadro N° 8.21.	Frecuencia de respuestas a pregunta del módulo país sobre reforma al Código Municipal .....	320

**CAPÍTULO IX Panamá .....** 325

Cuadro N° 9.1.	Distribución de las personas entrevistadas de acuerdo a su último grado de educación aprobado. ....	328
Cuadro N° 9.2.	Distribución de las personas entrevistadas de acuerdo a su edad .....	328
Cuadro N° 9.3.	Distribución de las personas entrevistadas de acuerdo al sector al que pertenecen.....	330
Cuadro N° 9.4.	Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM). ....	338
Cuadro N° 9.5.	Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP).....	342
Cuadro N° 9.6.	Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF) .....	347
Cuadro N° 9.7.	Diferencias entre el índice regional y nacional.....	349
Cuadro N° 9.8.	Cuatro aspectos nacionales mejor evaluados con respecto al índice regional, según sub índice y aspecto .....	349
Cuadro N° 9.9.	Cinco aspectos nacionales menor evaluados con respecto al índice regional, según sub índice y aspecto .....	350
Cuadro N° 9.10.	¿Piensa usted que los marcos legales que norman el ejercicio de la autonomía municipal tienen claridad y coherencia para hacerla operativa?, .....	352
Cuadro N° 9.11.	Porcentaje de cargos ganados por mujeres, en las Elecciones Generales del 3 de mayo de 2009 .....	362

**CAPÍTULO X República Dominicana .....** 363

Cuadro N° 10.1.	Composición muestra inicial del estudio según sectores.....	367
Cuadro N° 10.2.	Resultados elecciones municipales de 2010 según partido.....	370
Cuadro N° 10.3.	Balance de las precepciones sobre las connotaciones conceptuales de la autonomía municipal .....	373
Cuadro N° 10.4.	Ideas predominantes en el concepto de autonomía municipal según los entrevistados .....	374
Cuadro N° 10.5.	Ideas predominantes en el concepto de autonomía municipal según sectores .....	375
Cuadro N° 10.6.	Ideas predominantes en el concepto de autonomía política según los entrevistados .....	376
Cuadro N° 10.7.	Ideas predominantes en el concepto de autonomía política según sector ....	377
Cuadro N° 10.8.	Ideas predominantes en el concepto de autonomía administrativa según los entrevistados .....	378
Cuadro N° 10.9.	Ideas predominantes en el concepto de autonomía administrativa según sectores .....	379
Cuadro N° 10.10.	Ideas predominantes en el concepto de autonomía financiera según los entrevistados .....	380
Cuadro N° 10.11.	Ideas predominantes en el concepto de autonomía financiera según sector.....	381

Cuadro N° 10.12.	Total de aspectos menor valorados por los entrevistas según subíndice .....	383
Cuadro N° 10.13.	Distancia entre el sector que más y menos valora según índices .....	385
Cuadro N° 10.14.	Índice y Subíndices de Percepción de la Autonomía Municipal.....	386
Cuadro N° 10.15.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “la Constitución Política respalda la existencia de gobiernos locales autónomos” por sector .....	391
Cuadro N° 10.16.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “la FEDOMU constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal” por sector .....	395
Cuadro N° 10.17.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “La Liga Municipal Dominicana ha brindado una asistencia técnica acorde con las necesidades de los municipios” por sector .....	397
Cuadro N° 10.18.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “la relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local” por sector.....	398
Cuadro N° 10.19.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Sistema Electoral fortalece la autonomía política” por sector .....	401
Cuadro N° 10.20.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “existe una correspondencia entre la transferencia de competencias del gobierno central y las transferencia de recursos financieros” por sector .....	410
Cuadro N° 10.21.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales” por sector .....	417
Cuadro N° 10.22.	Comparativa de los Índices y Subíndices del IPAM a nivel regional.....	422
Cuadro N° 10.23.	Aspectos mayor valorados en la República Dominicana desde la comparación regional según subíndices del IPAM .....	423
Cuadro N° 10.24.	Aspectos menor valorados en la República Dominicana desde la comparación regional según subíndices del IPAM .....	424
Cuadro N° 10.25.	Valoraciones sobre la incidencia de la última reforma constitucional sobre la autonomía municipal en la República Dominicana .....	430
Cuadro N° 10.26.	Valoraciones sobre la participación de los gobiernos locales en el sistema de planificación e inversión pública .....	432
Cuadro N° 10.27.	Valoraciones sobre la conveniencia de que el fortalecimiento de los gobiernos locales aparezca como eje transversal de la END 2010-2030.....	434
Cuadro N° 10.28.	Valoraciones sobre la conveniencia de que la Liga Municipal Dominicana continúe funcionando bajo su estatus jurídico y potestades actuales .....	435
Cuadro N° 10.29.	Valoraciones sobre cuál debiera ser la naturaleza, funciones, estructura y potestades de la Liga Municipal Dominicana.....	436
Cuadro N° 10.30.	Grado de acuerdo sobre la conversión de la Liga Municipal Dominicana en un Instituto de Formación Municipal.....	437
Cuadro N° 10.31.	Grado de acuerdo sobre la ampliación del alcance de la Liga Municipal Dominicana sobre la fiscalización y el control interno de los municipios.....	437

Cuadro N° 10.32.	Opiniones sobre modo de vinculación de la Liga Municipal Dominicana y la FEDOMU.....	438
Cuadro N° 10.33.	Posiciones sobre el estatus jurídico de la FEDOMU .....	439
Cuadro N° 10.34.	Puntajes obtenidos por los aspectos de inclusión de la perspectiva de género en la dimensión local según subíndices del IPAM .....	441
Cuadro N° 10.35.	Número de mujeres alcaidesas y regidoras 2002-2010.....	

**Anexos..... 447**

Cuadro N° 11.1.	Centroamérica y República Dominicana. Distribución de las personas entrevistadas de acuerdo al sector al que pertenecen.....	493
Cuadro N° 11.2.	Centroamérica y República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) y subíndices por sector. ....	493
Cuadro N° 11.3 .	Costa Rica. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI).....	494
Cuadro N° 11.4.	Costa Rica. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP).....	495
Cuadro N° 11.5.	Costa Rica. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD). ....	496
Cuadro N° 11.6.	Costa Rica. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF). ....	497
Cuadro N° 11.7.	El Salvador. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI).....	498
Cuadro N° 11.8.	El Salvador. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP).....	499
Cuadro N° 11.9.	El Salvador. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD). ....	500
Cuadro N° 11.10.	El Salvador. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF). ....	501
Cuadro N° 11.11.	Guatemala. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI).....	502
Cuadro N° 11.12.	Guatemala. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP). ....	503
Cuadro N° 11.13.	Guatemala. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD). ....	504
Cuadro N° 11.14.	Guatemala. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF).....	505
Cuadro N° 11.15.	Honduras. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI). ....	506
Cuadro N° 11.16.	Honduras. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP).....	507
Cuadro N° 11.17.	Honduras. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD). ....	508
Cuadro N° 11.18.	Honduras. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF). ....	509
Cuadro N° 11.19.	Nicaragua. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI).....	510
Cuadro N° 11.20.	Nicaragua. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP). ....	511
Cuadro N° 11.21.	Nicaragua. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD). ....	512
Cuadro N° 11.22.	Nicaragua. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF).....	513
Cuadro N° 11.23.	Panamá. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI).....	514
Cuadro N° 11.24.	Panamá. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP). ....	515
Cuadro N° 11.25.	Panamá. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD). ....	516
Cuadro N° 11.26.	Panamá. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF).....	517
Cuadro N° 11.27.	República Dominicana. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI). ....	518
Cuadro N° 11.28.	República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP). ....	519
Cuadro N° 11.29.	República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD). ....	520
Cuadro N° 11.30.	República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF).....	521





## GRÁFICOS

<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>Los desafíos de la autonomía municipal: desde una mirada de la economía política regional.....</b>	
Gráfico N° 3.1.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “la coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios” ..... 45
Gráfico N° 3.2.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios” ..... 47
Gráfico N° 3.3.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “la relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local”. ..... 48
Gráfico N° 3.4.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas”. ..... 49
Gráfico N° 3.5.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal” .... 51
Gráfico N° 3.6.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio”. ..... 53
Gráfico N° 3.7.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género”. ..... 54
Gráfico N° 3.8.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “la Constitución Política respalda la existencia de gobiernos locales autónomos”. ..... 58
Gráfico N° 3.9.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Código Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal”. ..... 60
Gráfico N° 3.10.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Código Municipal es claro y coherente en su contenido”. ..... 61
Gráfico N° 3.11.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Código Municipal faculta al municipio para autoregularse”. ..... 62
Gráfico N° 3.12.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Código Municipal faculta al municipio para auto dirigirse” ..... 63
Gráfico N° 3.13.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Código Municipal faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta” ..... 64

Gráfico N° 3.14.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “en el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal” . . . . .	68
Gráfico N° 3.15.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Sistema Electoral fortalece la autonomía política” . . . . .	69
Gráfico N° 3.16.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas” . . . . .	72
Gráfico N° 3.17.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas” . . . . .	73
Gráfico N° 3.18.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal” . . . . .	74
Gráfico N° 3.19.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “la Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal” . . . . .	76
Gráfico N° 3.20.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Instituto Nacional de Municipios ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades” . . . . .	77
Gráfico N° 3.21.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades” . . . . .	81
Gráfico N° 3.22.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales” . . . . .	82
Gráfico N° 3.23.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad. Instrumentos adecuados para una recaudación de tributos” . . . . .	83
Gráfico N° 3.24.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades” . . . . .	84
Gráfico N° 3.25.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales” . . .	86
Gráfico N° 3.26.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos” . . . . .	88
Gráfico N° 3.27.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios” . . . . .	89
Gráfico N° 3.28.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación	

	de que “las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal” . . . . .	91
Gráfico N° 3.29.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna” . . . . .	96
Gráfico N° 3.30.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades” . . . . .	97
Gráfico N° 3.31.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan” . . . . .	98
Gráfico N° 3.32.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “las municipalidades cuentan con la capacidad técnica para integrarse con las Sistemas Informáticos diseñados para el Gobierno Central” . . . . .	99
Gráfico N° 3.33.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los municipios cuentan con la autonomía para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios” . . . . .	100
Gráfico N° 3.34.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal” . . . . .	102
Gráfico N° 3.35.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “la carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades” . . . . .	104
Gráfico N° 3.36.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “la oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género” . . . . .	105
Gráfico N° 3.37.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los gobiernos locales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización” . . . . .	106

**CAPÍTULO IV** Guatemala . . . . . 119

Gráfico N° 4.1.	Recomposición de las bancadas legislativas (1/08 - 7/10) . . . . .	125
Gráfico N° 4.2.	Distribución de las personas entrevistadas, según año de desempeño de sus actuales funciones . . . . .	128
Gráfico N° 4.3.	distribución de las personas entrevistadas de acuerdo a su género . . . . .	129
Gráfico N° 4.4.	Subíndices que integran el IPAM . . . . .	132
Gráfico N° 4.5.	Calificación por sector sobre las respuestas de Autonomía Municipal . . . . .	133
Gráfico N° 4.6.	Valoración general sobre autonomía de las municipalidades . . . . .	136
Gráfico N° 4.7.	Índice de percepción de las reglas institucionales -IPRI- . . . . .	139
Gráfico N° 4.8.	Ponderación del IPRI . . . . .	139
Gráfico N° 4.9.	Calificación del IPAP . . . . .	139

Gráfico N° 4.10.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal” .....	143
Gráfico N° 4.11.	Opinión con respecto a la afirmación “la Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal” .....	144
Gráfico N° 4.12.	Calificación sobre autonomía administrativa –IPAD- .....	146
Gráfico N° 4.13.	Índice de Percepción sobre Autonomía Administrativa (IPAD) .....	147
Gráfico N° 4.14 .	Percepción sobre “los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna” .....	148
Gráfico N° 4.15.	Valoración general de la autonomía financiera de las municipalidades (frecuencia).....	150
Gráfico N° 4.16.	Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF) .....	152
Gráfico N° 4.17.	Capacidad de las municipalidades para modificar sus presupuestos .....	152
Gráfico N° 4.18.	IPAM en Centroamérica y República Dominicana.....	156

## **CAPÍTULO V Honduras** ..... 177

Gráfico N° 5.1.	Índice de Percepción de la Autonomía Municipal. Valor por sectores .....	187
Gráfico N° 5.2.	Construcción del Índice de Percepción de las Reglas Institucionales .....	189
Gráfico N° 5.3.	Índice de Percepción de la Autonomía Política. Valoración por Sectores.....	190
Gráfico N° 5.4.	Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa. Valoración por Sectores ....	191
Gráfico N° 5.5.	Construcción del Índice de Percepción de Autonomía Financiera .....	192

## **CAPÍTULO VI El Salvador** ..... 205

Gráfico N° 6.1.	Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI) .....	218
Gráfico N° 6.2.	La coordinación evita la duplicidad de funciones entre las instituciones y los municipios .....	219
Gráfico N° 6.3.	Percepción sobre la autonomía de las municipalidades para formular políticas públicas .....	221
Gráfico N° 6.4.	Percepción sobre la autonomía de las municipalidades para implementar políticas públicas .....	222
Gráfico N° 6.5.	Percepción sobre el ISDEM .....	223
Gráfico N° 6.6.	Correspondencia entre la transferencia de las competencias del gobierno central y las transferencias de recursos financieros .....	225
Gráfico N° 6.7.	¿Cuentan las municipalidades con infraestructura tecnológica para una adecuada gestión? .....	226
Gráfico N° 6.8.	Índice de Percepción de la Autonomía Financiera según sector abordado.....	228
Gráfico N° 6.9.	Índice de Percepción de la Autonomía Financiera por país .....	229
Gráfico N° 6.10.	El sistema electoral y la partición políticas de las mujeres en puestos de elección popular .....	240
Gráfico N° 6.11.	Evolución en el número de alcaldesas electas, 1994-2012 .....	241

Gráfico N° 6.12.	Autonomía municipal para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas de género .....	242
Gráfico N° 6.13.	Autonomía municipal para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género .....	243

## **CAPÍTULO VII** **Nicaragua**..... 245

Gráfico N° 7.1.	Percepción de la Autonomía Municipal según sectores .....	253
Gráfico N° 7.2.	Índice de Percepción de la Autonomía Municipal. Nicaragua .....	254
Gráfico N° 7.3.	Índice de Percepción de las Reglas Institucionales. Nicaragua.....	255
Gráfico N° 7.4.	Percepción de las Reglas Institucionales .....	256
Gráfico N° 7.5.	Índice de Percepción de la Autonomía Política. Nicaragua .....	257
Gráfico N° 7.6.	Índice Percepción de la Autonomía Administrativa. Nicaragua .....	259
Gráfico N° 7.7.	Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF) .....	262
Gráfico N° 7.8.	Opinión acerca de la aprobación del proyecto de ley de Ordenamiento Territorial con respecto al principio de autonomía municipal .....	267
Gráfico N° 7.9.	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio .....	269
Gráfico N° 7.10	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género .....	270

## **CAPÍTULO VIII** **Costa Rica** ..... 271

Gráfico N° 8.1.	Resultados desagregados del índice de percepción de las reglas institucionales.....	292
Gráfico N° 8.2.	“La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local” .....	296
Gráfico N° 8.3.	“Las municipalidades cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan” .....	300
Gráfico N° 8.4.	“Debería existir una mayor transferencia de competencias desde el gobierno central a las municipalidades .....	301
Gráfico N° 8.5.	“La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades” .....	302

## **CAPÍTULO IX** **Panamá**..... 325

Gráfico N° 9.1.	Índice de Percepción de la Autonomía Política.....	341
Gráfico N° 9.2.	Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa .....	343
Gráfico N° 9.3.	Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF) .....	346
Gráfico N° 9.4.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal .....	356



Gráfico N° 9.5.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio” . . . . .	357
Gráfico N° 9.6.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que el marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género . . . . .	358
Gráfico N° 9.7.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que la oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género. . . . .	359
Gráfico N° 9.8.	Panamá. Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género” . . . . .	360
Gráfico N° 9.9.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género . . . . .	361
<b>CAPÍTULO X República Dominicana . . . . .</b>		<b>363</b>
Gráfico N° 10.1.	Distribución de las personas seleccionadas según el sector al que pertenecen. . . . .	368
Gráfico N° 10.2.	Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) según sector . . . . .	386
Gráfico N° 10.3.	Índice de Percepción de las reglas Institucionales (IPRI) por sector . . . . .	388
Gráfico N° 10.4.	Valoración de las variables que conforman el Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI) . . . . .	389
Gráfico N° 10.5.	Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP) por sector . . . . .	392
Gráfico N° 10.6.	Valoración de las variables que conforman el Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP) . . . . .	393
Gráfico N° 10.7.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “la Liga Municipal Dominicana ha brindado una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades” . . . . .	396
Gráfico N° 10.8.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Sistema Electoral fortalece la autonomía política” . . . . .	399
Gráfico N° 10.9.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad” . . . . .	402
Gráfico N° 10.10.	Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD) por sector . . . . .	403
Gráfico N° 10.11.	Valoración de las variables que conforman el Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD) . . . . .	405
Gráfico N° 10.12.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas” . . . . .	407
Gráfico N° 10.13.	Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades” . . . . .	408

Gráfico N° 10.14. Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades” .....	409
Gráfico N° 10.15. Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “la carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades” .....	411
Gráfico N° 10.16. Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de las municipalidades en esa materia” .....	412
Gráfico N° 10.17. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF) por sector .....	413
Gráfico N° 10.18. Valoración de las variables que conforman el Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF).....	414
Gráfico N° 10.19. Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad .....	415
Gráfico N° 10.20. Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el gobierno central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales” .....	416
Gráfico N° 10.21. Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o tributos en sus territorios” .....	419
Gráfico N° 10.22. Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos” .....	420
Gráfico N° 10.23. Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio” .....	442

**Anexos..... 447**

<b>Anexo N° 4. Resumen de gráficos estadísticos.....</b>	<b>523</b>
Gráfico N° 11.1. Centroamérica y República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) por país. ....	525
Gráfico N° 11.2. Centroamérica y República Dominicana. Composición del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) por país. ....	525
Gráfico N° 11.3. Centroamérica y República Dominicana. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI) por país. ....	526
Gráfico N° 11.4. Centroamérica y República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP). ....	526
Gráfico N° 11.5. Centroamérica y República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD). ....	527

Gráfico N° 11.6.	Centroamérica y República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF).....	527
Gráfico N° 11.7.	Centroamérica y República Dominicana. Subíndices obtenidos y calificaciones promedio dadas por las personas entrevistadas para las cuatro dimensiones consideradas en la Autonomía Municipal.....	528
Gráfico N° 11.8.	Costa Rica. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM). ....	529
Gráfico N° 11.9.	El Salvador. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM). ....	530
Gráfico N° 11.10.	Guatemala. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM). ....	531
Gráfico N° 11.11.	Honduras. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM). ....	532
Gráfico N° 11.12.	Nicaragua. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM). ....	533
Gráfico N° 11.13.	Panamá. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM). ....	534
Gráfico N° 11.14.	República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)....	535



## DIAGRAMAS

<b>CAPÍTULO I</b>	<b>Introducción</b> .....	1
Diagrama 1.1.	Gobernanza municipal en las relaciones con el gobierno central.....	7
Diagrama 1.2.	Percepción de la aceptación de una política pública; su aplicación y efectos.....	13
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>Consideraciones metodológicas: Índice de Percepción de Autonomía Municipal</b> .....	15
Diagrama 2.1.	Vínculo del IPAM con la Agenda Temática del OdAM.....	21
Diagrama 2.2.	Dimensiones del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM).....	23
Diagrama 2.3.	Diseño del proceso del IPAM.....	26
Diagrama 2.4.	Definición del concepto de autonomía municipal .....	27
Diagrama 2.5.	Clasificación general de las preguntas abiertas.....	27
Diagrama 2.6.	Control de cuestionario.....	31
<b>CAPÍTULO VIII</b>	<b>Costa Rica</b> .....	271
Diagrama 8.1.	Respuestas más frecuentes sobre el concepto de autonomía municipal.....	279
Diagrama 8.2.	Respuestas más frecuentes sobre el concepto de autonomía política .....	283
Diagrama 8.3.	Respuestas más frecuentes sobre el concepto de autonomía administrativa ...	285
Diagrama 8.4.	Respuestas más frecuentes sobre el concepto de autonomía financiera.....	289
Diagrama 8.5.	Principales resultados de la percepción de las reglas institucionales .....	294
Diagrama 8.6.	Principales resultados de la percepción de la autonomía política .....	298
Diagrama 8.7.	Principales resultados de la percepción de la autonomía administrativa .....	304
Diagrama 8.8.	Principales resultados de la percepción de la autonomía financiera .....	307
<b>CAPÍTULO IX</b>	<b>Panamá</b> .....	325
Diagrama 9.1.	Panamá. Elementos relevantes del contexto municipal durante la realización del estudio.....	333
Diagrama 9.2.	Panamá. Balance de las percepciones sobre la Autonomía Municipal .....	334
Diagrama 9.3.	Panamá. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales, según sectores entrevistados .....	339
Diagrama 9.4.	Naturaleza de las preguntas de la Autonomía Administrativa .....	344
Diagrama 9.5.	Panamá. Mecanismos y procedimientos para la aplicación de la Autonomía Municipal.....	353
Diagrama 9.6.	Ubicación de las preguntas de género en el cuestionario.....	355

## ILUSTRACIONES



<b>CAPÍTULO II</b>	<b>Consideraciones metodológicas: Índice de Percepción de Autonomía Municipal.....</b>	<b>15</b>
Ilustración 2.1.	Estructura general del cuestionario .....	28
Ilustración 2.2.	Herramienta utilizada para el acopio de los cuestionarios .....	33
Ilustración 2.3.	Estructura de las preguntas de control del IPAM.....	34
Ilustración 2.4.	Parámetros de control para el ingreso de los datos .....	34

## Lista de Acrónimos

### Análisis Regional

AMHON.....	Asociación de Municipios de Honduras.
AMUNIC.....	Asociación de Municipios de Nicaragua.
AMUPA.....	Asociación de Municipios de Panamá.
BID.....	Banco Interamericano de Desarrollo
COMURES.....	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.
DR-CAFTA.....	Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement.
DEMUCA.....	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento ..... Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
FEDOMU.....	Federación Dominicana de Municipios
IFAM.....	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
INAM.....	Instituto Nacional de la Mujer
INAMU.....	Instituto Nacional de la Mujer
INIM.....	Instituto Nicaragüense de la Mujer
INFOM.....	Instituto de Fomento Municipal
ISDEMU.....	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISDEM.....	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.
IPAD.....	Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa
IPAP.....	Índice de Percepción de la Autonomía Política.
IPAM.....	Índice de Percepción de la Autonomía Municipal.
IPRI.....	Índice de Percepción de las Reglas Institucionales
IPG.....	Índice de Potenciación de Género
MIDEPLAN.....	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
PNUD.....	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEPREM.....	La Secretaría Presidencial de la Mujer
OdAM.....	Observatorio de la Autonomía Municipal

### Guatemala

AND.....	Acción de Desarrollo Nacional
ANM.....	Asociación Nacional de Municipios
ANAM.....	Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala
AGAAI.....	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas
ANN.....	Alternativa Nueva Nación
AM.....	Autonomía Municipal
AA.....	Autonomía Administrativa
AF.....	Autonomía Financiera
AP.....	Autonomía Política
CS.....	Colectivo Social
Cg.....	Congreso

CC .....	Corte de Constitucionalidad
CICIG .....	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
DEMUCA.....	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
FRG.....	Frente Republicano Guatemalteco
GANA.....	Gran Alianza Nacional
IP .....	Institución Pública
IP .....	Índice de Percepción
IPRI .....	Índice de Percepción de Reglas Institucionales
IPAP .....	Índice de Percepción de Autonomía Política
IPAD .....	Índice de Percepción de Autonomía Administrativa
MC .....	Medios de Comunicación
LIDER.....	Libertad Democrática Renovada
LEPP .....	Ley Electoral y de Partidos Políticos
OdAM.....	Observatorio de la Autonomía Municipal
PP .....	Partidos Político
RENAP .....	Registro Nacional de Personas
UNE .....	Unidad Nacional de la Esperanza
UA.....	Unidad Académica

## El Salvador

CAPRES.....	Casa Presidencial
COMURES .....	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONADES .....	Consejo de Desarrollo Territorial y Descentralización
FISDL .....	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FODES .....	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
ISDEM .....	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal
LODT .....	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
OPAMSS .....	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
MOP .....	Ministerio de Obras Públicas

## Honduras

AMHON.....	Asociación de Municipios de Honduras
CAM .....	Carrera Administrativa Municipal
FHIS .....	Fondo Hondureño de Inversión Social
IPAD .....	Índice de Percepción de Autonomía Administrativa
IPAF .....	Índice de Percepción de Autonomía Financiera
IPAM .....	Índice de Percepción de Autonomía Municipal
IPAP .....	Índice de Percepción de Autonomía Política
IPRI .....	Índice de Percepción de las Reglas Institucionales
LEOP .....	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas
ODAM .....	Observatorio de Autonomía Municipal
SEPLAN .....	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa



SGJ ..... Secretaría de Gobernación y Justicia  
TSE ..... Tribunal Supremo Electoral

## Nicaragua

AMUNIC ..... Asociación de Municipios de Nicaragua.  
CN ..... Constitución de Nicaragua.  
IPAM ..... Índice de Percepción de la Autonomía Municipal.  
INIFOM ..... Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.  
IPRI ..... Índice de Percepción de las Reglas Institucionales.  
IPAP ..... Índice de Percepción de la Autonomía Política.  
IPAD ..... Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa.  
IPAF ..... Índice de Percepción de la Autonomía Financiera.  
OdAM ..... Observatorio de Autonomía Municipal.

## Costa Rica

CGR ..... Contraloría General de la República  
CICAP ..... Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública  
DEMUCA ..... Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal  
e Institucional de Centroamérica y El Caribe  
DINADECO ..... Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad  
FLACSO ..... Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
ICAP ..... Instituto Centroamericano de Administración Pública  
IFAM ..... Instituto de Fomento y Asesoría Municipal  
INAMU ..... Instituto Nacional de las Mujeres  
IPAD ..... Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa  
IPAF ..... Índice de Percepción de la Autonomía Financiera  
IPAM ..... Índice de Percepción de la Autonomía Municipal  
IPAP ..... Índice de Percepción de la Autonomía Política  
IPRI ..... Índice de Percepción de la Reglas Institucionales  
MIDEPLAN ..... Ministerio de Planificación y Política Económica  
ODAM ..... Observatorio de Autonomía Municipal  
OFIM ..... Oficinas Municipales de la Mujer  
PLANONI ..... Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar  
RECOM ..... Red Costarricense de Mujeres Municipalistas  
UNGL ..... Unión Nacional de Gobiernos Locales

## Panamá

AMUPA ..... Asociación de Municipios de Panamá  
ANAM ..... Autoridad Nacional del Ambiente  
CEAAL ..... Consejo de Educación de Adultos de América Latina  
CGTP ..... Central General de Trabajadores de Panamá  
FENASEP ..... Federación Nacional de Servidores Públicos

FIS.....	Fondo de Inversión Social
ICI .....	Instituto Cooperativo Interamericano
IEPI.....	Instituto de Estudios Políticos Internacionales
INAMU .....	Instituto Nacional de la Mujer
IPADEHM .....	Instituto Panameño de Desarrollo Humano y Municipal
IPAM .....	Índice de Percepción de la Autonomía Municipal
IPRI .....	Índice de Percepción de las Reglas Institucionales
IPAD .....	Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa
IPAP .....	Índice de Percepción de la Autonomía Política
IPEL .....	Instituto Panameño de Estudios Laborales
MCS.....	Medios de Comunicación Social
MEF .....	Ministerio de Economía y Finanzas
PRODEC .....	Programa de Desarrollo Comunitario
PROINLO .....	Programa de Inversión Local

## República Dominicana

AECID .....	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASOMURE .....	Asociación de Municipios de la Región Enriquillo
CAM.....	Carrera Administrativa Municipal
CONARE .....	Consejo Nacional de Reforma del Estado
COPRYME .....	Comisión para la Reforma y Modernización del Estado
DGDOT .....	Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
DGII.....	Dirección General de Impuestos Internos
END .....	Estrategia Nacional de Desarrollo
FEDOMU .....	Federación Dominicana de Municipios
Fundación DEMUCA ..	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe
INTEC.....	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
IPAD .....	Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa
IPAF.....	Índice de Percepción de la Autonomía Financiera
IPAM .....	Índice de Percepción de la Autonomía Municipal
IPRI .....	Índice de Percepción de las Reglas Institucionales
JCE .....	Junta Central Electoral
MAP .....	Ministerio de Administración Pública
MEPYD .....	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
ODAM .....	Observatorio de la Autonomía Municipal
PLD.....	Partido de la Liberación Dominicana
PNUD.....	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
PRD .....	Partido de la Revolucionario Dominicano
PRSC .....	Partido Reformista Social Cristiano
SEM .....	Secretaria de la Mujer
UNMUMDO .....	Unión de Mujeres Municipalistas Dominicanas



## Presentación



Los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana entran en la escena del desarrollo regional y de las agendas políticas nacionales con instrumentos cada vez más renovados y efectivos para enfrentar un futuro incierto frente a la constante evolución política, económica, social y ambiental que experimenta la región. A pesar de la complejidad política y económica de la región, siguen siendo los gobiernos locales, las instancias que por excelencia fungen como promotores del desarrollo local y protagonistas del Estado en el espacio territorial, relevancia que se pone a prueba a cada momento.

La mejora en la gestión pública y las sintonías que se puedan desarrollar con otras instancias del gobierno central y con los actores de la sociedad civil, será la que dará la pauta del futuro de los gobiernos locales, los cuales por ahora se deben concentrar en poner en marcha un diseño institucional en el que la cooperación y el consenso de los actores políticos, públicos y privados sea el *modus operandi* para fortalecer o bien crear un modelo autonómico municipal en aras de mejorar la convivencia democrática, las condiciones de vida y los medios institucionales para la gestión local.

La visión restringida del Estado como el responsable de determinar las políticas a seguir y como su único ejecutor ha quedado atrás en el debate contemporáneo de la ciencia política y ha sido sustituida por enfoques e instrumentos donde las políticas públicas se caracterizan por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento<sup>1</sup>. De este tránsito alentador hacia el ejercicio del poder democrático surge la

interacción de los actores a nivel nacional y local que participan en la definición de las instituciones, las reglas claras para el logro de los intereses y las tareas de gobierno en plena capacidad de ejercicio.

El municipio, sin duda, es un espacio desafiante y enriquecedor de análisis; su estudio proveerá nuevas formas de comprender mejor la relación entre autoridades y los administrados, así como los medios de acción para acarrear, representar y satisfacer las necesidades sociales más primigenias del ciudadano.

A partir del esfuerzo mancomunado de la Fundación DEMUCA y las Asociaciones Nacionales de Municipios de Centroamérica y República Dominicana con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y el acompañamiento técnico del Observatorio de Desarrollo de la Universidad de Costa Rica, surge el Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM), como instancia cuya labor primordial es el apoyo a los procesos de análisis, formulación y diseño de las políticas que favorezcan la autonomía municipal.

Este documento surge de un riguroso trabajo para evaluar, por vez primera, la percepción sobre la autonomía municipal de un grupo selecto de líderes políticos, académicos, sociales y formadores de opinión. Tal esfuerzo ha sido sistematizado en el Índice de Percepción de la Autonomía Municipal –IPAM–, el cual aspira a constituirse en una fuente de información estratégica para la toma de decisiones a lo largo de la región.

---

1. Eugenio Lahera Parada. Introducción a las Políticas Públicas. Breviarios, Fondo de Cultura Económica.2002.



El IPAM se presenta como una singular herramienta para profundizar el análisis de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana, desde las voces de los mismos actores estratégicos. Con la aplicación de encuestas de percepción hacia las élites políticas regionales se permite identificar las brechas o sintonías entre los datos que evidencian los avances o retrocesos en materia de la autonomía municipal y la comprensión de los actores sobre la misma. Información vital para comprender las motivaciones e intereses que inciden de una forma u otra en las agendas políticas municipales de Centroamérica y República Dominicana.

Los ulteriores estudios y análisis que florezcan alrededor de este indicador serán además clave para discurrir por la constatación de la evolución o el estancamiento de la vida autonómica de los gobiernos locales de la región. Desde ese ángulo, los resultados y el examen de los hallazgos actuales por ahora asentados en un ámbito espacial, podrán incorporar en el futuro una dimensión temporal que sea sujeta a la comparación en determinados períodos.

El estudio del IPAM, que se deposita en las manos de los diversos actores involucrados e interesados en el quehacer municipal, es una radiografía integral de cómo los actores conciben la autonomía municipal en la región, permitiendo comparar realidades de diferentes países y percepciones de diferentes actores otorgando un instrumento para conocer el grado de apoyo, el impacto y la viabilidad de una determinada solución en el momento de incidir políticamente.

Los datos, y el análisis de los mismos, pretenden identificar las brechas o sintonías entre las particularidades que evidencian los avances o retrocesos en materia de la autonomía municipal y la comprensión que dichos actores poseen sobre la misma, información vital para entender las motivaciones e intereses que inciden de una forma u otra en las agendas políticas municipa-

les de Centroamérica y República Dominicana.

Los resultados del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal buscan servir como herramientas para los hacedores de la política pública y los actores políticos nacionales y locales en el ejercicio de un liderazgo renovador que devuelva a los ciudadanos las oportunidades y niveles de desarrollo a las que están consignados, razón por la cual, no están dirigidos exclusivamente a una reflexión académica. Conocer la percepción de los actores es decisivo para ese objetivo y supone un primer paso en el rescate de los valores autonómicos de las municipalidades.

De tal forma, el IPAM transita por los componentes de la autonomía política, financiera y administrativa, así como por una valoración de la percepción sobre las reglas institucionales, desgranando, una a una, las dimensiones de la autonomía municipal en índices que, finalmente, arrojan un indicador de autonomía municipal para cada uno de los países y otro para toda la región de países. Las tres dimensiones de la autonomía municipal se desdoblaron en cada uno de los niveles de análisis tanto nacional como regional, expresando cada una sus vulnerabilidades y aciertos de acuerdo a la percepción de sus interlocutores. Por su parte, las reglas institucionales, aunque son analizadas separadamente, constantemente cruzan cada una de las dimensiones política, financiera y administrativa, por su condición de transversal.

El análisis comparado de los sistemas políticos de todos los países nos ayuda comprender por qué en algunos países las decisiones se toman más rápido que en otros o, inclusive, nos puede llevar a suponer alguna relación de mayor descentralización y autonomía municipal en algunos países, a partir de la forma en que está organizada la toma de decisiones.

Así, diferencias y similitudes algunas veces sutiles, otras más evidentes, nos ayudan a com-

prender el contexto en donde se toman las decisiones. Por ejemplo, República Dominicana, a diferencia del resto de países de la región, posee un sistema bicameral; esta situación implica la revisión constante de las leyes emanadas desde alguna de las dos cámaras (diputados y senadores). También en algunos países se prohíbe la reelección presidencial y de diputados de forma inmediata –Costa Rica-. La reelección puede funcionar como un incentivo para los funcionarios electos para transar políticas públicas a cambio de votos, pero sus detractores critican que limita las oportunidades a nuevos actores políticos.

Cada nación de Centroamérica y República Dominicana posee diferencias remarcables en sus marcos normativos, en la ingeniería política y en los mecanismos de representación dentro de los linderos de cada Estado. A la par de estas diferencias reconocidas en el régimen político-institucional, se develan características del mercado que integran un enfoque de economía política, cuya naturaleza también da cuenta de profundas diferencias estructurales en donde conviven a lo interno de cada país las brechas del desarrollo humano y ni que decir de los contrastes entre los países consultados.

El marco conceptual del IPAM, recogido en el capítulo I, profundiza en la discusión de los mejores instrumentos para el estímulo de la gobernanza municipal y sirve de visor para dimensionar el aporte de un indicador como el que se propone en la construcción de políticas públicas dirigidas a fortalecer la autonomía municipal. Esta discusión es poderosamente necesaria porque al final de cuentas interesan herramientas para mejorar la capacidad de gobernar y el buen gobierno en los niveles locales de Centroamérica y República Dominicana. Interesan decisiones del poder constituido que puedan reorientar los rumbos de la política en su ejercicio democrático y esa es la razón por la que se presentan estos resultados aquí y ahora.

El capítulo II del IPAM atiende las consideraciones metodológicas del índice, explicando detalladamente aspectos como la recopilación de los datos, los criterios utilizados para la selección de la muestra, las fórmulas de cálculo y las ponderaciones de los componentes de un índice particular, además de detallar cómo se construyó el instrumento para la recolección de información y cuáles son las escalas utilizadas para la conversión de éstas. El asentamiento de todo el estudio en un diseño particular de premisas metodológicas para la recolección de información primaria es lo que permite con gran confianza extrapolar los balances y análisis a lo largo del estudio y por lo tanto lo que garantiza su confiabilidad.

Sobre la base de la información nacional de los siete países se asienta un estudio regional, expuesto en el capítulo III, que arroja indicadores regionales de percepción en relación a los índices de autonomía política, financiera y administrativa, así como de las reglas institucionales. Los principales temas de coyuntura que han abrazado recientemente a la región se han ponderado dentro de este capítulo y es por eso que se hace referencia a la crisis financiera internacional, a desencuentros con la gobernabilidad que fueron críticos en algunas naciones de la región, a pasos claves que se dieron en el proceso de integración regional y a la secuencia de elecciones que experimentaron los países estudiados en los últimos años.

El estudio regional es enriquecedor a la hora de la comparación con los resultados nacionales marchando en la dirección de destacar las vulnerabilidades presentes en los gobiernos locales, tales como la coordinación interinstitucional entre los municipios y el gobierno central, así como su grado de capacidad organizativa y tecnológica de admitir nuevas competencias aladas de un acompañamiento de recursos. Otro tema que surge desde la perspectiva regional es el tema del género y la necesidad de dar el salto

de su actual lento y estancado posicionamiento en las políticas públicas de la región.

Es a partir del balance regional como se logra identificar la tesitura en la que los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana enfrentan impostergables desafíos que tienen como sus principales protagonistas a sus ciudadanos, quienes parecen no encontrar en el marco normativo que les abriga, ni una respuesta a sus necesidades inmediatas de convivencia, ni tampoco un claro itinerario garante del acarreo de sus demandas por representación política. Son seis los desafíos aquí recogidos aunque, como se ha dicho, todos representan un solo desafío del que dependerá mucho el futuro de una región que lucha por su desarrollo y su estabilidad democrática.

Ante las diversidades presentes en los gobiernos locales a lo interno de cada país, las cuales se ven incrementadas en el contexto regional, se utilizó el mismo cuadro de interrogantes y aus-

cultación de grados de acuerdo y desacuerdo a los actores consultados para garantizar un tratamiento transversal de los temas de autonomía política, financiera y administrativa.

De cada estudio de país, detallados en el capítulo IV referente a Guatemala, el capítulo V de Honduras, el capítulo VI sobre El Salvador, el capítulo VII de Nicaragua, el capítulo VIII sobre Costa Rica, el capítulo IX respecto a República Dominicana y el capítulo X de Panamá surgen hallazgos estadísticos que conforman un conjunto de indicadores de percepción que no permiten una comparación entre países en el sentido de mejor o peor percepción, de mala o buena, o de más positiva o más negativa. Lo que sí se logra es un estudio enriquecedor de cada país, en el que se integran otros elementos cualitativos como las reformas legales, los acontecimientos político-electorales y la agenda de las asociaciones de municipios frente a la coyuntura local.



# Capítulo I



## **Introducción**



## Introducción



La decisión política implica por naturaleza un proceso constante de discusión y persuasión intra e inter-partidaria, con procedimientos definidos por normas –reglas del juego– que poco a poco materializan las preferencias de los actores en una dinámica de constantes cálculos de escenarios, reacciones y contra-reacciones.

El desarrollo de las políticas públicas vinculadas directa e indirectamente a la autonomía municipal en los sistemas políticos de Centroamérica y República Dominicana dependen en su iniciación y viabilidad de una combinación de factores político-institucionales, donde se destacan principalmente el sistema de partidos en su correlato de grupos parlamentarios y el nivel de complejidad institucional durante el proceso decisional.

Aun cuando en la región se evidencian amplias experiencias de colaboración entre los actores políticos e institucionales para la conformación de agendas nacionales municipalistas es fundamental comprender: ¿Cómo el diseño institucional influye en la capacidad de relacionamiento de los actores? y a su vez: ¿Cómo dicha ingeniería institucional potencia o limita las estrategias y orientaciones de acción política de los actores?

La ingeniería institucional en materia de autonomía municipal constituye el conjunto de elemen-

tos normativos formales e informales, siendo los primeros aquellos de carácter constitucional y de legislación menor que configuran el modelo de organización y funcionamiento de los gobiernos locales, y por los segundos se entienden las prácticas culturales dadas en las relaciones de poder entre los actores<sup>2</sup>.

Por tanto, la ingeniería del modelo autonómico municipal ha de reflejar las relaciones de poder entre actores, pero sobre todo la proyección del cómo se espera que las variables institucionales sean canalizadoras del conflicto político en el marco de las relaciones de mutua dependencia entre el gobierno central y los gobiernos locales, generándose así una estabilización del diseño institucional<sup>3</sup>.

La capacidad institucional del modelo autonómico municipal se pone a prueba precisamente en situaciones en las cuales el antagonismo de intereses y posiciones es tan extremo, que incentiva a los actores políticos a buscar soluciones de canalización o imposición, alternas a las institucionalmente establecidas. El éxito del “espíritu autonómico municipal” radica entonces en la capacidad de flexibilización de los procedimientos para seguir articulando las diferencias y estimulando a la auto-regulación de los actores por las vías formales, sin dejar de lado que en la realidad política se buscará controlar e interpretar los pro-

- 
2. De forma tal que el proceso de transformación y modernización del Estado en la dimensión municipal, responde entonces a los “efectos de absorción” por parte de la institucionalidad formal, para tipificar procesos informales que muestran altos niveles de consenso por parte de los actores políticos.
  3. La estabilización del diseño institucional depende de una sutil influencia provista por el control de la estructura y el procedimiento, en contraposición a una tendencia neo-clásica que asumió el contexto institucional como un aspecto fijo, dado y exógeno, opacando así la capacidad del análisis del cómo dicho contexto contribuía también a la influencia de equilibrios inter-dinámicos entre los actores políticos y la sociedad. El desafío entonces es el transitar entre asegurar los diseños institucionales adecuados y obtener los resultados necesarios a partir de la combinación de variables políticas que dan vida al acontecer municipal en los sistemas presidencialistas, particularmente en aquellos momentos de tensión y conflicto entre el gobierno central y los gobiernos locales, como a lo interno de éstos.

cedimientos, como una forma de constreñir los márgenes de maniobra de los actores.

De esta forma el diseño municipal que orienta las capacidades de relacionamiento entre los actores políticos y sociales constituye la “gobernanza municipal”, desde la cual se pone a prueba la funcionalidad y viabilidad de los mecanismos político-institucionales. Las habilidades de relacionamiento entre los actores se encuentran determinadas no sólo por las reglas de juego, sino también por las percepciones que éstos construyen sobre los temas y sobre sí mismos.

Por tanto las agendas políticas de reformas institucionales requieren no sólo una clara comprensión de las dinámicas de interacción entre los actores en el marco institucional, sino también entender cómo sus percepciones influyen en el desarrollo operativo de los marcos competenciales y las capacidades de colaboración.

Comprender la complejidad de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana no basta ahora con una descripción detallada de los rendimientos institucionales, si ello no va acompañado de la forma por la cual los actores construyen su percepción sobre dichos resultados y los desafíos pendientes<sup>4</sup>. Se requiere entonces poner el acento ya no sólo en el resultado de la política pública, sino también la forma en que esos resultados son percibidos por los diversos actores –conociendo las diversas y heterogéneas racionalidades de trasfondo-<sup>5</sup>.

El análisis de percepción sobre la autonomía municipal de quienes tienen responsabilidad en la toma de decisión o capacidad para influir en ella, permite un mayor conocimiento sobre las

lógicas políticas del poder en las fases de definición, aprobación e implementación de las políticas municipales; contribuyendo a determinar si las valoraciones desde las cuales se ha construido el interés general responde adecuadamente a fortalecer el principio de subsidiariedad entre el gobierno central y el gobierno local.

A efectos de comprender el valor estratégico del cómo las percepciones de los tomadores de decisión influyen en la definición y reforma institucional de la autonomía municipal se procede a esclarecer en primera instancia el concepto de gobernanza municipal (i), seguidamente se desarrolla la pertinencia de la autonomía municipal (ii), y finalmente se introduce la necesidad de un índice de percepción sobre la autonomía municipal como herramienta para la toma de decisiones en la construcción de las políticas públicas (iii).

En Centroamérica y República Dominicana no existe una plena abundancia de investigaciones interesadas por comprender las razones políticas e institucionales que dificultan la vigencia plena de los modelos autonómicos municipales y menos aún por de-codificar el imaginario colectivo de los actores que influyen en la construcción de las políticas públicas. La cuestión entonces es: ¿Por qué es importante conocer la percepción de políticos y expertos sobre el tema de la autonomía municipal? ¿Qué utilidad posee dicho conocimiento para la capacidad de incidencia de las asociaciones nacionales de municipios? Y, ¿de qué forma de-codificar las percepciones de los actores en materia de la autonomía municipal permite generar mejores canales de comunicación entre los gobiernos locales y los tomadores de decisión?

---

4. Se entiende por percepciones la construcción psicológica realizada por éstos a nivel individual, donde interviene una combinación de aspectos sociales, culturales e ideológicos.

5. La construcción de consensos decisionales en las políticas públicas va más allá de las líneas partidarias, pues depende también de los niveles de cohesión –grados de afinidad territorial o temática que se entretienen- entre los grupos políticos.

Al generar un análisis coherente entre los rendimientos institucionales de la autonomía municipal y las percepciones de los actores políticos-estratégicos se elabora un índice capaz de visualizar las áreas menor y mayor evaluadas por país, grupos de muestra, y sus respectivos correlatos regionales. Para ello se toma como preguntas orientadoras: ¿Qué tipo de percepción de la autonomía municipal tienen arraigadas las elites políticas?, y ¿hasta qué punto sus percepciones de los rendimientos institucionales se acercan o se distancian de la realidad?

### 1.1 Gobernanza municipal

El diseño institucional municipal es la expresión de los arreglos institucionales logrados en un momento histórico de las distintas fuerzas que ponen en acción sus recursos de poder, sean estos formales e informales. Como procesos de sedimentación institucional se adaptan a las formas de gobierno y a las reconfiguraciones de las relaciones de poder que dan paso a sus reformas parciales.

La descentralización desde el gobierno central al gobierno local es y seguirá siendo un proceso complejo, multidimensional y multivariable, cuya realidad se encuentra determinada por el respeto a la institucionalidad democrática y al cumplimiento de diversas voluntades políticas manifiestas.

El análisis de la autonomía municipal implica comprender de forma multidimensional la correlación de las políticas públicas (finanzas, des/regulación de comercio, género, medioambiente, etc.) con

el diseño institucional, es decir, de una forma más amplia las implicaciones que la articulación del sistema político-administrativo produce a lo interno de las municipalidades, particularmente en aquellos aspectos donde se dan interacciones multinivel entre la dimensión supranacional, nacional y local. (Held 2005: caps. 4-5, así citado en Barreda: 61)<sup>6</sup>.

La implementación del modelo de autonómico desde el plano municipal pone el acento en las capacidades y potestades de coordinación interinstitucional con los programas de actuación político administrativos adoptados por el gobierno local, lo cual conlleva a priorizar los canales de comunicación y relaciones técnico y político a lo interno del municipio, como entre éste y otros órganos públicos o no, de carácter sub-municipal.

El diseño institucional municipal consiste en la creación de una forma de promover resultados en el desarrollo local en un contexto de relaciones de mutua dependencia entre el gobierno central y el gobierno local, para la canalización y articulación del interés general en un territorio específico.

La forma por medio de la cual las instituciones locales son capaces de producir reglas de juego formuladas con claridad y mecanismos de acceso a la información, es la que permite disminuir la incertidumbre sobre el modelo de desarrollo local en un territorio específico. De forma tal, que el diseño institucional tiende a ser eficaz cuando éste permite disminuir la incertidumbre originada en las reglas y mediante un sistema de incentivos controla la incertidumbre derivada de las interacciones socio-políticas.

---

6. Recordemos brevemente que el “paradigma de la gobernanza” (Prats, 2005) se caracterizó esta nueva concepción de lo que es el gobierno de una sociedad, que contrariamente al modelo clásico –de gobiernos de izquierda o derecha– jerárquico, acentúa el gobierno más cooperativo y de consenso, con actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas (Mayntz: 83).



Por ejemplo, el marco competencial debe en una primera instancia clarificar aquellas competencias municipales que le son propias a los gobiernos locales y cualquier otra adicional cuya realización se da en una constante interacción con otras instancias del gobierno central. Si esta clasificación no es lo suficiente clara, el resultado final será un incremento de las distorsiones institucionales del gobierno local, pues habrá de asumir competencias demandadas como propias, y aquellas otras que no siéndolo, le serán exigidas por la ciudadanía.

Aún subsanado cualquier vacío jurídico para establecer los tipos de competencias municipales, si la orientación de los mismos es más de carácter de atención a los servicios municipales básicos, las capacidades de interlocución política y generación de desarrollo local de los municipios se encontrarán bloqueadas ante la insuficiencia de un marco jurídico que fortalezca la capacidad de generación de políticas públicas locales. En este sentido, la falta de políticas públicas descentralizadoras capaces de armonizar los marcos jurídicos e institucionales sigue siendo un reto y un tema pendiente en las agendas parlamentarias de la región<sup>7</sup>.

La relación de dependencia entre los gobiernos locales con el poder central exige establecer mecanismos de coordinación interinstitucional claros

y precisos, con el fin no solo de crear redes de comunicación, sino de favorecer la transferencia de fondos, implementación de los proyectos y la ejecución de los planes conjuntos de una forma coordinada y consensuada, desde el respeto a la autonomía municipal.

La pérdida de confianza en la capacidad de gestión del Estado es una debilidad que se expresa tanto en la dimensión nacional como en la local; siendo en la mayoría de los casos producto de una insuficiente legitimación, producto no sólo por la desafección política y las tendencias de abstencionismo electoral, sino también por la falta de identificación de los sectores sociales con los resultados obtenidos por las políticas públicas<sup>8</sup>.

Entonces, ¿cómo lograr la capacidad de coordinación entre los actores para una adecuada gobernanza municipal? La respuesta se encuentra sin duda alguna en el diseño institucional, desde el cual se conciben incentivos y restricciones de cooperación y conflicto entre los actores estratégicos. Desde la gobernanza municipal se entretienen relaciones multi-dimensionales de colaboración, coordinación y control entre lo nacional y lo local, dinámicas que tienden a amplificar o reducir sus capacidades de actuación desde una combinación de factores político-institucionales.

---

7. Entonces, en la definición de toda práctica de gobernanza y propuesta de diseño institucional se requiere establecer una diferenciación entre dos tipos de conflictos: el de intereses y el de valores (Aubert 1969: 282). El conflicto de intereses es producto de la escasez de recursos, lo cual impide la satisfacción de las partes y por ende la mutua competición que se expresa en la lucha por alcanzar las pretensiones propias. Sin embargo, las partes requieren encontrar fórmulas de negociación que coadyuven a un encuentro de intereses y posiciones que minimicen el riesgo de la mayor pérdida para ambas. En el conflicto de valores, el disenso es la principal característica, ya que las partes se encuentran en desavenencia en lo referente a la valoración de algún beneficio o carga, la cual marca una contraposición con el conflicto de intereses, puesto que muchos valores son irrenunciables, en especial cuando el espectro ideológico ejerce un peso predominante. Son los conflictos de valores y las decisiones que de ellos se desprendan aquellas que más poseen externalidades positivas o negativas sobre la población y el sistema político en general.

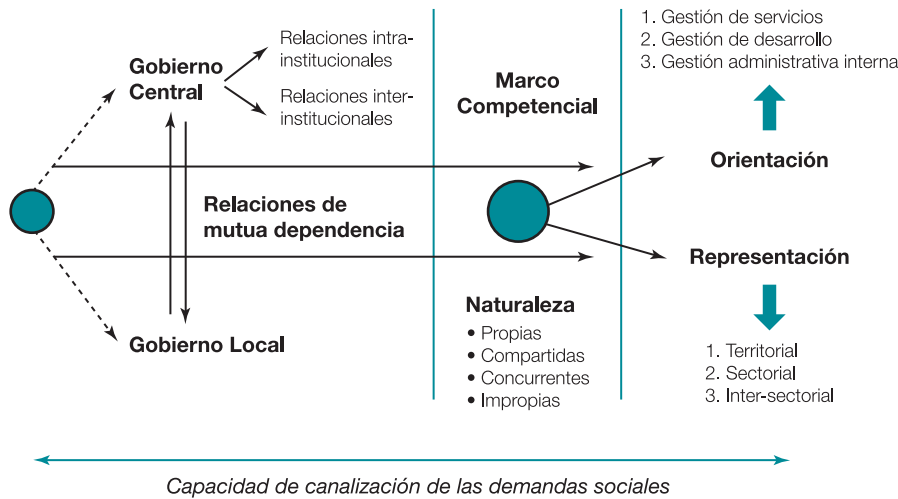
Mientras en el conflicto de intereses suele resaltarse la proximidad de coincidencias en cuanto a necesidades, aspiraciones e intereses entre los actores; en el conflicto de valores se tiende a mantener el posicionamiento y a fortalecer las polarizaciones entre estos, sean de carácter ideológicas o sobre temas específicos de la agenda municipal, lo cual puede en la mayoría de los casos expresarse en situaciones de parálisis y bloqueo.

8. La confianza implica la voluntad de aceptar riesgos, lo que a su vez supone que otras personas responderían como se espera, o al menos no intentarán causar daño a ciertos intereses o posiciones.

Por ello, se afirma que los gobiernos locales no operan en un vacío de arquitectura institucional, pues toman vida a través de sus actores, sus preferencias y el cómo ellos logran articular sus objetivos, desde el cálculo estratégico del uso de los

procedimientos –reglas de juego formales- y sus atenuaciones por la institucionalidad informal –las reglas culturales que determinan las relaciones de poder-. (Ver Diagrama N° 1.1).

**Diagrama 1.1**  
**Gobernanza municipal en las relaciones con el gobierno central**



Fuente: Elaboración propia.

Desde la lógica de representación se pone el énfasis sobre la pregunta: ¿Quiénes son los beneficiarios directos e indirectos de las políticas públicas locales? Se evidencia que no todas las políticas públicas clarifican los beneficiarios directos de los indirectos de su intervención; es así como surge la combinación de modelos sectoriales con territoriales.

Las políticas públicas locales de carácter sectorial buscan impulsar a un grupo específico, pues éste constituye en un pilar fundamental para el desarrollo local, o bien, por sus condiciones particulares se encuentra en una relación de notoria asimetría en comparación con otros grupos de

la comunidad. Ejemplo de medidas sectoriales van desde el apoyo a políticas de juventud, género, deportes, culturales e incluso en la promoción de iniciativas de empresariedad.

La representación territorial busca generar un desarrollo local segmentado de carácter georreferencial, es decir una clara comprensión que los niveles de desarrollo en la comunidad se encuentran físicamente diferenciados entre un barrio y otro; y por ende, se hacen prioritizaciones de las zonas más vulnerables o marginales a efectos de evitar el incremento de las brechas sociales en un mismo municipio. También desde el presente enfoque se diseñan políticas públi-

cas globales a nivel territorial, de forma tal, que se incentive en la generación de una cohesión territorial potencialmente transformada en altos niveles de cohesión social.

## 1.2 Autonomía municipal

La autonomía municipal es la capacidad con la que cuentan los gobiernos locales para autoregularse, autodirigirse y planificar sus recursos, según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen, para lo cual posee la potestad de elegir sus autoridades desde una forma democrática. Comprender la autonomía municipal implica entender el grado de regulación, restricción y oportunidad que se define desde el Estado y que se instrumentaliza desde las instituciones públicas, tanto en las capacidades presupuestarias, la transferencia de competencias, como en la posibilidad de generar políticas públicas que le favorezcan; situación que exige un análisis integral de los marcos jurídicos con los marcos institucionales.

La autonomía constituye una herramienta para el desarrollo local, pues permite a las municipalidades participar en los asuntos que por su naturaleza institucional, le son atribuidos. Una municipalidad que articule la toma de decisiones con una adecuada gestión administrativa y con una planificación de los recursos financieros eficiente, es una municipalidad que cumple con las cualidades para fomentar el desarrollo e impulsar a la población a participar en actividades e iniciativas favorables para la localidad, partiendo de las particularidades de los contextos.

El principio de autonomía política municipal permite al gobierno local establecerse como un órgano participativo, dinámico, integrado y con voluntad política para comprender las necesidades locales particulares. En principio, esta condición pretende dar respuesta efectiva a una

serie de necesidades locales desde la construcción y participación local.

Las condiciones básicas que determinan su ejercicio son: libertad plena para ejercer sus iniciativas; que sus competencias no estén excluidas o hayan sido atribuidas a otro órgano; el ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las entidades más cercanas de los ciudadanos; las competencias propias de las municipalidades no deben ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional. En caso de delegación de poderes por parte del ente rector, los gobiernos locales deben tratar de adaptar su ejercicio a las condiciones locales; las entidades locales deben ser consultadas a lo largo de los procesos de planificación que les afecta (Carta Europea de Autonomía Local, ART. 4).

La autonomía municipal requiere la capacidad del Estado para implementar de forma satisfactoria el principio de subsidiariedad. Éste establece que una estructura superior no debe interferir en una estructura inferior, privándole de su autonomía y del pleno ejercicio de sus competencias, sino, por el contrario, su función -en tanto que estructura de orden superior-, debe consistir en sostenerle y ayudarle a la consecución de sus objetivos. Coordinando por tanto las acciones de las demás instituciones vinculadas a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos.

El principio de subsidiariedad impugna a que los gobiernos locales asuman su responsabilidad y colaboración en el sostenimiento y consecución de los objetivos generales de la nación, pues tanto gobierno central y gobiernos locales de forma articulada constituyen el andamiaje del Estado. Es importante reseñar que este principio no se refiere solamente al reparto de competencias entre los diferentes niveles jerárquicos y/o funcionales de gobierno, sino que constituye a su vez en la expresión de un concepto participativo

integral de la forma de instrumentalización del Estado en las diversas dimensiones territoriales.

El gobierno local, por su condición de institución pública autónoma, puede y debe potencializar las competencias que le corresponden, tomando decisiones coherentes para el bienestar de la ciudadanía y que se adaptan a sus prioridades organizacionales. En este sentido, la sinergia de los municipios con la comunidad, las posibilidades administrativas, entre otras, son fortalezas indispensables para redefinir el rol municipal en la promoción de modelos de desarrollo local que contribuyan a fortalecer la cohesión social, para lo cual se requiere fortalecer: (a) la adecuada gestión financiera, (b) el desarrollo político y democratización de los procesos electorales locales, y (c) la capacidad de generar posibilidades administrativas para la toma de decisiones.

La adecuada gestión financiera implica no sólo la posibilidad de autosuficiencia económica, sino que la municipalidad debe contar con los recursos asignados desde gobierno central para brindar sostenibilidad a sus actividades y compromisos. La asignación de presupuesto también es un derecho del gobierno local como institución que trabaja en conjunto con los gobiernos centrales.

El desarrollo político y la democratización de los procesos electorales locales hace mención a la participación de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes, lo cual es indispensable para la toma de decisiones asertiva y concordante con las necesidades de la población; considerando la diversidad y la integración de minorías en los procesos democráticos. Por su parte, las posibilidades administrativas para tomar decisiones, hace referencia a la capacidad de los gobiernos locales para planificarse y organizarse según las demandas del territorio en acción. Esta situación exige la implementación de herramientas de gestión municipal adecuadas para un mejor funcionamiento institucional.

A efectos de analizar la autonomía municipal la Fundación DEMUCA junto con las asociaciones nacionales de municipios de Centroamérica y República Dominicana desarrollaron el Observatorio de Autonomía Municipal –OdAM-, del cual se desprende una agenda temática concebida como una herramienta conceptual que define las áreas prioritarias de estudio. Su identificación depende de un proceso de construcción, deconstrucción, re-construcción y validación pertinente para identificar y analizar los rendimientos institucionales y percepciones que los diversos actores estratégicos tienen sobre la región.

La propuesta para estructurar los temas de medición a partir de la agenda del OdAM parte de la interacción de las reglas y marcos institucionales de cada uno de los países de la región, a efectos de comprender los grados de coherencia o distorsiones que se generan desde la institucionalidad formal y que eventualmente se amplifican o reducen desde la institucionalidad informal –cultura y prácticas políticas-. La agenda temática ha sido estructurada en tres áreas de autonomía que representan los ejes centrales definidos para el análisis de la autonomía municipal y constituyen el primer nivel de desagregación:



**Cuadro 1.1**  
**Áreas de la autonomía municipal de la agenda temática del OdAM**

Área	Definición conceptual
Autonomía administrativa	Capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local. Aquí se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios municipales, capacidad de elegir y capacitar su recurso humano, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras.
Autonomía financiera	Es la posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las transferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros. La municipalidad debe contar con capacidades para la planificación y ejecución de los recursos financieros. Lo cual incluye la potestad con la que cuenta (o no) la municipalidad para realizar inversiones, generar gasto público en beneficio de lo local, entre otros aspectos. En este sentido, algunos de los ejes principales a tratar son: la inversión social, libre gestión de sus competencias, inversión especial en proyectos de vivienda, medio ambiente, educación y salud.
Autonomía política	Es la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. A demás en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo.

Fuente: DEMUCA, 2009, págs. 101-104.

El OdAM contribuye con la generación de información pertinente y confiable, con la cual se analiza la condición de cada una de las áreas de la autonomía municipal (autonomía política, financiera y administrativa); asumiendo el compromiso de generar información y conocimiento

ágil y oportuno en la construcción de políticas públicas municipales. En un segundo nivel de desagregación las áreas de autonomía municipal se subdividen en diez áreas de interés, con lo cual se prioriza el abordaje de cada una de ellas –Ver Cuadro N° 1.2-.

**Cuadro 1.2**  
**Áreas de priorización temática por tipo de autonomía municipal**

Área	Temáticas de interés	Priorización temática
<b>Autonomía administrativa</b>	(a) Limitaciones jurídico- institucionales de la autonomía administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitaciones jurídico- institucionales de la autonomía administrativa</li> </ul>
	(b) Gestión de competencias: bienes y servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión de competencias: bienes y servicios</li> </ul>
	(c) Organización y planificación institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organización y planificación institucional</li> </ul>
	(d) Modernización institucional para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidades técnicas y formativas del recurso humano municipal</li> <li>Insumos con los que cuenta la municipalidad para su adecuada gestión</li> </ul>
<b>Autonomía financiera</b>	(a) Limitaciones jurídico institucionales de la autonomía financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitaciones jurídico institucionales de la autonomía financiera</li> </ul>
	(b) Ingresos externos por trasferencias desde gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingresos externos por trasferencias desde gobierno central</li> </ul>
	(c) Ingresos internos por recaudación de tributos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingresos internos por recaudación de tributos</li> </ul>
	(d) Flexibilidad de la ejecución financiera municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidad de endeudamiento municipal</li> <li>Flexibilidad de la ejecución financiera municipal</li> </ul>
<b>Autonomía política</b>	(a) Representación y toma de decisiones políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingeniería electoral municipal</li> <li>Capacidad de toma de decisiones políticas y distorsiones institucionales</li> </ul>
	(b) Gestión de políticas públicas locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociativismo municipal</li> <li>Territorialización de las políticas públicas</li> </ul>

Fuente: DEMUCA, 2009, págs. 101-104.

Adicionalmente a los rendimientos institucionales que se puedan registrar en cada uno de los países en éstos subniveles de análisis, el OdAM se ha dado a la tarea de desarrollar el Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM), desde el cual se analiza de forma nacional y regional las percepciones de actores políticos y

estratégicos en torno al tema de la autonomía municipal y sus resultados institucionales.

### 1.3 Índice de percepción de la autonomía municipal – IPAM -

Gozar de una adecuada eficacia y legitimidad



de intervención son los aspectos cada vez más esenciales de las políticas públicas y en general de las instituciones estatales. La obtención de la eficacia depende así de la capacidad que posean las estructuras gubernamentales para canalizar y dar respuesta de forma satisfactoria a las necesidades socio-políticas, en un proceso caracterizado por constantes demandas que conllevan al surgimiento de conflictos entre los diversos actores directa e indirectamente involucrados.

Por su parte, la legitimidad se articula desde una doble naturaleza, de origen y de ejercicio. La primera de ellas producto del ejercicio democrático del acto electoral, desde el cual la ciudadanía define a sus representantes, pero en un segundo nivel, la legitimidad de ejercicio enfatiza en la capacidad de éxito de la gestión gubernamental durante la aplicación del mandato otorgado a los gobernantes.

No obstante, ¿qué pasa cuando desde el imaginario colectivo se genera una brecha entre notables resultados de implementación de la política pública y una sensación ciudadana de ausencia de respuesta del Estado? Sin duda alguna, este escenario producirá una alteración entre las percepciones y las actitudes de la ciudadanía con respecto a los hechos.

De esta forma, el dilema de la eficacia y la legitimidad de ejercicio no basta solamente con generar un adecuado andamiaje institucional capaz de producir una satisfactoria gestión pública, sino también requiere ahora la imperante necesidad divulgar los resultados hacia la ciudadanía, desafío que obliga a los actores gubernamentales a sintonizar sus expectativas y discursos.

La capacidad de coordinación entre actores en un sistema democrático donde convergen aspectos como la alternancia y la pluralidad de posiciones eleva sin duda alguna los costes de transacción y articulación entre los tomadores de decisiones. Es así como las percepciones que dichos actores poseen sobre el problema o la agenda de la política determina la capacidad de éstos para generar las soluciones institucionales.

Desde la comprensión de las percepciones se puede dilucidar con mayor claridad cómo el contexto cultural proporciona los conocimientos, las suposiciones, los valores, los objetivos y la base ideológica que guían la actuación política en el tema municipal; puesto que al considerar la política pública como un objetivo en movimiento y cuyos resultados no están lo suficientemente claros, es la interacción humana la que da vida al conflicto latente y manifiesto de intereses y posiciones<sup>9</sup>.

Después de todo no se puede obviar que la diversidad y multiplicidad estructural del objeto percibido ambiguamente incide sobre los sujetos de toma de decisiones, modificando sus conductas más allá de la mera reducción de informaciones asimiladas. Dado el carácter transformador, dinámico y evolutivo de las percepciones, requiere con mayor necesidad ser interpretada en un contexto cultural y social, puesto que la forma de cómo los actores políticos y expertos determinan la autonomía municipal influye en su entendimiento y su forma de actuación sobre ella y, por consiguiente, en las capacidades de respuesta que pueden ofrecer a las demandas externadas por las autoridades locales.

---

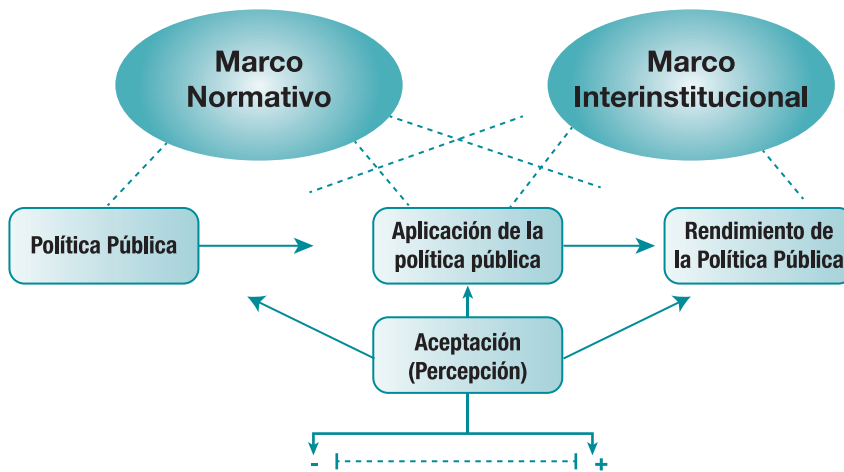
9. Según el diccionario de la Real Academia Española la percepción es “la sensación interior que resulta de una impresión material hecha en nuestros sentidos”. Por tanto, es particular y subjetiva, al tratarse de la interpretación de la realidad mediante sus propios sentidos. Tomado de: [http://buscon.rae.es/draelt/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=sensacion](http://buscon.rae.es/draelt/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=sensacion)

Es así como surge el Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM), como una herramienta de análisis político para comprender, por escalas, las percepciones de los actores políticos y expertos en temas municipales en Centroamérica y República Dominicana. A efectos de lograr una comprensión más integral, dicho estudio se desglosa en cuatro subíndices: i) reglas institucionales, ii) autonomía política, iii) autonomía administrativa, y iv) autonomía financiera. Adicionalmente es auxiliado por una serie de preguntas especiales para cada uno de los países de la región, a efectos de integrar un análisis de factores estructurales con aquellos de carácter coyuntural.

A partir de la integración de los cuatro subíndices se logran determinar los consensos y disensos conceptuales por tipo de actor en elementos fundamentales, tales como las definiciones de autonomía municipal y aquellos atributos necesarios para su desarrollo, así como los principales retos para su fortalecimiento.

Con la aplicación desagregada de los subíndices se intentan comprender las brechas político-institucionales que determinan los rendimientos de las políticas públicas y sus percepciones, tomando como referencia el valor estratégico de los marcos normativos, institucionales y la capacidad de los actores para desenvolverse en ambos (Ver Diagrama N° 1.2).

**Diagrama 1.2**  
Percepción de la aceptación de una política pública; su aplicación y efectos



Fuente: Elaboración propia



La intención de relacionar la percepción de los actores y los marcos normativo-institucionales es identificar aquellos temas importantes para la autonomía municipal que no ocupan la atención necesaria para impulsar las reformas estructurales tendientes a fortalecer a los gobiernos locales, y las posibles resistencias por parte de los actores políticos.

El IPAM pretende incidir en los procesos de decisión política, señalando el conjunto de elementos ignorados que requieren de una mayor atención en cada uno de los sistemas políticos de la región, a efectos de promover mejores propuestas de reforma político-institucional en el régimen municipal.

# Capítulo II



## **Consideraciones metodológicas**

Índice de Percepción  
de la Autonomía Municipal



## Introducción



El presente capítulo tiene como propósito explicar la metodología empleada para construir el Índice de Percepción de Autonomía Municipal (IPAM) en Centroamérica y República Dominicana.

Como es de esperar en un estudio de percepción, surgen interrogantes acerca de la metodología empleada para el mismo, por ejemplo: ¿Cómo se recopilaron los datos?, ¿Cuáles fueron los criterios para la selección de la muestra? ¿Es esta muestra representativa según el objeto de estudio? ¿Cuáles son las fórmulas de cálculo y las ponderaciones de los componentes de un índice? ¿Cómo se construyó el instrumento para la recolección de información? ¿Cuáles son las escalas utilizadas y la conversión de éstas?, entre otras preguntas.

El IPAM es un estudio que, a partir de la mirada nacional de la autonomía municipal, brinda los elementos y la información necesarios para construir una visión regional, partiendo de la percepción de los actores; con lo cual se hace necesario señalar los alcances de la herramienta, así como sus limitaciones, a fin de favorecer un escenario de reflexión y discusión que no distorsione los resultados o conduzca a interpretaciones descontextualizadas de los datos.

Es de esperar también en un informe cuyo resultado principal es un índice sobre la percepción de la autonomía municipal, sea de interés para diferentes grupos como los tomadores de decisiones, diseñadores de política, la academia y la sociedad en general. Por esta razón, un índice sobre la percepción de la autonomía municipal no será la excepción para nutrir acuerdos y des-

acuerdos por una temática de interés regional, razón por la cual las consideraciones metodológicas implícitas en su construcción deben ser explicadas y facilitadas, con el fin de enriquecer el proceso.

En esta dirección, el presente capítulo incluye las siguientes secciones: (i) el contexto de la ejecución, en el cual se explican la situación y las condiciones de entorno por país y específicamente las que afectan al sector municipal; (ii) la definición del IPAM, cuál es su relación con la agenda temática del OdAM, sus objetivos; y un último apartado (iii) que hace referencia a la construcción del IPAM y las fórmulas de cálculo.

Además, se explica cómo se diseñaron el cuestionario, el tipo y la lógica de las preguntas consideradas (iv). La sección sobre el diseño de la muestra presenta la distribución regional de ésta y su rendimiento (cobertura) regional y por país (v). El acápite sobre el procesamiento de los datos hace referencia al tipo de control utilizado y los instrumentos diseñados para complementar el cuestionario propiamente dicho, mediante el uso de herramientas web (vi). Un último punto considera los aspectos más importantes para el proceso de análisis de información (vii).

Adicionalmente, este capítulo está respaldado por un listado de anexos por país y regional que presentan los datos con mayor amplitud y detalle. Igualmente la persona lectora dispondrá de información en línea<sup>10</sup> más amigable y susceptible de incorporarse en otros documentos y pueda facilitar procesos de reflexión y acción sobre el tema de la autonomía municipal

---

10. Para consultar los datos en línea del IPAM, favor ir a la siguiente dirección [www.odam-co.org/ipam](http://www.odam-co.org/ipam)

en Centroamérica y República Dominicana, alrededor de los temas aquí recopilados.

## 2.1 Contexto durante la ejecución

En el marco de un estudio de percepción es preciso disponer de un entorno favorable para la ejecución del trabajo de campo y aminorar la ocurrencia de situaciones negativas para el acceso a las personas identificadas como informantes clave, ya sea por condiciones estrictamente asociadas con dinámicas laborales o bien condiciones del entorno político e institucional que resulten desfavorables para obtener la valoración por parte de un actor determinado.

En el caso de la región centroamericana y República Dominicana es importante señalar que para efectos específicos del presente estudio no se encontraron situaciones susceptibles de ser señaladas como barreras para la ejecución del estudio, así como para el desplazamiento hacia los lugares físicos en donde los actores desarrollaban sus funciones.

Es preciso acotar algunos aspectos para cada uno de los países necesarios con el fin de contextualizar los resultados registrados en el IPAM y los sub-índices. En los capítulos respectivos de los informes nacionales se incluye un apartado más amplio sobre el contexto político municipal con las principales condiciones de entorno prevalecientes durante la ejecución del estudio, que la persona lectora no debe omitir, a fin de disponer de una mejor lectura de los datos.

En el caso de la República de Guatemala, el estudio se ejecutó durante un periodo caracterizado por una agitación político- institucional, relacionada con la destitución del Fiscal General, la renuncia de tres ministros del Gabinete y, un escenario de confrontación en el Parlamento acaecidos por las alianzas políticas suscitadas por la iniciativa para prohibir la reelección de diputados.

Para la República de El Salvador se destaca la agenda municipal desde el Ejecutivo vinculada con la aprobación de un crédito por ochenta millones de dólares para las alcaldías, orientados al desarrollo local e inversión y equipamiento. En la agenda legislativa se tiene la incorporación de las municipalidades como productoras de información en el marco del proyecto de ley sobre acceso a la información, así como la reforma propuesta para promover la conformación de consejos pluripartidistas en las alcaldías y el proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

En la República de Honduras sobresalen las discusiones en torno a la reforma de la Ley Electoral, la reciente aprobación de la Ley de Carrera Administrativa Municipal, así como el marco de actuación institucional aprobada por el Congreso Nacional denominado “Visión de País 2010-2038” y el “Plan de Nación 2010-2022, resultante de un proceso de consulta con la sociedad civil y por ende los municipios.

En el caso de la República de Nicaragua se tiene como relevante la discusión del proyecto de ley de ordenamiento territorial, así como la anuencia del sector municipal respecto a la protección del medio ambiente mediante la “Declaratoria del bien común y la madre tierra”. Un aspecto destacable está referido a la destitución de tres alcaldes durante el periodo del estudio con una cobertura muy negativa por parte de los medios de comunicación.

La República de Costa Rica dispuso de una condición de entorno caracterizada por el cambio de poder a partir del ocho de mayo del 2010 que lógicamente incidió en el nombramiento de jefes en las instituciones públicas. En el plano municipal destaca la aprobación de la ley sobre la transferencia de competencias desde el Poder Ejecutivo hacia las municipales y la conformación del Ministerio de la Descentralización con una agenda municipal. Asimismo, en

la Asamblea Legislativa se encuentra en agenda un proyecto de reforma integral al Código Municipal, lo cual incide directamente en el municipio.

La República de Panamá presenta una situación donde es percibido por diversos actores un marcado presidencialismo o protagonismo del Poder Ejecutivo, ejemplificado por el conflicto laboral ocurrido en la provincia de Bocas del Toro. En el ámbito local, el Municipio de Colón fue objeto de la intervención del Ejecutivo en el procedimiento de la separación del alcalde, así como el conflicto entre la alcaldía capitalina y la presidencia de la República por el tema de recolección de desechos.

En el caso de República Dominicana destaca el hecho de las elecciones municipales y sus resultados favorables al Partido de la Liberación Dominicana. Asimismo, se tiene la implementación del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública creado, por la Ley 498-06, así como la creación de un instituto de formación municipal.

Estos hechos de contexto son retomados en cada uno de los apartados de los respectivos países como parte del análisis. En términos del diseño del cuestionario y la aplicación de la encuesta y los respectivos resultados del IPAM, algunos fueron considerados dentro del “módulo país”, como preguntas abiertas, a fin de obtener una valoración sobre temas muy particulares de cada país, no captados por los otros apartados del instrumento. En este sentido, se insta a la persona lectora tomar nota de estos apuntes del contexto para complementar su valoración de los resultados del IPAM y los sub-índices.

### 2.1.1 Definición del IPAM

La comprensión de un índice se facilita remitiendo a su construcción ya que éste “se elabora por la simple acumulación de las puntuaciones que se asignen a los atributos” (Babbie, 1999:146), entendiendo por atributo las características definidas para una variable en particular; es decir, un

índice es la agregación de temáticas o dimensiones que pueden ser explicadas individualmente, pero que agregadas conforman un valor agregado o índice.

Un índice como dato agregado tiene la propiedad de ofrecer una medición más integral sobre una temática de interés de naturaleza compleja. Asimismo, el diseño del índice permite descomponerlo en cada una de sus dimensiones que la conforman y obtener valores para cada una de éstas.

La percepción se puede definir como el proceso mediante el cual se interpreta un ambiente externo por un individuo en particular. Esto supone la existencia de fases o etapas de dicho proceso, que se asocian con las experiencias pasadas, capacidad cognitiva y entorno inmediato del objeto que es percibido y el sujeto que lo percibe. Lo anterior supone una limitante en tanto sería una tarea casi imposible sistematizar percepciones individuales sobre un tema en particular, de modo que pudiera encontrarse una tendencia central en las apreciaciones sobre el objeto en particular.

En este sentido, la percepción constituye una valoración subjetiva sobre un objeto determinado en la cual ambos –sujeto y objeto– son afectados por el ambiente en el cual están inmersos y cómo las capacidades cognitivas y experiencias previas del sujeto inciden en la percepción. Por esta razón, para la aproximación estadística de la percepción se requiere de un trabajo metódico en la definición del objeto que se desea estudiar y sobre la base de aseveraciones sobre un tema en particular obtener la valoración por parte de las personas entrevistadas.

La percepción para los efectos del presente estudio se entiende como la valoración de diferentes actores asignan sobre una serie de enunciados sobre la autonomía municipal y mediante la técnica de la encuesta y por medio de un cuestionario.

nario construido con una escala numérica busca generar resultados cuantitativos susceptibles de ser agrupados para análisis posteriores, ya sea por país, región o sectores considerados.

Por tanto, el Índice de Percepción de Autonomía Municipal (IPAM) es una herramienta de medición que permite reconocer la percepción de los actores político-institucionales claves vinculados con el quehacer municipal respecto al diseño del Estado respecto a la autonomía municipal. Para realizar la encuesta se asume que cada uno de los actores involucrados en las diferentes organizaciones de gobierno central, asociaciones nacionales de municipios, sociedad civil, medios de comunicación e investigadores entre otros, de una u otra manera, reflejan en sus percepciones la realidad en el ejercicio de la Autonomía Municipal en el país. Cada una de las percepciones constituye una apreciación puntual sobre cómo los actores entienden y comparten la visión de la autonomía en su país, tomando como referencia enunciados construidos a partir de la sistematización de los marcos normativos e institucionales de cada país y una subsecuente lectura en el ámbito regional, realizada por la Fundación DEMUCA.

El IPAM<sup>11</sup> se estructuró en cuatro subíndices derivados a la agenda temática del OdAM. La agenda temática del OdAM parte de la definición de la autonomía municipal, entendida como la capacidad de la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos según los intereses del Estado. El municipio autó-

no tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente (DEMUCA, 2009, p.55).

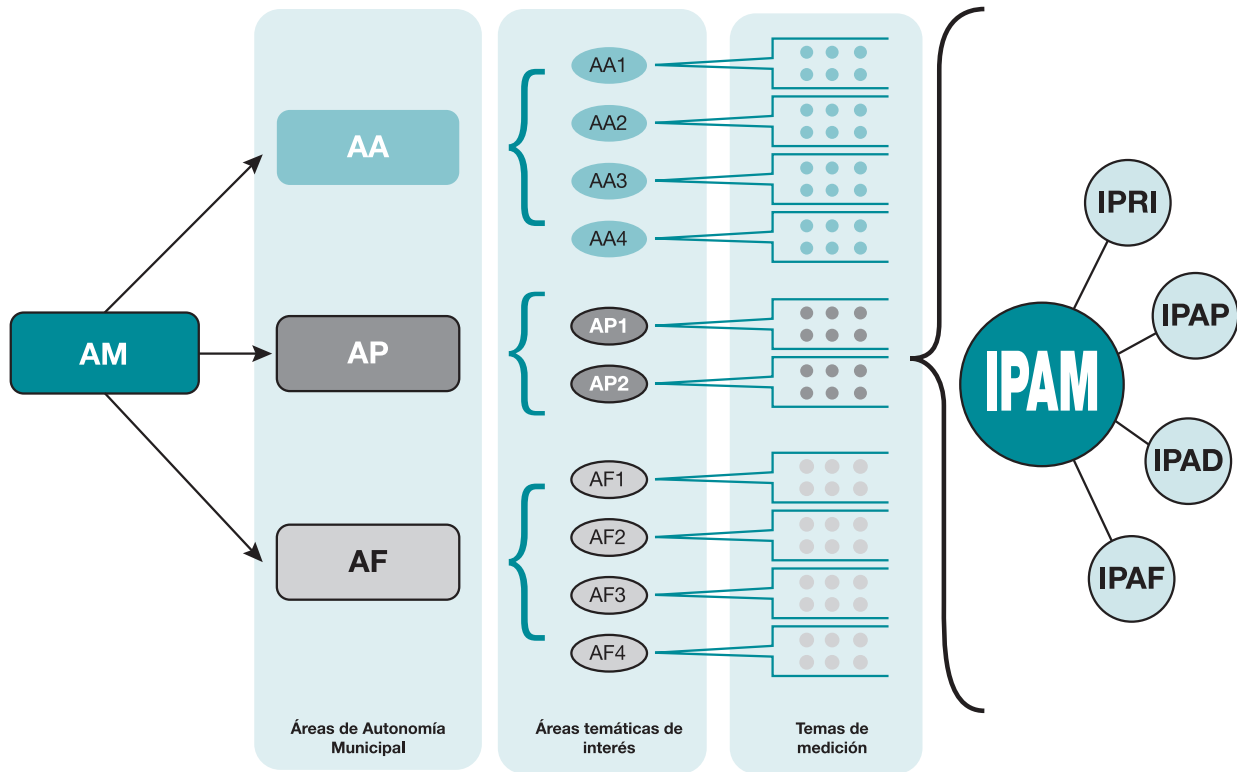
La agenda temática articula tres elementos fundamentales: a) la base conceptual de la autonomía municipal, b) la realidad regional de la autonomía municipal según los estudios nacionales, c) las necesidades expuestas por parte de las Asociaciones Nacionales de Municipios durante el proceso. (DEMUCA, 2009. p.37). En esta dirección la construcción del concepto de autonomía municipal considera tres áreas: Autonomía Política, Autonomía Administrativa y Autonomía Financiera.

El IPAM es una medición integral de la autonomía municipal y sus temáticas de interés a partir de la percepción de los actores políticos y expertos de la región vinculados con la agenda municipal. Lo anterior orientó los esfuerzos por construir un índice a partir de los intereses de la región reflejados en la agenda temática del OdAM, lo cual derivó un índice compuesto por cuatro subíndices: El Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI); el Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP); el índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD) y; el Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF). El diagrama siguiente muestra el vínculo entre la desagregación temática del OdAM y los componentes del índice.

---

11. En el Anexo N°2 se incluye el cuestionario utilizado para la encuesta.

**Diagrama 2.1**  
Vínculo del IPAM con la Agenda Temática del OdAM



Elaboración propia, 2010

El IPAM constituye un índice agregado con valores de diferentes temáticas y su cálculo fue estructurado en cuatro dimensiones (sub-índices) que atienden a la desagregación temática indicada. En este sentido, el IPAM constituye una propuesta para conocer la percepción de diferentes actores político-institucionales sobre un constructo teórico práctico de la autonomía municipal en la región, mediante la valoración de enunciados en RI, AP, AF, AA. Esta medición regional tiene una base nacional y por sectores, la cual fue agregada de tal forma que permite un análisis desde una lógica regional, nacional y entre sectores.

### 2.1.2 Objetivos del IPAM

El desarrollo del IPAM se ha propuesto los siguientes objetivos: (a) evidenciar las percepciones de los actores políticos y expertos, por medio de un estudio cualitativo que evidencie las distorsiones jurídico institucionales de la autonomía municipal en Centroamérica y el Caribe; (b) identificar en el seno de los tomadores de decisiones, los aspectos más relevantes en tanto condicionan o favorecen el ejercicio de la autonomía municipal; (c) ofrecer una herramienta de carácter político, que refleje en forma cuantitativa, la perspectiva de los propios tomadores de decisiones sobre la autonomía municipal, a



fin de incidir desde éste ámbito en la generación y fortalecimiento de políticas públicas.

En éste sentido, el IPAM como herramienta de carácter político tiene previsto sirva para:

- abrir espacios de discusión y reflexión sobre los resultados obtenidos con miras hacia acciones concretas;
- apoyar los procesos de toma de decisiones con base en las percepciones de los actores clave vinculados con el tema municipal;
- conocer puntos de encuentro y desencuentro en la percepción de los actores sobre los constructos teóricos, normativos e institucionales sobre la autonomía municipal de la región y sus especificidades nacionales;
- ofrecer un marco general para identificar mitos nacionales y regionales sobre la autonomía municipal;
- la comparación de las percepciones entre diversos sectores y entre países sobre un conjunto de enunciados sobre la autonomía municipal;
- favorecer un espacio para conocer y acercar posturas cognoscitivas y políticas sobre el tema de autonomía municipal;
- disponer de una base para efectuar una lectura contextual y estructural sobre la autonomía municipal, que estimule la identificación de nuevos temas de investigación.

El IPAM no pretende ofrecer una valoración de la percepción a partir de un modelo o constructo ideal sobre la autonomía municipal, es decir, la construcción de los enunciados responde a la realidad normativa e institucional de la región, pero no busca representar en ninguno de sus resultados o interpretaciones una cercanía o proximidad con un modelo, sino estrictamente una valoración de un conjunto de enunciados tendientes hacia un máximo o un mínimo en una escala numérica determinada.

Del mismo modo y en correspondencia con el punto anterior, el IPAM no pretende comparaciones entre países conducentes hacia afirmaciones como “el país A está en mejor condición de autonomía municipal que el país B o C en tanto A exhibe un mayor valor del índice o sus sub-índices”. Lo anterior se fundamenta en el contexto nacional, en tanto una afirmación en este sentido implica reconocer un modelo ideal para la región (no propuesto en este informe) y desconocer el modelo de autonomía municipal de los países derivado de su marco normativo e institucional y consecuentemente genera rendimientos en el ejercicio de la autonomía municipal, percibidos de distinta forma por los actores.

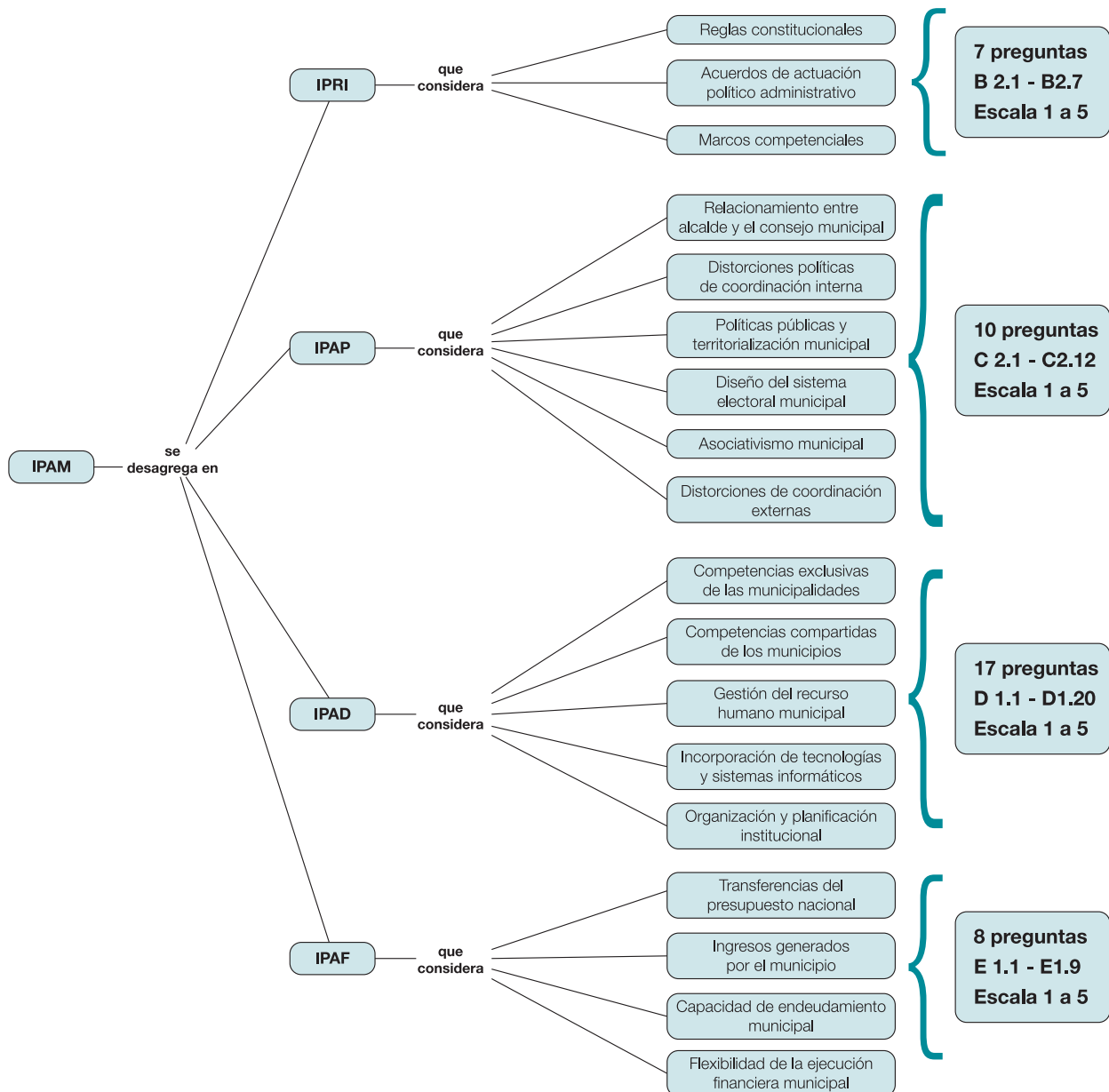
## 2.2 Construcción del IPAM

Como se indicó anteriormente, el IPAM está conformado por cuatro sub-índices desagregados en un conjunto de preguntas sobre enunciados relacionados con la autonomía municipal, elaborados a partir de los marcos normativos e institucionales de la región. La distribución de las preguntas del IPAM y los sub-índices se muestra en el siguiente diagrama<sup>12</sup>.

---

12. La distribución de la cantidad de preguntas por tema no obedece a ninguna prioridad específica, sino al desarrollo teórico, conceptual sistematizado para cada una de las áreas de autonomía.

**Diagrama 2.2**  
Dimensiones del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)



Elaboración propia, 2010

Las preguntas para cada sub-índice están formuladas con una escala que cuantifica la percepción de la persona entrevistada. La escala definida para la valoración de los postulados se categorizó en: Muy en desacuerdo (1), En des-

acuerdo (2), Ni de acuerdo o desacuerdo (3), De acuerdo (4) y Muy de acuerdo (5). Para los cálculos del IPAM, se convierten los datos pasando de una escala de 1 a 5, a otra escala de 0 a 100 como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2.1**  
Conversión de la escala de las preguntas utilizadas para calcular los subíndices

	Valor en la escala de 1 a 5	Valor en la escala de 0 a 100
<b>Muy en desacuerdo</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
En desacuerdo	2	25
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	50
De acuerdo	4	75
<b>Muy de acuerdo</b>	<b>5</b>	<b>100</b>

Una vez realizada la conversión se obtiene un promedio simple de las respuestas obtenidas, por todas las personas de cada sector y para todas las preguntas incluidas en cada subíndice.

Por ejemplo, el IPAF para el sector de Partidos Políticos para un país en específico se calcula de la siguiente manera:

$$IPAF_{pp} = \frac{r_{11} + r_{12} + \dots + r_{1n} + r_{21} + r_{22} + \dots + r_{2n} + r_{k1} + r_{k2} + \dots + r_{k2}}{t}$$

donde,

n = total de preguntas incluidas para calcular el subíndice, en este caso, sería 7.

k = total de personas entrevistadas en el sector de Partidos Políticos.

t = total de respuestas válidas (si todas las personas entrevistadas contestaran todas las preguntas,  $t=n*k$ ).

Para obtener el valor de los subíndices a nivel nacional se calcula un promedio simple de los valores obtenidos para cada sector, y a su vez el IPAM se obtiene mediante un promedio simple de los subíndices, es decir,

$$IPAF_{Nac} = \frac{IPAF_1 + IPAF_2 + \dots + IPAF_3}{s}$$

Y,

$$IPAM_{Nac} = \frac{IPRI_{Nac} + IPAF_{Nac} + IPAD_{Nac} + IPAP_{Nac}}{4}$$

donde  $s$  es igual el total de sectores incluidos en la muestra para un país específico.

Como se puede observar, se asignó el mismo peso a todos los sectores considerados en la muestra, a fin de evitar mediciones sesgadas por un número mayor de personas en un sector determinado. De la misma manera, todos los subíndices del IPAM tienen un peso igual, en tanto

no existen bases teóricas o institucionales para determinar preponderancia de alguno sobre otro en la autonomía municipal.

Por otra parte, para la obtención del IPAM regional se utiliza el cálculo de un promedio simple de los valores nacionales obtenidos para cada sector en los subíndices. Por ejemplo el IPAF Regional se obtiene de la siguiente manera:

$$IPAF_{Reg} = \frac{IPAF_{CR} + IPAF_{ES} + IPAF_G + IPAF_H + IPAF_N + IPAF_P + IPAF_{RD}}{7}$$

El IPAM Regional y el IPAM Nacional, es un promedio simple de los valores para cada subíndi-

ce, es decir, se calcula empleando la siguiente ecuación:

$$IPAM_{Reg} = \frac{IPRI_{Reg} + IPAF_{Reg} + IPAD_{Reg} + IPAP_{Reg}}{4}$$

### 2.2.1 Diseño del cuestionario

El cuestionario propuesto para la obtención de información y el cálculo del IPAM, integrar en forma armónica los requerimientos de información, es decir, las temáticas relacionadas con autonomía municipal y su desagregación definida en: autonomía política, autonomía financiera y autonomía administrativa.

El diseño del mismo requirió un ejercicio de revisión y validación constante con el propósito de construir un instrumento estandarizado susceptible de ser aplicado en cada uno de los países de Centroamérica y República Dominicana. Así mismo, que permitiera identificar particularidades a partir de la creación de un módulo por país. La ilustración siguiente resume las fases.

**Diagrama 2.3**  
**Diseño del proceso del IPAM**

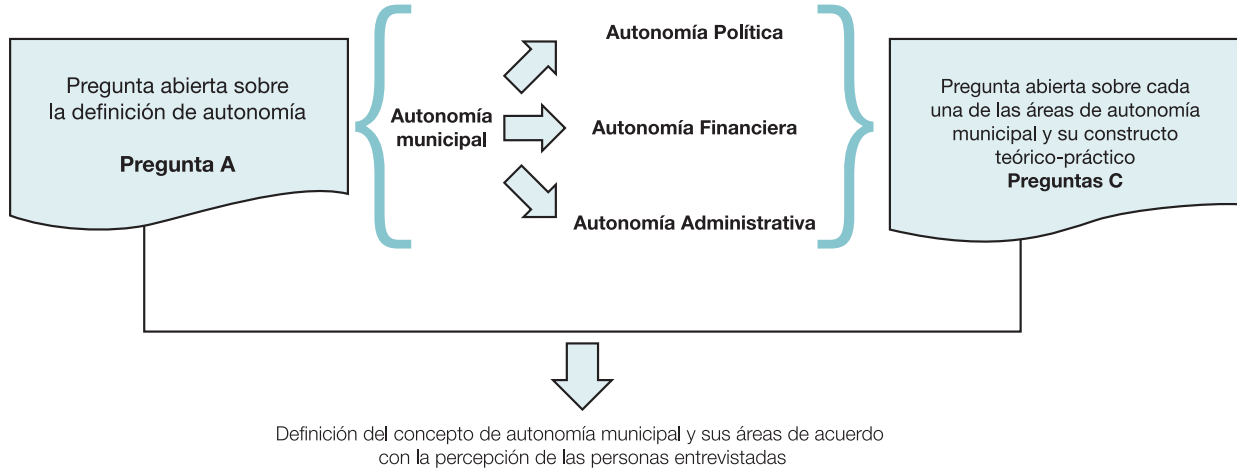


*Elaboración propia, 2010*

El cuestionario integra preguntas abiertas y cerradas. Las abiertas se utilizaron para captar la percepción de la persona entrevistada sobre su propio concepto de autonomía municipal, y

adicionalmente su percepción sobre las construcciones teórico-prácticas sobre las áreas de autonomía financiera, autonomía política y autonomía administrativa.

**Diagrama 2.4**  
Definición del concepto de autonomía municipal

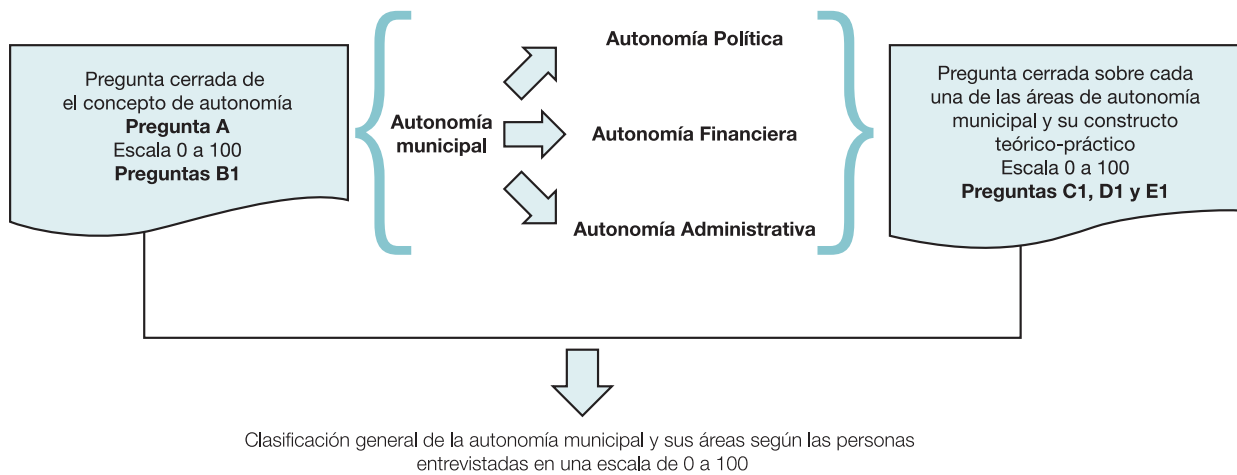


*Elaboración propia, 2010*

Las preguntas abiertas para cada una de las áreas de autonomía municipal precedieron a la lista de preguntas cerradas valoradas con dos escalas. Un total de 4 preguntas cerradas se

orientaron a valorar en una escala de 0 a 100, la percepción de la persona entrevistada sobre la autonomía municipal y las tres áreas de autonomía.

**Diagrama 2.5**  
Clasificación general de las preguntas abiertas



*Elaboración propia, 2010*

El otro grupo de preguntas cerradas totalizaron 42 y se valoró la percepción de la persona entrevistada en una escala de 0 a 5. La distribución de éstas para cada uno de los subíndices se encuentra en el diagrama previamente presentado. (Preguntas: B2.1 - B2.7; C2.1 - C2.12; D1.1 - D1.20 y; E1.1 - E1.9).

Las preguntas abiertas se desarrollaron en el módulo país y recoge un conjunto de inquietudes alrededor del tema de autonomía municipal no incluidas en las preguntas estandarizadas regionalmente. Las preguntas del módulo país captan percepciones sobre temas vigentes en la agenda municipal de los países de Centroamérica y República Dominicana.

La definición de las preguntas del módulo país fue escogida en tres momentos. El primero correspondió al equipo coordinador del proyecto proponiendo un listado de preguntas y el formulario base para una discusión con los investigadores regionales. El segundo se llevó a cabo por medio de un taller de trabajo con el equipo coordinador del proyecto en conjunto con las

personas con la responsabilidad de ejecutar el trabajo de campo, quienes presentaron sus observaciones y ajustes de nomenclatura y un primer listado de temas y posibles preguntas para el módulo país; dichas preguntas fueron discutidas y aprobadas a partir de varios talleres de trabajo, obteniéndose así un primer cuestionario por país.

El tercer momento correspondió a la validación con las asociaciones nacionales de municipios y, en un trabajo facilitado por los investigadores país del Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM), conocieron todo el cuestionario y validaron los temas del módulo país.

Las preguntas cerradas (42 en total) y estandarizadas para la región fueron objeto de revisión a fin de ajustar su contenido a las realidades nacionales, tales como la nomenclatura de las instituciones y el marco normativo, así como especificidades sobre ciertos aspectos, a fin de evitar confusiones o imprecisión en la valoración de la persona entrevistada. La siguiente ilustración presenta la estructura general del cuestionario.

### Ilustración 2.1 Estructura general del cuestionario

Nombre del proyecto		Logos
Presentación general de la entrevista		
Información general de la entrevista		
Pregunta abierta		
Presentación de constructo teórico		
Pregunta cerrada en escala de 0 a 100		
Preguntas Cerradas IPRI - IPAD - IPAP - IPAF		Escalas de 1 a 5
<b>Modulo País</b>		
Información de la persona entrevistada		

Elaboración propia, 2010

### 2.2.2 Diseño de la muestra

La selección de la muestra tuvo como criterio orientador entrevistar aquellos funcionarios públicos en puestos técnicos, políticos y de elección popular; que por su perfil están vinculados con el quehacer de las municipalidades ya sea directa e indirectamente. También se toma en cuenta un pequeño porcentaje del sector privado como lo son medios de prensa, organización de sociedad civil y las asociaciones nacionales de municipios.

En este sentido, estas personas contribuyen en el proceso de generación, creación, implementación y evaluación de políticas públicas que favoreces el cumplimiento del principio de autonomía municipal. La muestra se dividió en siete grandes grupos, para los cuales se levantó un inventario regional.

- a) Asociación Nacional de Municipios: incluye personal político y técnico de las asociaciones
- b) Institución Pública: personas con cargos políticos o técnicos en instituciones públicas que, en el marco de sus competencias, tienen relación con las municipalidades.
- c) Asamblea Nacional o Congreso: funcionarios públicos en puestos de elección popular a nivel legislativo.
- d) Universidad, academia, instituto de investigación: especialistas de las universi-

dades y centros de investigación o consultores independientes con estudios o investigaciones sobre el tema municipal en la región, en los últimos cinco años.

- e) Medios de comunicación: periodistas, articulistas, columnistas y editorialistas que abordan el tema municipal en los diarios, semanarios y revistas de circulación nacional y de acceso público, o bien revistas o boletines dedicados exclusivamente al tema municipal.
- f) Colectivos sociales: organizaciones que trabajan temas municipales, como autonomía municipal, descentralización, capacitación municipal, finanzas municipales, participación ciudadana en los gobiernos locales, gestión de competencias o cualquier otro estudio elaborado en torno al tema municipal en los últimos cinco años.
- g) Partido político: agrupación política legalmente reconocida por las autoridades electorales.

La distribución final de las personas y la conformación de los sectores se muestran en el siguiente cuadro. Nótese como un poco más de la tercera parte de las entrevistas de la región consideraron personas vinculadas con las Asociaciones Nacionales de Municipio (36.9%) del total de 436 entrevistas. Las personas fueron entrevistadas in situ y la cobertura o tasa de rendimiento de la muestra definida alcanzó un 79% para la región<sup>13</sup>.

---

13. En los capítulos correspondientes a los países se presentan detalles sobre la distribución de la entrevistas y las particularidades relacionadas con el diseño muestral.





**Cuadro 2.2**  
Distribución de las personas entrevistadas en Centroamérica y República Dominicana

Aspecto	GU	ES	HO	NIC	CR	PAN	RD	Total	Dist Sec *
Tamaño de la muestra	75	47	146	53	76	54	102	554	n/a
Total de entrevistas por país	75	46	90	50	52	41	82	436	n/a
Rendimiento de la muestra	100%	98%	62%	94%	68%	76%	80%	79%	n/a
Distribución por país	17%	11%	21%	11%	12%	9%	19%	100%	n/a
Asociación Nacional de Municipios	26	10	54	29	8	10	24	161	36,9%
Institución Pública	13	9	15	8	12	11	17	85	19,5%
Asamblea Nacional y Congreso	12	17	9	6	9	6	19	78	17,9%
Universidad, academia, instituto de investigación	9	3	1	2	10	4	8	37	8,5%
Medios de comunicación	6	6	0	5	5	3	6	31	7,1%
Colectivos Sociales	3	1	10	0	3	7	6	30	6,9%
Partido Político	6	0	1	0	5	0	2	14	3,2%

\* Distribución de las entrevistas por sector. n/a No aplica.

Elaboración propia, 2010

### 2.2.3 Procesamiento de los datos

Para la sistematización de la información se dispuso de un control previo, un control concomitante y un control posterior, a fin de garantizar la calidad en el procesamiento de los datos y esto permitiera disponer de información confiable en términos de los objetivos y usos previstos del IPAM<sup>14</sup>.

El control previo estuvo enfocado en tres aspectos: 1) capacitación, 2) validación de instrumento y, 3) ubicación espacial del informante. El primer

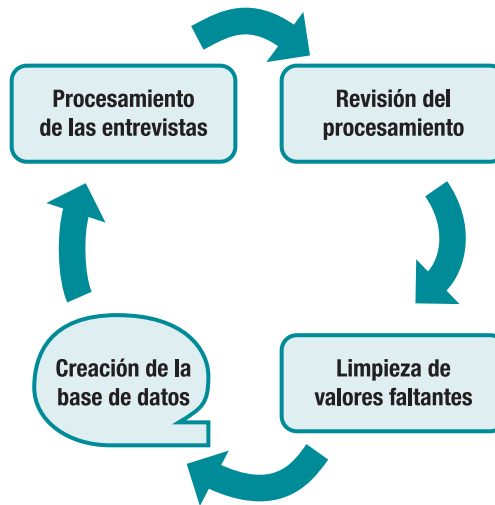
aspecto buscó disponer de un personal de investigación capacitado en los alcances del IPAM y con conocimiento del sector municipal, a fin de garantizar una interacción fluida con las personas entrevistadas. El segundo punto se trabajó en la depuración de un instrumento estandarizado para Centroamérica y República Dominicana, pero con la nomenclatura de las instituciones y normativa vigente. Igualmente el cuestionario fue presentado a funcionarios (as) de las asociaciones nacionales de municipios para identificar inconsistencias o poca calidad del instrumento.

14. El control previo o ex ante, se refiere a las actividades realizadas antes de la ejecución del trabajo de campo. El control concomitante también llamado control de ejecución o permanente, es el que se ejerce de forma continuada mientras dura el proceso de realización de la obra, tarea o propósito, para que su ejecución discorra conforme a lo programado o previsto. El control posterior o ex post refiere al control realizado al cierre del trabajo de campo.

El tercer punto se aplicó con la ubicación física precisa de las personas informantes, a fin de mantener el abordaje cara a cara en todas las entrevistas, es decir, la entrevista in situ se man-

tuvo como condición invariable para la recopilación de información, razón por la cual disponer de precisión previo al trabajo de campo en este constituía un hito de control fundamental.

**Diagrama 2.6**  
Control de cuestionario



El control concomitante del procesamiento estuvo centralizado en Costa Rica sustituyó la usual supervisión presencial de campo. En este sentido hubo un uso de herramientas en Web con mecanismos para la revisión del procesamiento en tiempo real, permitiendo visualizar un estado de avance con cortes diarios. Asimismo, las personas responsables de aplicar la encuesta fungen como investigadores en el OdAM, razón por la cual tienen la experiencia, conocimiento y criterio sobre el sector municipal combinado con las herramientas para controlar la ejecución de la encuesta en los respectivos países, facilitaron la ejecución de sus actividades.

El control de la retroalimentación de la información fue fundamental durante el proceso, razón por la cual se diseñó una herramienta en web, la cual facilitó un control estricto de los cues-

tionarios y su transcripción final. Su aplicación requirió de todos los espacios del formulario completos, pues caso contrario el sistema señalaba un mensaje de alerta sobre los valores faltantes. Ello permitió disponer de un registro de cuestionarios completos, revisados y consecuentemente una alimentación en tiempo real de la base de datos.

En control posterior se circunscribió al análisis de los resultados finales sobre el rendimiento de la encuesta por medio de talleres y sesiones de trabajo, orientados a la discusión de los resultados obtenidos en el IPAM y sus sub-índices. Asimismo, se dispuso de un archivo pasivo para todos los cuestionarios (material impreso), a fin de mantener almacenado y bajo custodia las respuestas brindadas por las personas entrevistadas.

Para tales efectos se realizaron cuatro actividades ejecutadas con una lógica de ciclo continuo, facilitada por el uso de herramientas Web y una base de datos alimentada en tiempo real. A continuación se enumeran las actividades ejecutadas las cuales se ilustran con la imagen del ciclo, durante el procesamiento:

1. Procesamiento de las entrevistas: consistió en completar los cuestionarios durante la entrevista. Para tales efectos el personal de investigación dispuso de una versión impresa del cuestionario.
2. Revisión del procesamiento: consistió en la transcripción de las respuestas del cuestionario al sistema disponible en línea.
3. Limpieza de valores faltantes: ejecutada mediante la transcripción de los cuestionarios (ver apartado sobre cuestionario en línea).
4. Creación de la base de datos: se creó una base de datos la cual se alimenta constantemente, conforme se ingresa la información de los cuestionarios. La alimentación de la base de datos se extendió hasta la fecha de cierre.

#### 2.2.4 Cuestionario en línea

Como se indicó previamente, para efectos de la tabulación final de los datos del cuestionario se dispuso de una réplica de éste alojado en el servidor. El uso de esta herramienta permitió cumplir con los siguientes propósitos:

1. Facilitar el acopio de la información obtenida en cada país.
2. Mantener un registro digital por país de los cuestionarios aplicados.
3. Realizar un control durante la tabulación

de los datos del cuestionario, a fin de eliminar errores por valores faltantes.

4. Alimentar en tiempo real la base de datos diseñada.
5. Mantener un control diario del rendimiento de la muestra y un registro rápido de informes semanales.
6. Disponer de un mecanismo centralizado de cierre del periodo del estudio y la inclusión de nuevas encuestas.

### Cuestionario

#### Ingreso de Datos


Usuario:	<input type="text" value="costarica"/>
Contraseña:	<input type="password"/>
<input type="button" value="Entrar"/>	

Este cuestionario dispuso de un acceso restringido a los investigadores responsables de la aplicación de la entrevista en los respectivos países. Para tales efectos se asignó un usuario y una contraseña para el acceso al cuestionario del país bajo su responsabilidad.

Lo anterior permitió el despliegue de una réplica digital del formulario impreso, a fin de ser ingresados los datos obtenidos en la entrevista presencial.

## Ilustración 2.2

### Herramienta utilizada para el acopio de los cuestionarios

<p><b>OBSERVATORIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL (OdAM)</b></p> <p>CUESTIONARIO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (IPAM) EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA</p> <p>Último guardado: <input type="text"/> Usuario: costarica</p> <p>Número de Cuestionario: <input type="text"/></p>			
<p>El cuestionario que se presenta a continuación constituye el instrumento metodológico de recolección de información tendiente a la medición del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal, por lo cual agradecemos su colaboración en la consecución del mismo y el aporte de sus conocimientos en apoyo al fortalecimiento municipal de su país.</p> <p>Algunas consideraciones al contestar este cuestionario:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Le rogamos responder las preguntas con base en el conocimiento que tiene sobre el tema, teniendo la libertad de ser completamente subjetivo al responder.</li><li>• Si no conoce la respuesta de alguna pregunta o no cuenta con la información suficiente para responder, sírvase contestar "no sabe/no responde", ya que no estamos tratando de medir su conocimiento.</li><li>• Por favor considere que sus respuestas estén basadas en la situación actual de Guatemala pues este es un esfuerzo sostenido en el tiempo y nos interesa conocer su percepción del contexto actual.</li></ul> <p>Cualquier duda o consulta por favor contactarse con la Sra. Natalia Camacho, coordinadora del Observatorio de Autonomía Municipal. Tel. +506 -XXX-XXX-XXX</p>			
<p><b>Hora de Inicio</b></p> <p><input type="text"/> <input type="radio"/> AM <input type="radio"/> PM</p>		<p><b>País:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> 01 Guatemala</li><li><input type="radio"/> 02 Honduras</li><li><input type="radio"/> 03 El Salvador</li><li><input type="radio"/> 04 Nicaragua</li><li><input type="radio"/> 05 Costa Rica</li><li><input type="radio"/> 06 Panamá</li><li><input type="radio"/> 07 República Dominicana</li></ul>	
<p><b>Fecha:</b> <input type="text"/> 2010</p>		<p><b>Institución Entrevistada:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="radio"/> 01 Asociación Nacional de Municipios</li><li><input type="radio"/> 02 CAM</li><li><input type="radio"/> 03 Secretaría de asuntos municipales de los partidos políticos.</li><li><input type="radio"/> 04 Institución Pública (que tutela o genera información)</li><li><input type="radio"/> 05 Universidad, academia, instituto de investigación</li><li><input type="radio"/> 06 Colectivos Sociales</li><li><input type="radio"/> 07 Medios de comunicación</li></ul>	

Elaboración propia, 2010

Al final del cuestionario se desplegaban los espacios para incluir la información de la persona entrevistada y el cierre de la encuesta como el formulario impreso, con las siguientes funcionalidades:

- Guardar: incluía un registro en forma definitiva con el número de cuestionario.
- Reiniciar: permitía la limpieza de todos los campos en caso de identificarse un error general.
- Editar: permitía la revisión de un cuestionario previamente guardado
- Salir: cierre la sesión

### Ilustración 2.3 Estructura de las preguntas de control del IPAM

<b>3 Información del Entrevistado</b>			
<b>G1</b>	<b>Sexo:</b> <input type="radio"/> 1 Masculino <input type="radio"/> 2 Femenino	<b>G2</b>	¿Cuál es su último grado de educación aprobado? <input type="radio"/> 1 Sin estudios <input type="radio"/> 2 Primaria incompleta <input type="radio"/> 3 Primaria completa <input type="radio"/> 4 Secundaria incompleta <input type="radio"/> 5 Secundaria completa <input type="radio"/> 6 Educación superior incompleta <input type="radio"/> 7 Educación superior completa <input type="radio"/> 8 Licenciatura <input type="radio"/> 9 Maestría <input type="radio"/> 10 Doctorado
			<b>G3</b>
<b>G4</b>	<b>Edad:</b> <input type="radio"/> 1 (18-29) <input type="radio"/> 2 (30-39) <input type="radio"/> 3 (40-49) <input type="radio"/> 4 (50-59) <input type="radio"/> 5 (60y+)	<b>Hora final:</b> <input type="text"/> <input type="radio"/> AM <input type="radio"/> PM	
	<input type="button" value="Guardar"/> - <input type="button" value="Reiniciar"/> - <input type="text"/> <input type="button" value="Editar"/> - <input type="button" value="Salir"/>		

Elaboración propia, 2010

En caso de incurrir en un valor faltante durante el proceso de transcripción, el sistema indicaba mediante un mensaje los espacios del cuestio-

nario que requerían de revisión e impedía guardar en forma definitiva los datos.

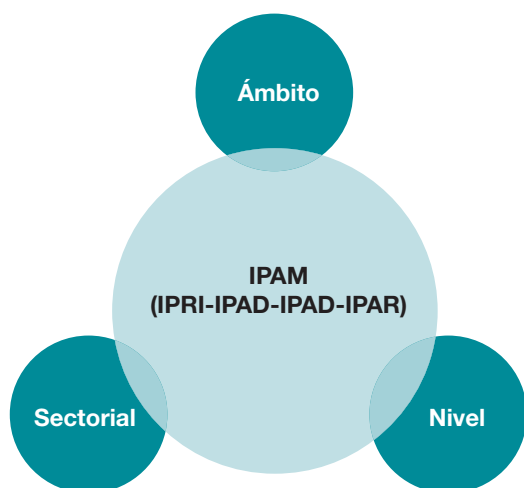
### Ilustración 2.4 Parámetros de control para el ingreso de los datos

**Favor revise los siguientes campos**

1. Número del cuestionario
2. Horario de inicio
3. Fecha
4. País
5. Institución entrevistada
6. A1
7. B1
8. B2\_2
9. B2\_2
10. B2\_3
11. B2\_4
12. B2\_5

### 2.2.5 El análisis de la información

La información recopilada permitió un análisis en dos ámbitos: (i) análisis en dos niveles y (ii) análisis de forma sectorial. El primer ámbito refiere al análisis descriptivo de los datos nacionales obtenidos para el IPAM y los sub-índices. El segundo nivel corresponde al análisis desde los datos agregados para Centroamérica y República Dominicana. Los ámbitos refieren al tipo de análisis descriptivo, circunscrito geográficamente, de los datos recopilados y los resultados del IPAM y sus sub-índices.



Los niveles refieren a la profundidad del análisis de los resultados contextualizados según las realidades nacionales. El primer nivel refiere al análisis de los resultados contrastados con las reglas constitucionales, los acuerdos de actuación político administrativo y los marcos competenciales. Es decir, una lectura de los datos obtenidos teniendo como prisma las distorsiones jurídico-institucionales, abordadas en el marco del OdAM.

El segundo nivel de análisis lleva a un plano regional los datos obtenidos en el IPAM y la lectura para la región respecto a la autonomía municipal, tanto en sus puntos de encuentro como desen-

cuentro. Lo anterior busca mantener el análisis regional comparado reconociendo la dinámica política, el resurgimiento de la autonomía municipal como forma de organización, las transiciones de los sistemas democráticos, la institucionalización de la autonomía municipal, así como los factores estructurales y los juegos jurídico-institucionales desarrollados dentro de estos (DEMUCA, 2009). En este sentido, el IPAM permite una lectura de estos factores desde una perspectiva regional y de los marcos jurídicos-institucionales.

El análisis sectorial permite identificar las posturas o puntos de acuerdo o desacuerdo entre actores respecto a un tema particular de la autonomía municipal. En este sentido, si bien el IPAM y sus sub-índices permiten un análisis nacional, es importante considerar que los actores nacionales vinculados con el tema municipal no actúan en forma monolítica y por ende sus lecturas sobre la autonomía municipal no necesariamente son coincidentes o bien totalmente disociadas entre sí.

Para el análisis de la información se siguió un proceso nacional y regional de agregación de los datos. Para tales efectos se desarrollaron las siguientes actividades:

- Elaboración de cuadros y gráficos resumen para cada uno de los países de la región. Éstos fueron estandarizados y facilitados en una hoja de cálculo. Lo anterior tuvo como propósito mantener una guía de análisis de los datos obtenidos (ámbito nacional), la cual sería enriquecida con las valoraciones sobre la realidad nacional (primer nivel). En los anexos se incluyen los cuadros y gráficos para cada país.
- Elaboración de cuadros y gráficos resumen para los datos agregados de Centroamérica y República Dominicana. En los anexos se incluyen los gráficos y cuadros para cada país.

- Taller de trabajo para el análisis de datos. El taller tuvo como objetivo desarrollar un espacio de discusión entre los investigadores asociados del OdAM y el equipo técnico para realizar la síntesis del análisis regional de la información obtenida en el trabajo de campo del IPAM en Centroamérica y República Dominicana y permitió obtener:
  - Una base de datos del IPAM consolidada por país.
  - Una de estrategia de análisis regional de datos del IPAM consolidada.
- Una estrategia de análisis nacional de los datos del IPAM.
- Sesiones de trabajo entre el grupo coordinador del proyecto.
- Desarrollo de los capítulos país y regional conforme con la estrategia de análisis definida.

#### 2.2.6 Ficha metodológica del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal en Costa Rica

A continuación se presenta la ficha resumen del trabajo de campo del IPAM.

Índice de Percepción de la Autonomía Municipal  
en Centroamérica y República Dominicana

Detalle	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
<b>Coordinador Fundación DEMUCA</b>	Jean Paul Vargas Natalia Camacho						
<b>Asistencia técnica</b>	Agustín Gómez M						
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Victoria E. Hernández M</li> <li>Paola Omodeo C.</li> <li>Leonardo Chacón R.</li> </ul>						
<b>Investigadores país</b>	Melissa Zamora  Claudio Alonso Monge Hernandez	Alicia Miranda D.  Metzi ameyal Rosales Martel	Vivian Chacón  Ursula Alexandra Mendez Segura	Kenia García  Gloria Ieticia Álvarez Díaz	Néstor Lacayo  Maria Auxiliadora Ecorcia Aguilar	Marinelda Varela  Carlos Fernando Carrera Gonzalez	Beatriz Fernández  Yenny alexandra Soriano Vivas
<b>Supervisión regional</b>	Agustín Gómez M						
<b>Fecha de la encuesta:</b>	1 de mayo del 2010 al 28 junio del 2010						
<b>Población de Interés</b>	Tomadores de decisión y hacedores de políticas públicas en la región						
<b>Tamaño de la población</b>	76 Funcionarios (as)	47 Funcionarios (as)	75 Funcionarios (as)	146 Funcionarios (as)	53 Funcionarios (as)	54 Funcionarios (as)	102 Funcionarios (as)
<b>Informante:</b>	Representantes de: <ol style="list-style-type: none"> <li>Asociación Nacional de Municipios</li> <li>Asamblea Nacional / Congreso</li> <li>Partido Político</li> <li>Institución Pública (tutela o genera información)</li> <li>Universidad, academia, instituto de investigación</li> <li>Colectivos Sociales</li> <li>Medios de comunicación</li> </ol>						
<b>Tipo de muestreo</b>	Censo criterio de experto						
<b>Rendimiento de la muestra</b>	68.4%	97.9%	100.0%	61.6%	94.3%	75.9%	80.4%





# Capítulo III



## **LOS DESAFÍOS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL**

desde una mirada de la economía  
política regional



## Introducción



El presente estudio de percepción sobre la autonomía municipal permite a los actores políticos y sociales expresar su valoración del entramado institucional de los gobiernos locales, sus rendimientos en la ejecución de sus mandatos competenciales y su interacción con los otros entes públicos del Estado.

De allí que este estudio pretenda desmenuzar los fundamentos de esa percepción con un enfoque regional, desde la visión de actores cuyo liderazgo puede ser decisivo en la construcción y fortalecimiento de sociedades basadas en el principio del bienestar colectivo. Esta última pretensión del estudio se apoya en la condición que poseen los líderes consultados, al contar con vías de mayor eficacia en los medios de acción a su alcance y por estar mejor adaptados a las especificaciones locales de las decisiones políticas.

Un balance regional a partir del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) permitirá identificar tanto las vulnerabilidades comprometedoras para el futuro como los elementos disparadores del dinamismo que pudiera situar a los gobiernos locales de la región en una nueva etapa de desarrollo. Se podrá entonces llamar la atención de los tomadores de decisiones sobre las correcciones necesarias en la política pública del desarrollo local en cada uno de los países desde una perspectiva regional y finalmente, se podrán poseer mejores instrumentos de gestión a nivel local que garanticen la salida a los graves problemas de exclusión social, desempleo y precaria calidad de vida que padecen sus habitantes.

Los gobiernos locales de la región Centroame-

ricana y República Dominicana se encuentran frente a uno de sus más serios desafíos, ante el falseamiento de los fundamentos que le dieron vida, le edificaron y sostuvieron su autonomía por casi dos siglos: “identidad del ciudadano con la estructura de poder local como catalizadora de las demandas”. No es la autonomía municipal la que se encuentra en crisis, son sus premisas ahora vulneradas más aún por la crisis de representatividad que se cierne sobre la región y por las brechas económicas y sociales existentes en el territorio de los gobiernos locales.

Ante esta expresión contemporánea de desalineamiento de una institución política tan longeva, la percepción actual de los líderes y actores políticos es esencial para orientar la remediación, la estabilización y el fortalecimiento de los municipios, como de aquellos rendimientos derivados de la capacidad instalada de gestión pública de estas unidades de gobierno.

La fuerza motora de la autonomía municipal recae en la satisfacción de las demandas sociales y en la mayor cercanía de quienes obtienen el rendimiento de la acción municipal en determinado territorio. Los “pipelines” de esta interacción lo constituyen los partidos políticos y los colectivos sociales, estos últimos en ascenso exponencial de empoderamiento en toda la región Centroamericana y República Dominicana. Ahora bien, sean o no, conductos de suficiente espectro los partidos políticos y los movimientos sociales, lo cierto es que importa también la continuidad del acarreo de demandas ciudadanas, las cuales se dan en forma discontinua durante los intermitentes procesos electores o a través de la movilización social empujada por crisis coyunturales sectoriales.

En consecuencia, una crisis de representatividad asomando, con partidos políticos cuyos “representantes ya no representan”<sup>15</sup> y movimientos sociales cuyas demandas suelen ser sectoriales nos indican el camino contraria al régimen autonómico. Si la autonomía municipal depende de la cercanía ciudadana, las actuales señales de la realidad política regional, caracterizada por una crisis de representatividad, nos llevarán indefectiblemente a su debilitamiento.

El reto de la autonomía municipal recae entonces en los líderes que logren recomponer el mosaico institucional reduciendo la crisis de representatividad, creando y fortaleciendo los mecanismos de acarreo de las demandas sociales. Por eso resulta importante la interacción entre la percepción de los líderes sobre la autonomía y el entorno coyuntural en el que ocurren los hechos. Pero, además, se presenta el reto de la inclusividad y el pluralismo político como elementos fundamentales de la estabilidad política de la ingeniería del Estado.

Los principales ejes de la economía política regional que caracterizaron a la coyuntura regional de Centroamérica y República Dominicana en los últimos años<sup>16</sup> lo constituyen: 1.- La crisis financiera internacional, 2.- Los encuentros y desencuentros de la gobernabilidad democrática, 3.- Los avances y retrocesos de la integra-

ción y 4.- Los procesos electorales en cada uno de los países estudiados.

A lo largo del balance regional se tratará de calibrar la importancia de cada uno de estos factores, o “el coctel” que de ellos pueda resultar, en cada uno de los países respecto a la percepción de la autonomía política, financiera y administrativa de los gobiernos locales, así como la presión sobre las reglas institucionales. Paralelamente, se analizan los resultados de la consulta regional presentando los acentos en los aspectos que los investigadores nacionales consideraron claves y desde luego con el respaldo de los resultados cuantitativos cuyo proceso ha sido validado técnicamente a través de la metodología del OdAM.

El capítulo se divide en cinco secciones. En la primera sección se abordarán dos temas de especial impacto en el análisis realizado, los cuales se consideran de enorme transversalidad a lo largo del estudio: la coordinación institucional y las políticas de género. En la segunda sección se analiza la presión por reforma de las reglas institucionales. En la sección tercera, cuarta y quinta se realiza el balance de la autonomía política, financiera y administrativa, con sus diversos factores en relación a los indicadores y sub-indicadores. Finalmente, en la sexta sección se señalan los desafíos regionales de la autonomía municipal.

---

15. Pulso Parlamentario 2009. Análisis de la Agenda Municipal en Centroamérica y República Dominicana. Capítulo 1. Jean Paul Vargas Céspedes. FUNDACION DEMUCA/AECID

16. Según Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, la coyuntura se refiere a un momento determinado de duración breve. Sin embargo, no existe un acuerdo sobre el período que abarca una coyuntura; a veces se habla de un año o de varios meses, y también otras veces se asume que una coyuntura sólo dura unas semanas o quizás días. Al respecto ver: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. Cuadernos de Formación para la Práctica Democrática No 5 Guatemala, Centroamérica, septiembre 2002.

## PRIMERA PARTE

### 3.1 Los temas transversales: La coordinación interinstitucional y la política de género.

Al analizar los datos de percepción recolectados en Centroamérica y República Dominicana sobre la autonomía municipal en sus diferentes dimensiones destacan dos grandes temas que resultan transversales a la Autonomía Política, Financiera y Administrativa; por un lado, la coordinación entre los municipios, el andamiaje institucional de la Administración Pública y los diversos actores relacionados con el quehacer de los gobiernos locales, es decir, la coordinación hacia el municipal sumado a la coherencia al interior del municipio mismo, esto es, la coordinación intra-municipal; por otra parte, el tema del género, como variable en la formulación de políticas públicas e inherente a la participación e incidencia política en el municipio.

Aparte de presentarse como dos de los ejes de la autonomía municipal, ambos temas destacan por reflejar la percepción más baja de las y los consultados de la región entre el conjunto de componentes de la autonomía municipal. Sin duda alguna, estos representan las principales tareas pendientes de los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana y, por tanto, merecen un especial énfasis en el presente apartado.

#### 3.1.1 Mala calificación de la coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional constituye un tema de alto calibre que es valorado a lo largo de este estudio en las respectivas secciones de los índices de la autonomía municipal, especialmente en los ámbitos de la autonomía política, autonomía administrativa y en las reglas institucionales. Una y otra vez los actores regionales señalan di-

rectamente la ausencia de coordinación en varios niveles, desde la requerida entre los órganos de la administración pública centralizada y el municipio, hasta aquella coordinación propia de los órganos sub-municipales.

Ante la presencia del tema de la descoordinación institucional podrían surgir nuevas hipótesis en torno a los resultados fuera del alcance del presente estudio. Pero es menester decir que no sólo las competencias y la gestión en los gobiernos locales se ven distorsionadas por ambigüedades estructurales; la formulación e implementación de políticas públicas no están considerando el territorio como una unidad de desarrollo y, por lo contrario, las políticas públicas y la planificación nacional siguen siendo centralistas a pesar de contar con un discurso descentralizador. Por otra parte, parece estar fallando el proceso de toma de decisiones de los titulares de la representación política, dígase alcaldes y alcaldesas, a la hora de ejecutar los mandatos, agravándose la falta de coordinación en todos los niveles.

La interacción y coordinación entre el gobierno local y el resto del entramado institucional del Estado requiere de marcos competenciales claros, capaces de identificar el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, lo cual clarificaría el escenario del sistema de competencias y las relaciones interinstitucionales. No obstante, que la consulta regional arroja alta percepción a los marcos normativos, especialmente en las normas constitucionales y el Código Municipal. Cuando se consultó sobre la gestión y ejecución del mandato competencial, los niveles de percepción se redujeron considerablemente evidenciando la desconfianza en tractos de la cadena de valor de la autonomía municipal.

La eventual ambigüedad insertada en base formal de la coordinación impide o entorpece la realización de las funciones y tareas asignadas a las organizaciones, en este caso las instituciones los gobiernos locales de Centroamérica y Repúbli-

ca Dominicana, traduciéndose en brechas entre aquello que dichas organizaciones se proponen o están diseñadas para hacer y lo que efectivamente consiguen.

Las fuentes de descoordinación interinstitucional se ubican especialmente en las percepciones regionales en el ámbito de tres de los índices: reglas institucionales, autonomía política y autonomía administrativa. Es así como dentro del ámbito de las reglas institucionales pesa la duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios. En la esfera de las percepciones de la autonomía política se destacan la descoordinación del alcalde con los órganos sub-municipales y con respecto a la autonomía administrativa.

#### 3.1.1.1 Coordinación y duplicidad de funciones.

El desarrollo local no puede verse como una tarea exclusiva del municipio, en tal labor confluyen una multiplicidad de actores político-administrativos, empresariales y sociales. Se hace latente, enton-

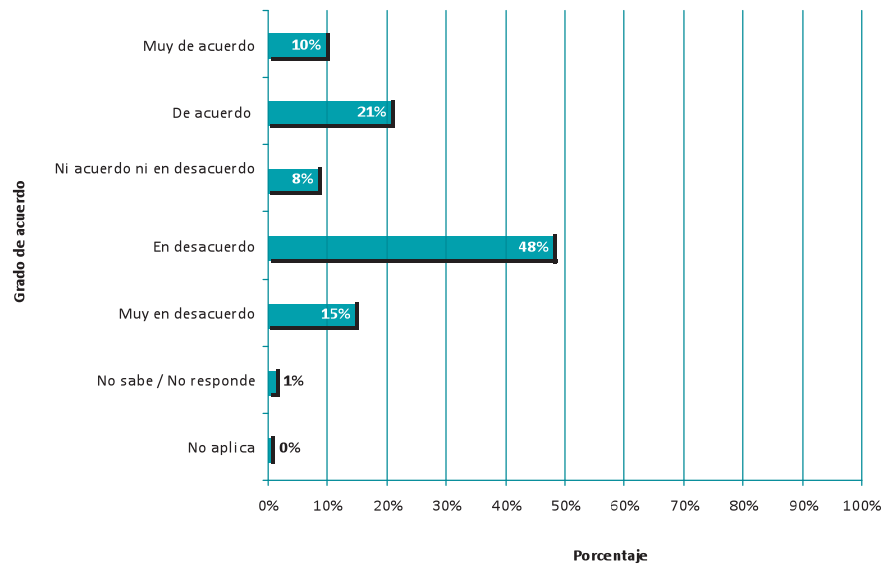
ces, la necesidad de una sinergia y una complementariedad entre las instituciones del gobierno central y las municipalidades para articular, optimizar y focalizar las atribuciones y los procedimientos para la ejecución de las políticas públicas en el territorio local. El objetivo a perseguir con ello es evitar que se genere una duplicidad de funciones entre los dos niveles de gobierno y reducir de esta manera las distorsiones provocadas por la falta de coordinación en el proceso de toma de decisiones a lo interno del gobierno local<sup>17</sup>.

Es en el ámbito de las reglas institucionales, donde las respuestas recibidas se destacan por registrar los niveles más bajos de valoración, particularmente en cuanto a la percepción sobre la duplicidad de funciones por la falta de coordinación interinstitucional entre las instituciones públicas y los municipios. El índice regional de este componente es de 34.8 puntos, el más bajo del índice de las reglas institucionales, sólo superado por tres países: Nicaragua (54.6 puntos), Guatemala (44.6 puntos) y Honduras (39.9 puntos).

---

17. Observatorio de Autonomía Municipal. Autonomía Política: Gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana. 2009. P 300.

**Gráfico 3.1**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“la coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones  
entre las instituciones públicas y los municipios”



Cuando se consultó a los actores regionales sobre la afirmación: “la coordinación institucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios”, un 64% de los actores regionales expresaron estar muy en desacuerdo y en desacuerdo, contra un 26% que se mostró de acuerdo y muy de acuerdo. Pero el grado de desacuerdo de los costarricenses y dominicanos y panameños es de un 85% y 84% y 75% de los entrevistados, más de veinte y quince puntos arriba, respectivamente, del promedio regional. Inversamente, los consultados y consultadas nicaragüenses no ven un problema existente en la coordinación institucional, pues tan sólo el 34% no proclama el acuerdo a la afirmación, mientras que los hondureños son más cautos y alcanzan un desacuerdo de un 51% de los consultados.

El nivel resultante en el índice de percepción regional en este componente es de 34.8 puntos, el cual contrasta con el Índice de Percepción

de las Reglas Institucionales regional (66.6 puntos) y con los niveles cercanos a 80 puntos en el índice de percepción, cuando se trata de los componentes que indagan sobre la Constitución Política como respaldo de los gobiernos locales y al Código Municipal como portador del principio autónomo para el funcionamiento del régimen municipal.

Lo anterior refleja una realidad en la región donde, mientras se reprocha fuertemente la ausencia de coordinación interinstitucional desvalorizándose el rol del gobierno local por incompetente de coordinar, se aviva el poder de los marcos normativos que al final de cuentas por sí solos no resuelven sobre las decisiones, no arreglan la vida cotidiana de los territorios y no mejorarán las condiciones de vida de los habitantes del territorio local. Llama desde luego la atención la opinión de los actores costarricenses, dominicanos y panameños frente a opiniones diametralmente diferentes de nicaragüenses y hondureños consultados



respecto a la duplicidad de funciones producto de la descoordinación institucional.

### 3.1.1.2 Coordinación externa y sub-municipal.

El gobierno local como instancia de elección popular, tiene como principal intención dar respuesta a las necesidades específicas de la localidad y prestar los servicios básicos a las comunidades que representa, tiene un carácter autónomo en su actuación; sin embargo, depende en cierta medida del gobierno central para la transferencia económica, no sólo de los montos que les corresponden por ley, sino también de otros fondos descentralizados y de la ejecución de políticas, planes y proyectos que se planifican desde las dependencias del gobierno central y tienen como objetivo ser implementados en territorios específicos, desde la materialización de subsidiariedad.

Esta relación de dependencia que mantienen los gobiernos locales con el poder central sobreviene la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre las dependencias del gobierno central y el nivel local, con el fin de llevar a cabo la transferencia de los fondos, la implementación de los proyectos y la ejecución de los planes de capacitación de la forma más armoniosa posible<sup>18</sup>.

En el ámbito de la percepción de la autonomía política también ocurren contrastes que marcan de nuevo a la región respecto a la coordinación en dos temas emblemáticos: la ejecución de obras y proyectos con el resto de instituciones del Estado y la relación entre los órganos sub-municipales

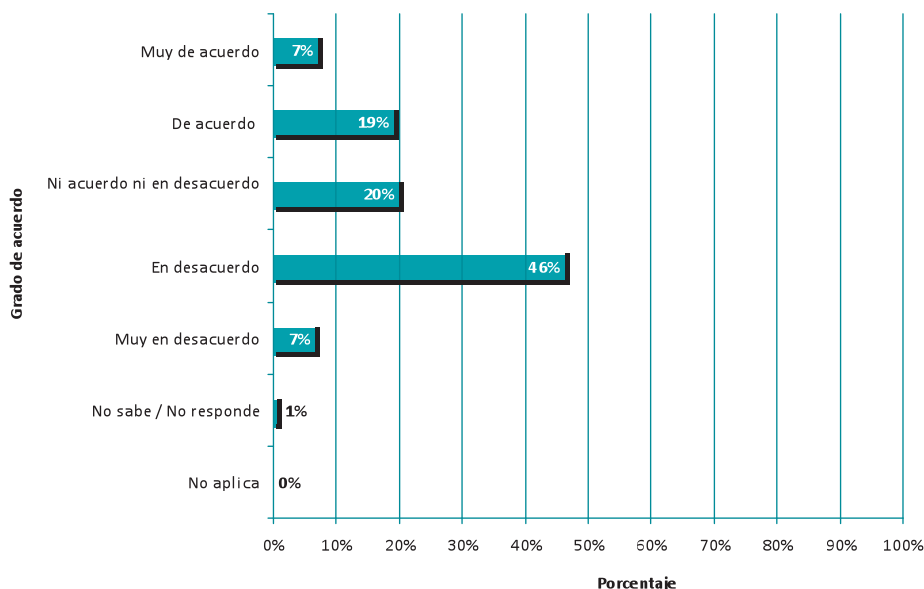
cuando se le vincula al desarrollo local. El Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP) regional alcanza un 55.6 puntos mientras que los rubros que indagan sobre los temas de coordinación sea con el resto de las instituciones estatales y entre los órganos sub municipales, se posicionan en índices de percepción de 43.6 puntos y 40.7 puntos respectivamente.

En el primer caso, cuando se consulta a los actores regionales sobre la afirmación: “el gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del Estado y Ministerios”, el 53% de todos las y los consultados regionales señaló estar en desacuerdo y muy en desacuerdo con tal afirmación, mientras que tan sólo el 26% expresó estar de acuerdo y muy de acuerdo. Sin embargo, los abismos entre los grados de acuerdo y desacuerdo en los países de la región son evidentes, por ejemplo, los consultados y consultadas de Nicaragua, Honduras y El Salvador invierten la baja percepción del 53% regional citado a niveles de un sótano del 16% en el caso del primero, a un 36% el segundo y un 32% del tercero que, por lo tanto, no perciben un problema de coordinación tan crítico. Por su parte, Costa Rica y República Dominicana, y en menor grado Panamá, están en el otro extremo lejano, pues la baja percepción de los consultados y consultadas de Costa Rica nos eleva a un 83% y apenas un 12 % que si percibe que se trabaje de manera coordinada. Similar en República Dominicana, donde un 84% contrasta con un 7% y Panamá con un 71%, que reprocha la descoordinación y un 10% que se expresa conforme con la afirmación.

---

18. *Ibid.*, P297

**Gráfico 3.2**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos  
y planes con las instituciones del estado y ministerios”



Los actores hondureños están relativamente complacidos con la coordinación de obras, proyectos y planes; los nicaragüenses se muestran un poco menos complacidos, mientras que los dominicanos, costarricenses y panameños, éstos últimos en menor grado, irasciblemente críticos de la coordinación interinstitucional.

Como se ha señalado como producto del análisis estadístico, el IPAP regional alcanza un 55.6 puntos y el índice de percepción para el componente de coordinación de obras, planes y proyectos es de 43.6 puntos, que es por lo demás bajo. Sin embargo, de nuevo llama la atención el índice de la percepción de un grupo de países, por cuanto en el caso de los consultados y consultadas de República Dominicana (28.5 puntos), Panamá (29.6 puntos) y Costa Rica (31.7 puntos) se vuelve a situar todavía en una posición más alejada que la del resto de los consultados, especialmente los de Nicaragua (65.0 puntos) quienes

parecen estar excepcionalmente conformes en la región con el grado de coordinación.

En el segundo tema, también en el ámbito de la Autonomía Política, se involucra la coordinación entre el Gobierno local y los consejos distritales, que resultará en el componente de la autonomía política con la valoración más baja por parte de las y los consultados a lo largo de la región con 40,7 puntos.

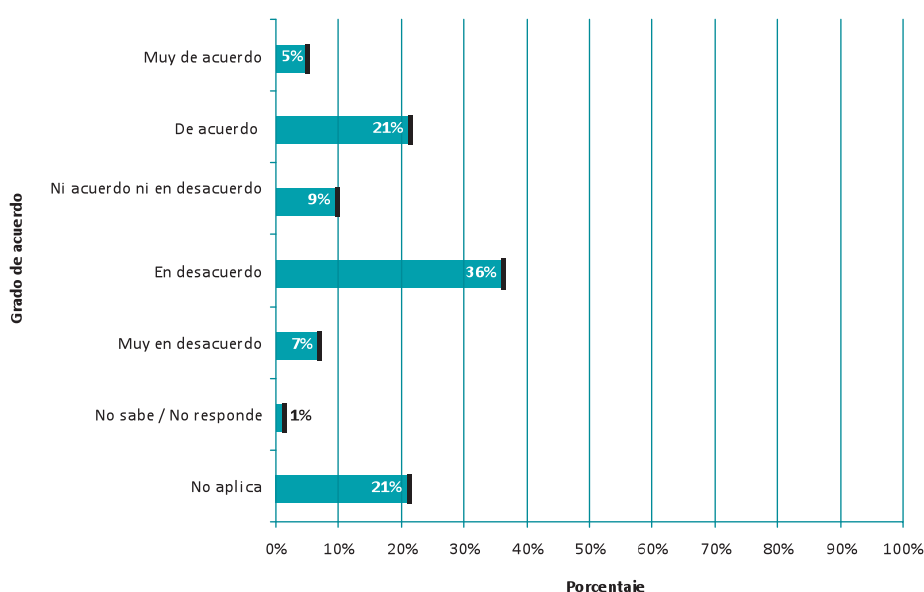
Este dato resulta inquietante al considerar la importancia que yace en la estrecha coordinación del alcalde, los concejos municipales y los consejos de distrito, sugiriendo además, la incapacidad para integrar de modo efectivo a estos últimos en los diversos procesos de planeación y formulación de políticas públicas locales, y en la toma de decisiones municipales.

Específicamente, al consultarse si “la relación en-

tre el gobierno local y los órganos sub municipales (consejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local”, fueron las y los consultados de República Dominicana quienes tuvieron la percepción más baja (25,6 puntos) sobre la coordinación entre los municipios y los

órganos sub-municipales, seguido por las y los consultados de Costa Rica (28,8 puntos), Panamá y El Salvador (ambos 37.5). De nuevo, Nicaragua se distancia del resto de los consultados y consultadas con un puntaje de 58.3.

**Gráfico 3.3**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“la relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (consejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local”



### 3.1.1.3 Competencias compartidas.

Los marcos competenciales tienen por tarea, entre otras, clarificar las competencias propias del municipio y cualquier otra adicional cuya realización se da en una constante interacción con otras instancias del gobierno central. Como se ha reiterado, si esta clasificación no es lo suficiente clara, el resultado final será un incremento de las distorsiones institucionales del gobierno local, pues habrá de asumir competencias demandadas como propias, y aquellas otras que no siéndolo, le serán exigidas por la ciudadanía. En el ámbito de la Autonomía Administrativa se

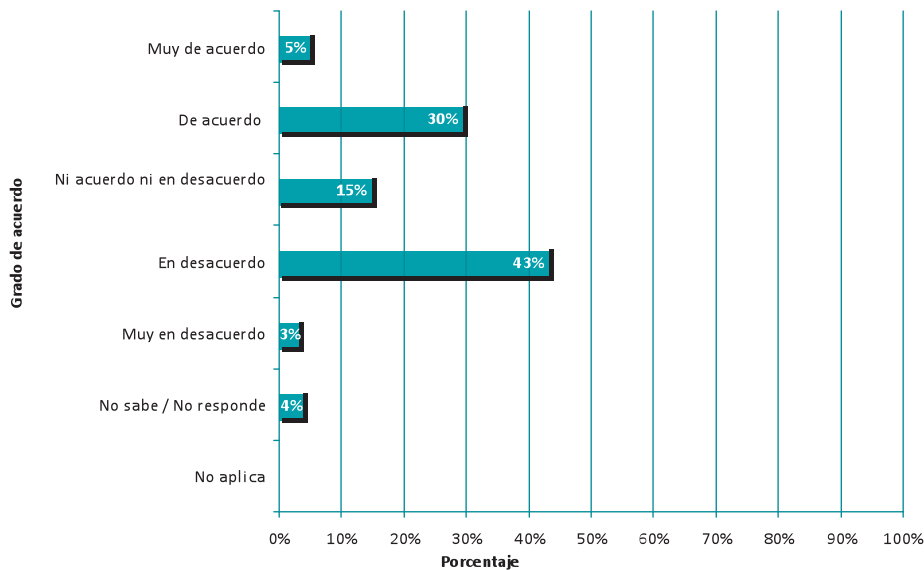
deslinda un aspecto esencial de la coordinación interinstitucional que tienen que ver con los instrumentos de la estructura administrativa con los que cuenta el gobierno local para asumir sus competencias, muchas de las cuales se disipan en un continuo de coordinación con las otras instituciones del Estado.

En el componente de Autonomía Administrativa se preguntó sobre si “existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas”. Un 46% de los consultados y consultadas es-

tuvo en desacuerdo y muy en desacuerdo con esta afirmación mientras que un 35% estuvo de acuerdo y muy de acuerdo. Llama la atención sin embargo las distancias del grado de acuerdo en varios de los países: mientras que de los con-

sultados nicaragüenses se reducen a la mitad dado que un 22% está en desacuerdo los dominicanos, panameños y costarricenses muestran mucho más alto desacuerdo 69%, 61% y 60% de los entrevistados respectivamente.

**Gráfico 3.4**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas  
con otras instituciones públicas”



El resultado del índice de percepción en este componente (45.1 puntos) de la autonomía administrativa que valora la coordinación de las competencias compartidas, es más bajo que el IPAD regional (52.7 puntos), pero adicionalmente presenta diferencias transversales entre los países. Por ejemplo, de nuevo República Dominicana (33.7 puntos), Costa Rica (41.2 puntos), Panamá (37.9 puntos) y El Salvador (42.2 puntos) arrojan índices más bajos que el regional con distancia moderada de sus socios regionales como Guatemala (49.4 puntos) y Honduras (48.1 puntos), pero significativamente distantes de Nicaragua (63.5 puntos).

Como muestran los resultados del IPAM regional en sus diferentes ámbitos de acción y componentes, la ausencia de coordinación interinstitucional entendida como la relación con los otros órganos de administración pública así como la interacción con los órganos sub-municipales, es un tema crítico en toda la región de Centroamérica y República Dominicana, pero con significativa importancia en la percepción de actores en forma sistemática en Costa Rica, República Dominicana, Panamá y eventualmente, en menor grado, en El Salvador. Los actores de estos países presentaron no sólo grados de desacuerdo importantes, sino también, percepciones relati-

vamente bajas en los componentes que abordan los temas de coordinación. Por su parte, los actores consultados en Nicaragua y en menor medida en Honduras no fueron tan críticos y respaldaron el estado actual en forma importante.

De los datos regionales obtenidos resulta impresionante el apego generalizado hacia los marcos normativos y a la alta expectativa de sus rendimientos vis a vis los peligros que se ciernen sobre los gobiernos locales ante la deficiente coordinación interinstitucional. Revelando estas contradicciones la ausencia de un modelo alternativo a la clásica transferencia de competencias que tome en cuenta verdaderamente al territorio en la formulación e implementación de las políticas públicas, de forma que no sólo se refuercen los marcos competenciales de los órganos públicos, a la vez que resuelve la ineficiencia de la gestión pública local. La baja nota de la coordinación institucional es un reflejo claro de esta situación y, como se verá más adelante, los sobresaltos económicos y políticos aumentan la incertidumbre, repercutiendo en problemas de coordinación y duplicidad de funciones, minando a la vez en la confianza en las reglas formales.

### 3.1.2 Política de género en el territorio: tarea pendiente y ausente en la región.

En el ámbito de la participación política de las mujeres en los gobiernos locales, los datos muestran que aun siendo la municipalidad la instancia de gobierno y representación política más cercana a las mujeres, paradójicamente no ha facilitado el acceso de éstas a los cargos del poder municipal.

Las cifras de representación femenina en cargos de poder en los gobiernos locales son todavía muy bajas. Y, por otro, la integración del enfoque de género en las políticas públicas sigue siendo una asignatura pendiente de los gobiernos locales<sup>19</sup>.

Desde el entramado organizacional, todos los países de la región cuentan con mecanismos institucionales para la promoción de la equidad de género, entre ellos: el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) de Honduras, el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) de Guatemala, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) de Costa Rica, la Dirección General de Promoción de la Mujer en República Dominicana y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) en Panamá, inaugurado en el 2009. No obstante, en la mayoría de los países no se realiza un trabajo coordinado entre las instituciones y los gobiernos locales.

En términos de gestión descentralizada, sólo el INAMU de Costa Rica, el ISDEMU de El Salvador y la SEPREM de Guatemala cuentan con oficinas regionales, siendo que muy pocas de ellas (el INAMU, el ISDEMU, SEPREM y el INAM) promueven la creación, fortalecimiento y articulación de las oficinas municipales de la mujer<sup>20</sup>.

Sin embargo, y a pesar del esfuerzo, el diseño de mecanismos institucionales no necesariamente se traduce en empoderamiento de las mujeres en los puestos de representación política, sobre todo a nivel local. Los datos de percepción sobre el tema de Género avalan esta afirmación.

---

19. Fundación DEMUCA. Políticas Públicas de Género en los Gobiernos Locales de Centroamérica y República Dominicana. Presentado por Elena Saura de AECL – República Dominicana. 2006.

20. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Diagnóstico en gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local: Centroamérica. 2006. Disponible en: <http://www.un-instraw.org/view-document-details/600-diagnostico-centro-america.html>

### 3.1.2.1 La participación política de las mujeres.

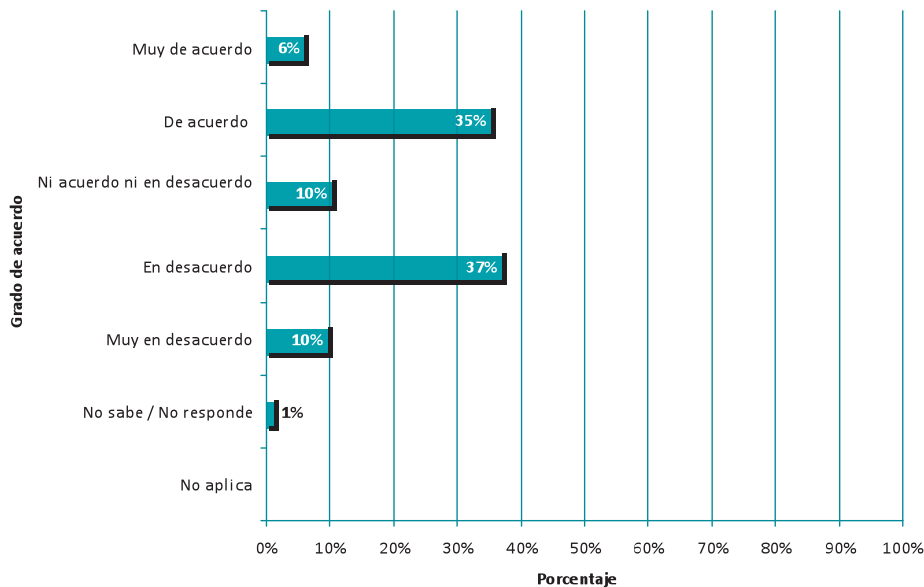
Si partimos, como punto de referencia comparativa, del Índice de Potenciación de Género (IPG) 2009, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre la base de 109 países<sup>21</sup>, se concluye que los datos de percepción sobre los mecanismos de promoción para la participación política de las mujeres convergen con la realidad política a lo largo de Centroamérica y República Dominicana. El país de la región mejor ubicado en dicho índice es Costa Rica, en el lugar 27, seguido por

Panamá (47), República Dominicana (64), Honduras (54), Nicaragua (67) y El Salvador (70).

Y es que, aun cuando existe un importante porcentaje de consultados (41% de acuerdo y muy de acuerdo) que consideraron que el sistema electoral del respectivo país contiene mecanismos adecuados para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal, un 47% mostró estar en desacuerdo y muy en desacuerdo respecto a la misma afirmación, expresando que las cifras de representación femenina en puestos de elección de los gobiernos locales son todavía muy bajas.

**Gráfico 3.5**

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal”



21. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Índice de potenciación de género y sus componentes. Disponible en: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2009\\_ES\\_Table\\_K.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Table_K.pdf)

En la región, Costa Rica (56,7 puntos) y República Dominicana (53,5 puntos) resultaron los países con la percepción más alta respecto al enunciado: “El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal”.

Precisamente, el Código Electoral costarricense de 2009 establece en el artículo 2 que “la participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.” Y agrega que “Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.”

De forma similar, en República Dominicana la Ley Electoral determina en el artículo 68 que las nóminas para cargos municipales no debe ser menor al 33% (excepto el cargo de síndicos). Sin embargo, tras las elecciones municipales de mayo de 2010 se produjo una disminución del número de mujeres electas como alcaldesas (de un total de 17 a 12), a pesar de haber cumplido el porcentaje estipulado de cuota femenina en la presentación de las candidaturas por parte de los partidos.

El diseño del sistema electoral hondureño (país que posee una percepción de 49,5 puntos), promueve la igualdad política desde la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, estableciendo una base mínima de 30% aplicable a cargos de

elección popular. Sin embargo, esta medida no es empleada realmente por los partidos políticos.<sup>22</sup>

La situación no es muy diferente en Panamá, (con una percepción de 46,4 puntos) donde el Código Electoral garantiza el mismo porcentaje para que las aspirantes a puestos de elección popular sean mujeres. No obstante, en caso de que la participación sea menor, los partidos pueden llenar los campos con otros miembros.

Finalmente, el Estado guatemalteco, (con 31,5 puntos) es uno de los países en la región que no cuentan con cuotas electorales a favor de las mujeres. Lo mismo sucede en El Salvador, (que tiene la percepción más baja, con 30,3 puntos), pues no posee ley de cuotas para la participación política.

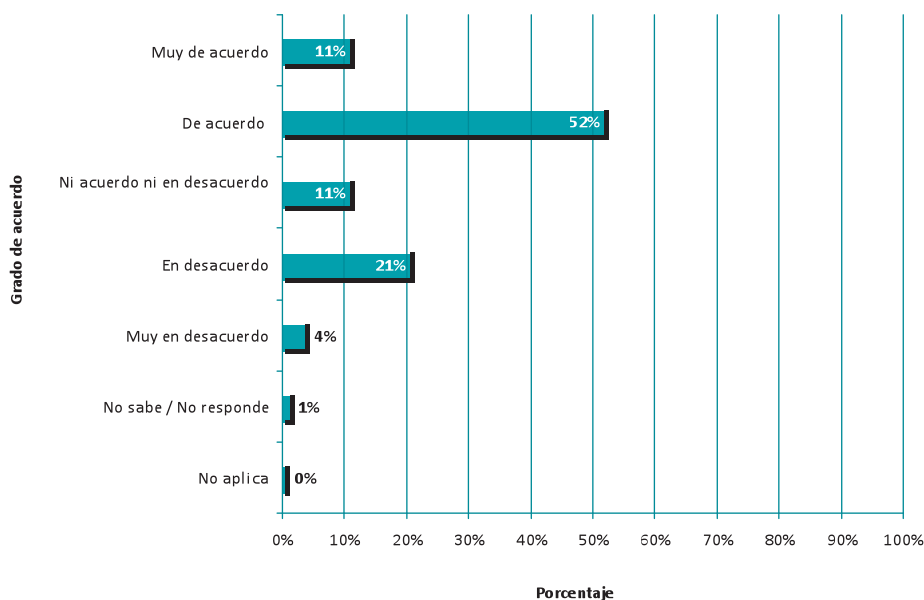
Cabe entonces preguntarse si existe tan amplia claridad y consenso generalizado, tanto desde declaraciones internacionales como en enunciados de las políticas públicas de descentralización, que evidencia a los municipios como garantes de la defensa de los intereses locales ¿No deberían estos representar el marco idóneo para una intervención institucional dirigida a transformar los patrones culturales que sustentan la discriminación y subordinación? Lo cierto es que los datos señalan que la autonomía para implementar el enfoque de género en las políticas públicas sigue siendo una asignatura pendiente de los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana. La percepción regional indica una autonomía “a medias” para desarrollar los mecanismos necesarios que contribuyan con las políticas públicas de género en el territorio. Esto es particularmente cierto en Panamá (38,8 puntos), Guatemala con (44,7 puntos) y El Salvador (51,6 puntos) que se ubican por debajo del promedio regional.

---

22. Fundación DEMUCA. Ingeniería y comportamientos electorales a nivel Municipal. Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA y AECID. –San José, CR.: DEMUCA, 2009. P135.

**Gráfico 3.6**

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos  
y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio”



Costa Rica (58,4 puntos), Honduras (68,2 puntos), República Dominicana (69,8 puntos) y Nicaragua (72,2 puntos) muestran una percepción poco más alentadora pero, en definitiva, y a pesar de los avances, los gobiernos locales no han asumido aún las políticas públicas de equidad e igualdad de género como componente fundamental y transversal del quehacer municipal.

### 3.1.2.2 Desagregación de información presupuestaria en inversión por género.

Otro aspecto, vinculado a la autonomía financiera, tiene que ver con el esfuerzo por introducir el enfoque de género en los presupuestos pú-

blicos, que suele estar orientado por el objetivo de garantizar el uso de los recursos públicos en la atención de las demandas y las necesidades de mujeres y hombres, las cuales tienen especificidades determinadas por las relaciones de género prevalecientes en cada sociedad<sup>23</sup>.

El objetivo de este tipo de información desagregada es expresar en los contenidos presupuestarios las necesidades distintas de mujeres y hombres de distintos grupos de edad -niños/as, adolescentes, adultas/os en edad productiva, adultas/os mayores- y también las de grupos con situaciones especiales de exclusión o vulnerabilidad social.<sup>24</sup>

23. Fundación DEMUCA. Ingeniería y comportamientos electorales a nivel Municipal. Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA y AECID. –San José, CR.: DEMUCA, 2009. P135.

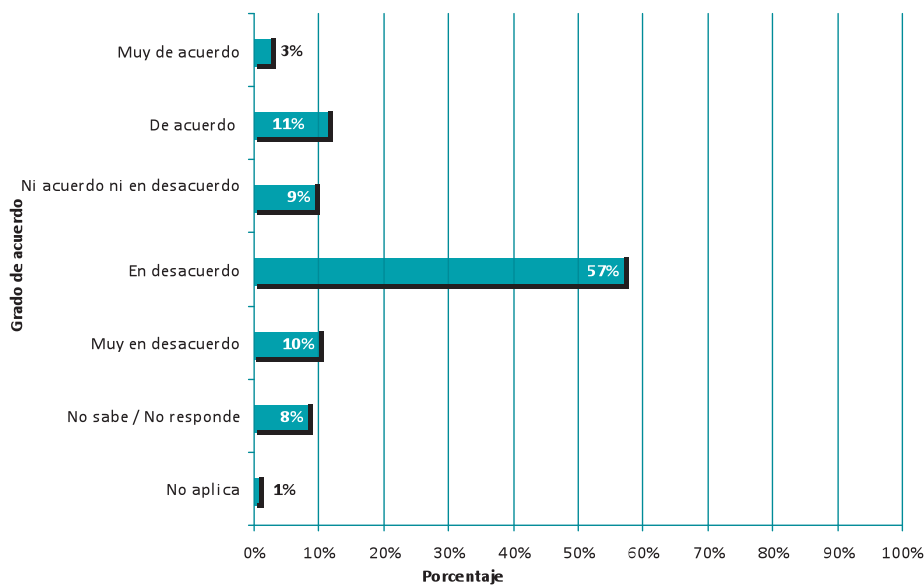
24. *Ibid.*, p15.



Cuando se avanza en esa dirección, se pueden generar cambios en las asignaciones de recursos presupuestarios con impactos favorables sobre la equidad y la igualdad de género. Pero además, esta práctica permite ejercer una adecuada rendición de cuentas frente a los compromisos adquiridos en materia de género y de discriminación de las mujeres por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, regionalmente no se ha avanzado en la utilización de la variable de género para desagregar los presupuestos de inversión municipal. La percepción regional coincide con este hecho. El 57% de las personas consultadas se posicionaron en desacuerdo sobre la afirmación “el gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género”.

**Gráfico 3.7**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria  
en inversión desagregada por género”



Específicamente El Salvador (19,3 puntos) y Costa Rica (27,7 puntos) son los países con la percepción “más baja” de la región sobre la desagregación de información por género. Igualmente Panamá (29,0 puntos) y República Dominicana (30,9 puntos) se posicionan por debajo del promedio regional. Mientras que Guatemala

(37,3 puntos), Honduras (37,4 puntos) y Nicaragua (50,8 puntos) poseen, comparativamente, los índices de percepción más altos de la región, a pesar de que en ninguno de estos países se descompone la información presupuestaria en relación a la variable de género.

## SEGUNDA PARTE

### 3.2 Reglas Institucionales: presión por reforma y descoordinación frente a la coyuntura regional.

Las instituciones pueden entenderse como el compendio normativo y, en definitiva, son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, representan las limitaciones ideadas para dar forma a la interacción humana,<sup>25</sup> estableciendo las pautas bajo las cuales la sociedad, y en particular, las organizaciones políticas coordinan sus objetivos.

Es entonces posible afirmar que el poder de las reglas institucionales deviene de fuerza motora que los actores le imprimen por un lado, al bloque de legalidad constitucional y por otro, a la legislación menor, políticas, rendimientos y, en general, a la gestión pública, en determinado momento histórico y espacio societario. Subsecuentemente, los actores sociales, políticos y económicos le dan forma y dinamismo a las reglas institucionales a partir de su jerarquización de intereses. Claro es que el análisis de la coyuntura lee la presión por reforma expresada en las leyes ordinarias, políticas y gestión públicas, pero difícilmente la de las reglas constitucionales que generalmente no pueden variar en corto tiempo, aunque sí podría observarse el impulso de su reforma.

La percepción de las reglas institucionales de la autonomía municipal entonces depende de la agenda que promuevan los actores frente a los fenómenos de coyuntura y a la cultura política que cada sistema político haya entronizado en sus valores de ejercicio democrático. A nivel regional, todos los fenómenos de coyuntura actuaron en mayor o menor medida, siendo que dos de ellos, (la crisis financiera internacional y los avances-retrocesos en la integración regional) fueron los más

profundos, aunque los desencuentros en la gobernabilidad tan críticos especialmente en Honduras, pero también en Guatemala y Nicaragua, presionaron por cambios institucionales, al igual que ha sucedido en menor grado a partir de los procesos electorales acontecidos en todos los países.

La presión por la reforma de las normas constitucionales legales relativas al régimen municipal plasmadas en la Constitución Política y en los códigos municipales de los países es mínima pues existe una tendencia a considerar como perfectibles estas reglas institucionales y estos límites de la autonomía municipal. La coyuntura regional reciente de Centroamérica y República Dominicana sí hizo aflorar reformas de diferentes legislaciones ambientales, comerciales y de propiedad intelectual con la aprobación del CAFTA y sus respectivas leyes de implementación.

Las protestas en contra el CAFTA se hicieron presentes en todos los parlamentos de la región, pero su inminente aprobación no trajo fuertes turbulencias políticas en la región, salvo en el caso de Costa Rica que tuvo que ir a un referéndum para su aprobación. Sin embargo, la autonomía municipal no fue evaluada como una esfera afectada por la integración económica ni tampoco pudo observarse una modificación de las reglas institucionales que ampliara o disminuyera la autonomía municipal en ninguna de sus ámbitos.

Desde la perspectiva de la economía política, los cambios que produce la integración como un todo, sí surtirán efectos en la cotidianidad de los gobiernos locales especialmente en aquellos territorios que hospeden zonas francas, parques industriales o empresas agrícolas, dado que la integración económica puede tener virtudes o vulnerabilidades para sectores específicos y ello podría, por ejemplo, mejorar o disminuir las finanzas municipales. No obstante, este análisis escapa por el momento de los objetivos del presente balance regional.

---

25. North, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica. 1993. P7.

### 3.2.1 Los planes de ataque a la crisis financiera internacional.

Todos los países de la región emprendieron medidas temporales para mitigar los efectos perversos de la crisis financiera que emergió en la economía norteamericana a mediados del año 2008. La dependencia, tanto comercial como política, de la región hacia los Estados Unidos señalaría frente a la crisis, un interés de los actores nacionales y locales para fijar nuevas reglas del juego que, directa o indirectamente, involucrarían la economía política de los gobiernos locales. La desaceleración del crecimiento, la reducción de las ex-

portaciones, la demanda turística y las remesas engendraron incertidumbre en todos los sectores públicos y privados de la región, incluyendo a los gobiernos locales, cuya gestión se enmarca en el contexto macroeconómico, incluidas las variables monetarias y fiscales de fuerte impacto en las finanzas municipales.

Los países centroamericanos y República Dominicana reaccionaron con diferentes medidas que indujeron reformas en la administración pública, ante la crisis financiera internacional y sus efectos inciertos, como lo resume el siguiente cuadro:

**Cuadro 3.1**  
Medidas diseñadas por los países de la región para enfrentar los efectos de la crisis Financiera internacional

País	Programa
Guatemala	Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica para Mitigar Crisis y Crear Empleo. Enero 2009. <sup>26</sup>
Costa Rica	Plan Escudo. <sup>27</sup>
Honduras	Plan de Gobierno para Enfrentar los Efectos de la Crisis Económica y Financiera Internacional. Marzo 2009. <sup>28</sup>
El Salvador	Plan Global Anticrisis. Junio 2009. <sup>29</sup>
Nicaragua	Programa de Defensa de la Producción, el Crecimiento y el Empleo. 2009. <sup>30</sup>
Panamá	Programa de Estímulo Financiero. Marzo 2009. <sup>31</sup>
República Dominicana	Serie de medidas de política fiscal, exenciones, incentivos, apoyo a la pequeña y mediana empresa y una ampliación de la inversión pública. <sup>32</sup>

26. Guatemala. Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica. Disponible en: [http://white.oit.org.pe/estad/laclis-pub/documentos/crisis/planes/GUA\\_01.pdf](http://white.oit.org.pe/estad/laclis-pub/documentos/crisis/planes/GUA_01.pdf)

27. Costa Rica: Plan Escudo. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/11613870/Arias-PLAN-ESCUDO-cr>

28. Honduras: Plan del Gobierno de Honduras para enfrentar los efectos de la Crisis Económica y Financiera Internacional. Disponible en: <http://www.docstoc.com/docs/11616102/PLAN-DEL-GOBIERNO-DE-HONDURAS-PARA-ENFRENTAR-LOS-EFECTOS>

29. El Salvador: Plan Global Anticrisis. Disponible en: [http://issuu.com/webmaster\\_el\\_faro/docs/plan\\_anticrisis](http://issuu.com/webmaster_el_faro/docs/plan_anticrisis)

30. Nicaragua: Programa de Defensa de la Producción, el Crecimiento y el Empleo del año 2009. Disponible en: [http://www.elnuevo-diario.com.ni/upload/Programa\\_Defensa\\_Produccion\\_y\\_Empleo\\_20092301.pdf](http://www.elnuevo-diario.com.ni/upload/Programa_Defensa_Produccion_y_Empleo_20092301.pdf)

31. Panamá: Programa de Estímulo Financiero (PEF). Disponible en: <http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26237/16761.pdf>

32. CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. 2009. República Dominicana. Disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/38062/Republica\\_Dominicana2.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/38062/Republica_Dominicana2.pdf)

La mayoría de los planes anti-crisis vincularon de alguna manera a los gobiernos locales, con un especial protagonismo El Salvador con el Plan Global Anti-crisis, en el que constan éstos como uno de los ejes en el emprendimiento de su ejecución. Destaca en estos planes el involucramiento concreto de las municipalidades en los casos de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica.

Nicaragua integró a los gobiernos locales en el impulso de un desarrollo integral que priorice en el uso de mano de obra local al tiempo que Costa Rica planteó una serie de medidas restrictivas del gasto público, medidas compensatorias a sectores de menores ingresos, nuevas reglas para el empleo público y el diseño de un proyecto denominado Brigadas de Apoyo a las Municipalidades, coordinado por MIDEPLAN y el IFAM, para dar apoyo técnico en la ejecución de los recursos en los gobiernos locales.

Si bien Honduras lanzó su plan anti-crisis financiera antes del desenlace turbulento de la crisis política a mediados de 2009, éstos últimos acontecimientos sobrepasaron y fracturaron los planes destinados a municipios considerados como más pobres, que incluían apoyo directo a un número de familias que rondaba los ciento cincuenta mil a doscientos veinte mil. Posteriormente, ya bajo el mandato del Presidente Porfirio Lobo, Honduras aprobó la Ley de Equidad Social, Fortalecimiento de Ingresos y Racionalización del Gasto Público que entró en vigencia en abril de 2010 que al fortalecer los poderes centrales del Gobierno, resulta en una limitación de las decisiones municipales. (Informe IPAM Honduras).

Del análisis de los planes anti-crisis se desprende la conclusión de que si bien no consta un protagonismo ejecutor de los gobiernos locales, salvo el caso salvadoreño, el sentido de reforma generado por estas medidas, si se quiere mayoritariamente administrativas, fue centralista, pues incorporó apoyos a municipios desde

ministerios y agencias, pero subsidiariamente como medidas mitigatorias a familias pobres y generación de empleo. Lo anterior representa una razón más para afianzar la territorialización de políticas públicas como enfoque integrador en la atenuación de las brechas económicas y sociales.

### 3.2.2 Reformas en Honduras ante el desencuentro con la gobernabilidad.

El balance regional no puede soslayar el hecho de la profundidad de la crisis política que atravesó la República de Honduras a partir del segundo semestre de 2009, ni tampoco los acontecimientos políticos que estremecieron los sistemas políticos de la región como es el caso de Guatemala y en menor medida de Nicaragua.

Como se señala en el análisis país, Honduras aprobó la Ley de Equidad Social, Fortalecimiento de Ingresos y Racionalización del Gasto Público que entró en vigencia en abril de 2010 que al fortalecer los poderes centrales del Gobierno, resultó en una limitación de las decisiones municipales (informe Honduras). Adicionalmente, la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el ejercicio fiscal 2010, el cual generó serias tensiones entre el sector municipal y el gobierno central ya que dentro del mismo se contemplaba que el cinco por ciento (5%) del total de los tributos percibidos sería transferencia para las municipalidades, no cumpliendo lo estipulado en la última reforma de la Ley de Municipalidades (Art. No. 91 publicado el 10 de enero del 2010) que indica que para el 2010 la transferencia debe ser del siete por ciento (7%) e incrementarse gradualmente hasta el once por ciento (11%) en el 2014. Ante esta situación y tras una intensa incidencia de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) se logró la inclusión del porcentaje estipulado en la Ley, sin embargo, en la actualidad no se ha dado cumplimiento.

De igual forma, la implementación de la Ley Plan



de Nación-Visión de País, misma que incluye la división territorial por regiones, ha venido a crear confusión respecto al papel que desempeñarían los gobiernos locales y los comisionados regionales en cuanto a la toma de decisiones y ejecución de proyectos, debido a que la ley está plasmada como un ideal mas no presenta un marco operativo claro.

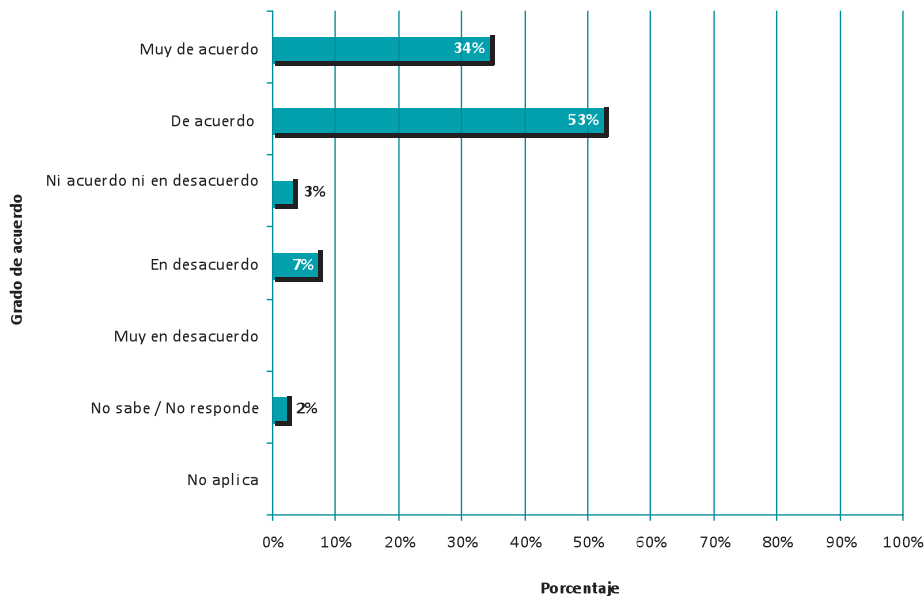
### 3.2.3 Robustez de la percepción de las normas constitucionales y legales.

Como queda reflejado en el IPRI de la región, la percepción de los consultados privilegió las reglas constitucionales manteniendo la credibilidad casi incondicional a la robustez de la Constitución Política para respaldar a los gobiernos locales autónomos. Contrario sensu, como se ha abordado

en las secciones precedentes, la opinión respecto los arreglos de coordinación institucional y la duplicidad de funciones resultante entre las instituciones públicas y los municipios, naufragó en niveles muy bajos de percepción. Concomitantemente, los niveles de percepción sobre la coordinación interinstitucional resultaron determinantes para el resultado global del IPRI regional.

El análisis de los marcos constitucionales permite comprender la esencia del modelo de autonomía municipal. (OdAM, 2009. p83) En este sentido, se preguntó las y los consultados sobre la afirmación “la Constitución Política respalda la existencia de gobiernos locales autónomos” un impactante 87% dijo estar de acuerdo y muy de acuerdo mientras que un escuálido 7% expresó estar en desacuerdo.

**Gráfico 3.8**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“la Constitución Política respalda la existencia de gobiernos locales autónomos”



No resulta extraño el amplio rango de acuerdo entre las y los consultados; al observar las respectivas Constituciones de cada uno de los países de la región se constata una institucionalización constitucional alta del modelo de autonomía municipal. Particularmente, el marco jurídico nicaragüense (país con 88,9 puntos), basado en la Constitución Política de 1987, cubre los aspectos relativos a la autonomía municipal en el Título IX. Mientras que, la Constitución guatemalteca de 1985 (81,8 puntos) desarrolla de forma específica, un capítulo completo sobre el Gobierno municipal.

Asimismo, la Constitución Política de la República de Honduras de 1982 y sus reformas comprenden todas las áreas de la autonomía municipal, aunque en menor medida los aspectos relativos a la autonomía política, comprendidos en el artículo 294 que señala que los gobiernos locales son elegidos mediante un proceso democrático, y el numeral 298 que estipula que los Gobiernos Locales gozan de independencia de los poderes del Estado.

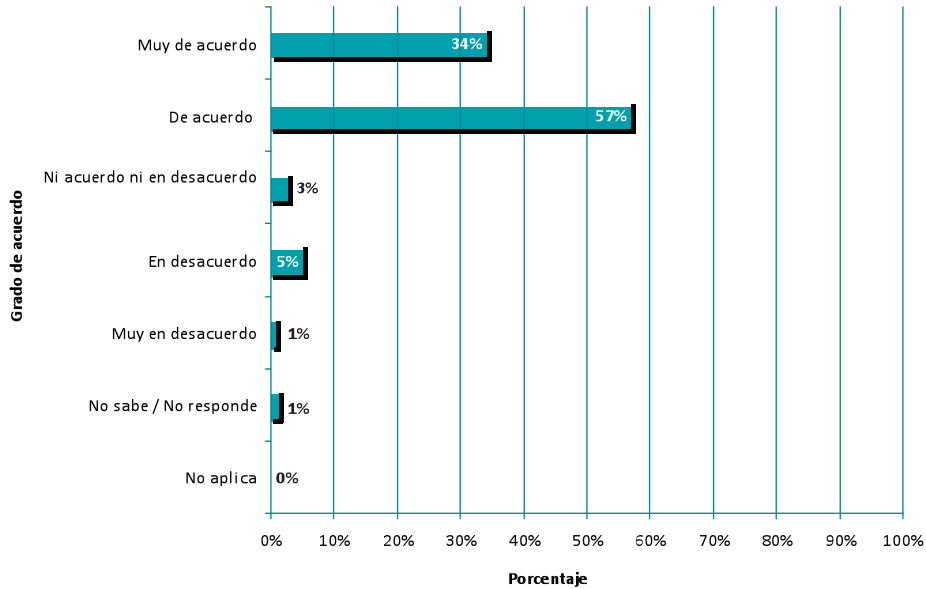
La Constitución Política de la República de El Salvador (80,3 puntos) instituye, igualmente, todos los ámbitos de la autonomía municipal,

haciendo menor énfasis en el ámbito de la autonomía administrativa, contemplada en los artículos 206 y 207. Los principios administrativos, financieros y políticos de la autonomía municipal se encuentran institucionalizados también en la Constitución Política de Costa Rica (81,5 puntos). La vigente la Constitución Política de la República de Panamá, de 1972 (país con 77,7 puntos) contempla, de la misma manera, todos los ámbitos de la autonomía municipal.

Finalmente, la Carta Magna de República Dominicana (66,1 puntos) en sus artículos 82-85, concede la autonomía política, administrativa y financiera de los ayuntamientos. Los artículos 82 y 84 señalan la autonomía política; el 83 y 84, autonomía administrativa y el 85 la autonomía financiera.

Un nivel de percepción similar se dio cuando se les preguntó a las y los actores regionales sobre la afirmación: “el Código Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento del régimen municipal” donde el 91% de los consultados y consultadas regionales señaló estar de acuerdo y muy de acuerdo y tan sólo un 5% está en desacuerdo y muy en desacuerdo.

**Gráfico 3.9**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el Código Municipal establece la autonomía como principio elemental  
del funcionamiento de régimen municipal”

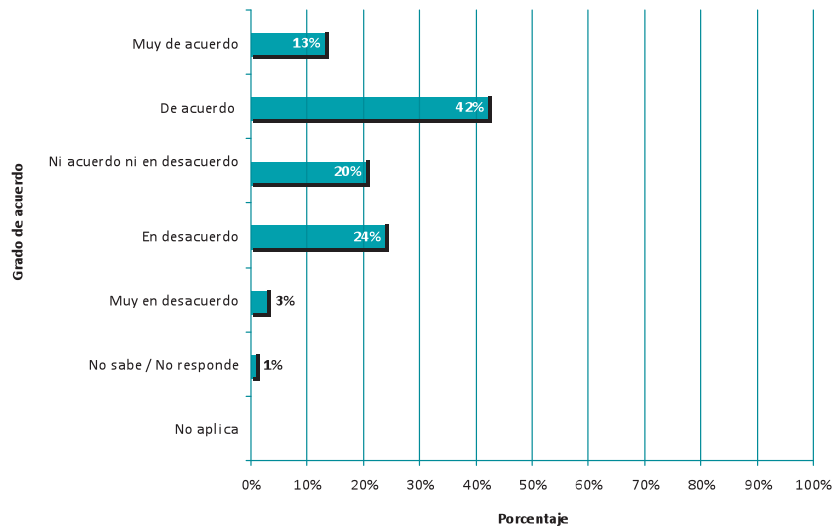


Nicaragua (88,7), El Salvador (84,7 puntos), Honduras (83,6 puntos) y Guatemala (82,6 puntos) se ubican sobre el promedio regional de 79,5 puntos; mientras que República Dominicana (76,4 puntos), Costa Rica (71,1 puntos) y Panamá (69,2 puntos) expresaron una percepción más baja respecto a la citada proposición.

Sin embargo, los grados de acuerdo respecto al Código Municipal cambiaron relativamente ante

la afirmación “el Código Municipal es claro y coherente en su contenido”. A excepción de Costa Rica, cuyos actores estuvieron en desacuerdo y muy en desacuerdo en un 60%, el resto de los países, contrariamente, mostró grados de acuerdo y apoyo a las reglas legales existentes, a niveles tan altos como los consultados de Nicaragua y Honduras con 74% y 60% de los consultados respectivamente.

**Gráfico 3.10**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el Código Municipal es claro y coherente en su contenido”



Los datos de percepción de Nicaragua (65,8 puntos), El Salvador (61,7 puntos), Guatemala (59,8 puntos), República Dominicana (59,7 puntos), Honduras (56,2 puntos), Panamá (48,3 puntos) y Costa Rica (39,3 puntos) sugieren que, conforme se articulan los enunciados de legislación de los códigos municipales, para darle y orientación al modelo de autonomía municipal, pasando de lo general a lo concreto y particular, se pierde precisión y claridad en el contenido y en la forma como los actores articulan y manipulan dichos enunciados.

Resulta entendible la percepción sobre la perfectibilidad de las reglas constitucionales y municipales y a la inalterabilidad de las reformas constitucionales en cualquier época y fundamentalmente en un período de turbulencia política.

Los actores políticos en algunos países que padecieron una coyuntura de crisis políticas que afectara la gobernabilidad democrática, se abrazaron con mayor fuerza a las reglas constitucio-

nales y municipales: una especie de inmovilismo o aferramiento a los marcos normativos ante la impronta tormenta política como lo es concretamente el caso de Honduras. Contrariamente, en República Dominicana, Panamá y Costa Rica, y sobre todo este último, países que se mantuvieron con estabilidad política, donde los actores fueron más críticos a las reglas institucionales.

### 3.2.4 El Código Municipal faculta al municipio autodirigirse y autorregularse.

A efectos de comprender la presente sección se debe retomar la definición sobre autonomía municipal dada por las asociaciones nacionales de municipios y la Fundación DEMUCA desde el OdAM, entendiéndose por tal la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. (OdAM, 2009. p55)

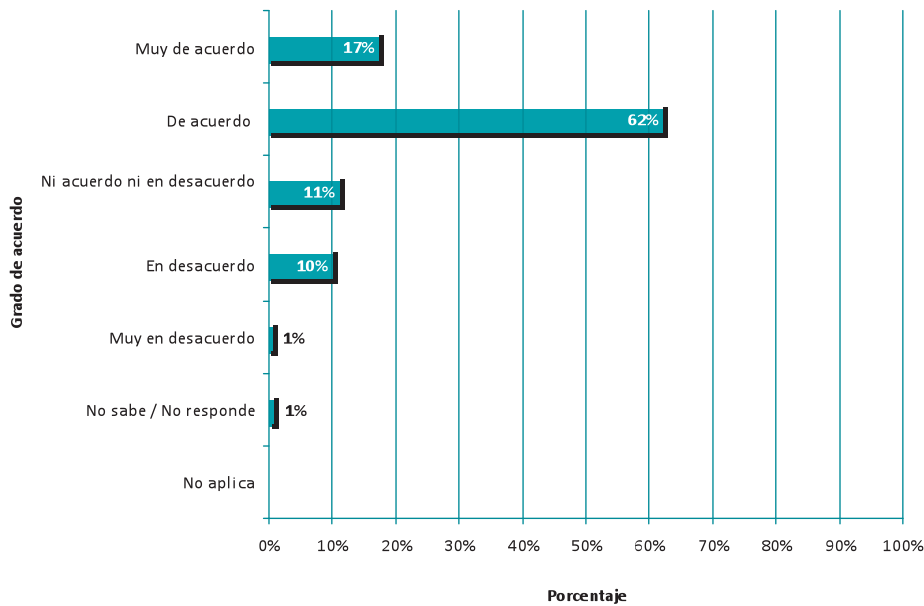


Ambos conceptos (autorregulación y autodi-rección), aunque en apariencia similares, poseen significados y referentes distintos. El término autogestión remite a la administración de un organismo por sus partícipes en régimen de democracia directa, pues todos los miembros participan de las decisiones administrativas en igualdad de condiciones. En otras palabras, autogestión es la gestión del municipio por parte de

los ciudadanos, que están representados en las figuras de los concejales y sus representantes<sup>33</sup>.

Al respecto, se consultó si “el Código Municipal faculta al municipio para autoregularse”. El grueso de las y los consultados estuvo de acuerdo y muy de acuerdo 79% con la afirmación, mientras que un 11% se mostró en desacuerdo y muy en desacuerdo.

**Gráfico 3.11**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el Código Municipal faculta al municipio para autoregularse”

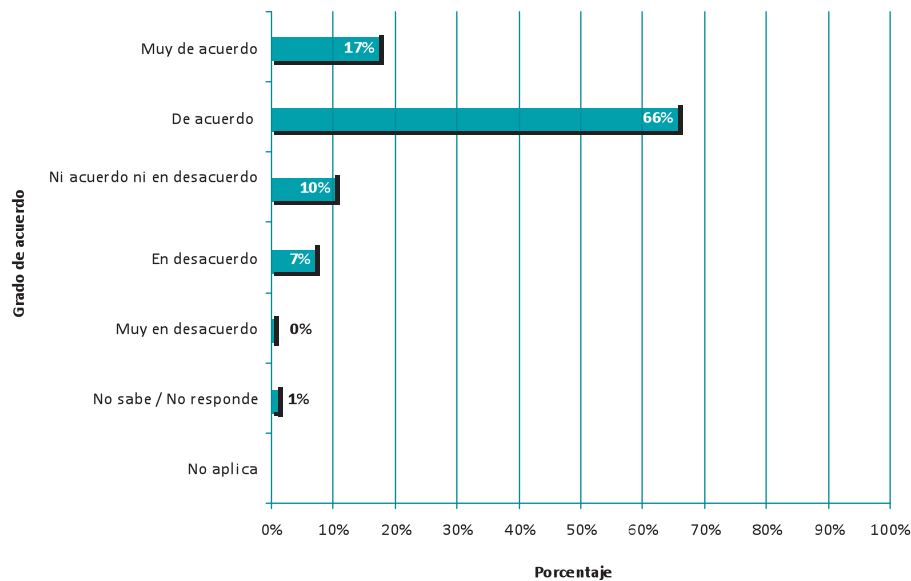


33. Medus, Norma Beatriz. Descentralización autogestión y gestión local. Estudio de caso de municipio en la Pampa, Argentina. 2006. Geograficando, 2(2). P167. Disponible en: [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.358/pr.358.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.358/pr.358.pdf)

Nicaragua (76,9 puntos) y Honduras (76,4 puntos) prodigaron un respaldo mayor a la promoción que desde el Código Municipal se realiza para la autorregulación del Municipio, mientras que El Salvador (72,9 puntos) y Guatemala (72,2 puntos) presentan niveles cercanos al promedio regional de los entrevistados. Las y los consultados de República Dominicana (70,1 puntos), Panamá (63,4 puntos) y Costa Rica (60,4 puntos) valoraron con mayor austeridad el fomento desde los códigos para la autorregulación de los municipios.

La autodirección, por su parte, es la característica de todo sistema que tenga la capacidad de fijarse sus propias metas y de dirigir sus pasos hacia ellas según estrategias de su propia elección<sup>34</sup>. Al respecto, cuando se consultó si “el Código Municipal faculta al municipio para auto dirigirse”, el porcentaje de consultados y consultadas de acuerdo fue de 83% y el de personas en desacuerdo con la proposición fue de tan sólo 7%.

**Gráfico 3.12**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el Código Municipal faculta al municipio para auto dirigirse”

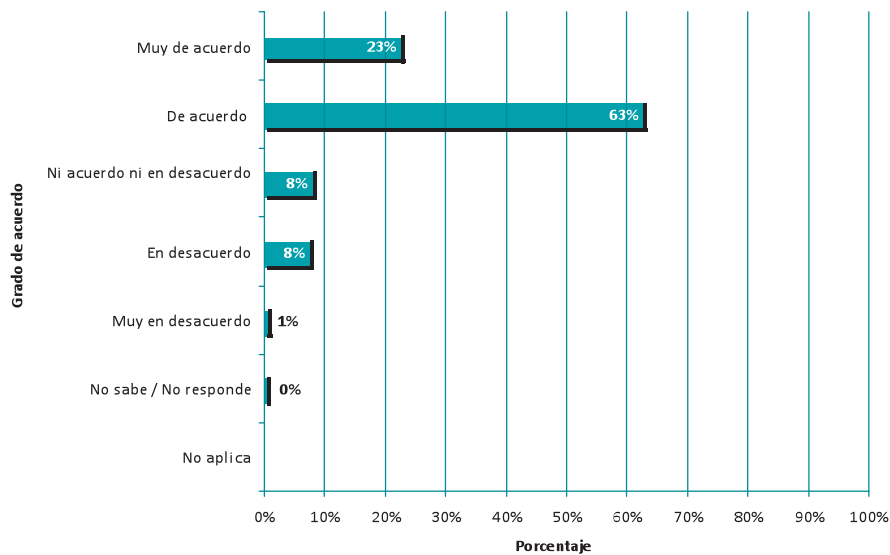


34. Arnoletto, E.J.: Glosario de Conceptos Políticos Usuales, Ed. EUMEDNET 2007, texto completo disponible en: <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>

En dicho ítem, la percepción de las y los consultados en Nicaragua, con 77,3 puntos; Honduras con 76,7 puntos; El Salvador con 75,9 puntos y Guatemala con 75,6 puntos se ubicó sobre el promedio de la región, mientras que las y los consultados de República Dominicana con 72,9 puntos; Panamá con 68,2 puntos y Costa Rica con 65,3 puntos, tuvieron una percepción más baja sobre la capacidad de auto dirección que emana del Código Municipal hacia el Gobierno Local. De tal manera, la percepción de las y los consultados privilegia levemente la facultad que otorga el Código Municipal para la auto dirección sobre de la virtud de auto regulación de los gobiernos locales.

Ligada a las capacidades de autorregulación y auto dirección encontramos la facultad de los municipios para planificar los recursos con que cuenta. Sobre esta línea, se consultó si “el Código Municipal faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta”. Nuevamente, el resultado fue un amplio consenso del 86% entre quienes dijeron estar de acuerdo y muy de acuerdo con la proposición, que contrasta con el 9% que planteó una percepción de desacuerdo y mucho desacuerdo con respecto a la afirmación.

**Gráfico 3.13**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el Código Municipal faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta”



En cuanto a la capacidad de planificación que se deriva desde los códigos municipales El Salvador, con 81,4 puntos; Honduras con 78,9 puntos; Nicaragua 76,2 puntos; Guatemala 74,6 puntos y República Dominicana con 73,3 pun-

tos se ubicaron sobre el promedio regional de 72,9 puntos. Panamá con 63,8 puntos y Costa Rica, con 63,2 puntos expresaron una percepción más baja.

## TERCERA PARTE

### 3.3 Desempeño político de los municipios

Analizar la autonomía política en Centroamérica y República Dominicana resulta complejo debido a las particularidades jurídicas, organizacionales y de cultura política entre los países de la región, pero más aún si sumamos al modelo de investigación factores endógenos que se traducen en divergencias en los gobiernos locales al interior de cada país.

Se entiende además que la percepción respecto a la autonomía política municipal se construye a partir de la cognición sobre las dimensiones de la realidad política, económica y social, referencial a las y los consultados. De este razonamiento se concluye la imposibilidad de concebir un análisis de percepción sin tener en consideración la coyuntura manifiesta durante el periodo de estudio que, de una u otra forma, desemboca en enfrentamiento de intereses, desencuentros entre los miembros de la colectividad, y cuestionamientos o apoyos a la institucionalidad.

Heterogéneas son las variables a considerar si deseamos contar con un análisis coyuntural que ubique, en su justa dimensión, los datos de percepción recolectados a lo largo de la región, sin embargo, podemos centrarnos en factores de gobernabilidad y en los procesos electorales como elementos explicativos.

Tomar en cuenta los procesos electorales para el análisis de la percepción se justifica desde la “teoría sobre los ciclos políticos”<sup>35</sup>, la cual sugiere que, al acercarse las elecciones, se suelen poner en marcha medidas de política económica en aras de conseguir el mayor número de votos para el partido gobernante, con el objetivo de alterar positivamente la percepción del votante, de manera que el partido político en el poder logre permanecer el mayor tiempo posible en él.

Se supone entonces que los gobernantes tienen un incentivo para estimular el desarrollo económico en la época inmediatamente anterior a las elecciones con el objetivo de aumentar las probabilidades de ser reelegidos. En consecuencia se predice la evolución cíclica de las variables macroeconómicas de decisión electoral para el votante, dentro de un horizonte temporal fijado de forma exógena.<sup>36</sup>

Por otra parte, no cabe duda de que Centroamérica y República Dominicana han tenido avances significativos en sus procesos democráticos, aunque no es menos cierto que la institucionalización de la democracia ha enfrentado diversos desafíos: hambrunas, desastres naturales, criminalidad, debilidades del sistema financiero, malfuncionamiento de los servicios, carencia de recursos públicos, débil inversión pública, problemas ambientales, corrupción en los ámbitos público y privado, entre otros tantos factores que se han traducido, a lo largo del tiempo, en déficit social.

---

35. Al respecto, Nordhaus, W. The political business cycle. *Review of Economic Studies* 42: 169-190. 1975, Hibbs, D. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review* 71: 1467-87. 1977. Rogoff, K. “Elections and Macroeconomic Policy Cycles,” *Review of Economic Studies*, Blackwell Publishing, vol. 55(1), pages 1-16, January. 1988, Rezk E. “Economic and political institutional variables applied to the análisis of subnacional public spending in Argentina”, *Anales de la XLII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. 2007, entre otros.

36. Castellanos Val, L; Costa Reparaz, E; Galguera García, L; Méndez Rodríguez, P. Ciclos políticos de carácter oportunista: modelo de Nordhaus y de elecciones endógenas. Disponible en: <http://www.uv.es/asepuma/VII/pap16.pdf>



Es innegable que la conjunción de estos factores repercute en la percepción sobre el funcionamiento de las organizaciones del Estado, así como sobre las reglas que lo sustentan y le dan funcionamiento.

### 3.3.1. ¿Qué entiende Centroamérica y República Dominicana por autonomía política?

A lo largo de la región, las y los consultados expresaron diversas formas de percibir la autonomía municipal, cada una matizada con intenciones y visiones diversas que pueden agruparse en varios conjuntos de definiciones. Resaltan, sin embargo, dos grandes orientaciones de percepción: 1) aquellos que entienden la autonomía política como la posibilidad de elegir popularmente a las y los representantes locales para la toma de decisiones y 2) quienes perciben la autonomía política como la facultad para auto dirigir el municipio.

Buena parte de las y los consultados entendieron la autonomía política como la “capacidad que tienen los gobiernos locales de darse sus propias autoridades” o “cuando los pobladores eligen a sus autoridades locales”. Tales definiciones ponen el acento en la elección de las autoridades que, en términos generales, constituye el pilar fundamental de la autonomía política municipal<sup>37</sup>.

El segundo tipo de definiciones apunta a la “facultad de los gobierno locales para la toma de decisiones”, particularmente relacionada con la independencia que debe, o debería, existir entre el gobierno local y el gobierno central, por ejemplo: “La autonomía política es la capacidad de elección de gobiernos independientes al central.

También está relacionada con la capacidad de responder a las necesidades locales más allá de los partidos. Asimismo incluiría también la capacidad de participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones” o, la independencia de las estructuras partidarias, por ejemplo: “Independencia que puede tener la municipalidad en la toma de decisiones, que van a nacer de las necesidades locales que demande la población y no desde los partidos políticos”.

Al comparar las definiciones expresadas por las y los consultados con la definición institucional de DEMUCA se observa la relación en el énfasis en la autonomía política como “la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones”. No obstante, las y los consultados no profundizan significativamente en “la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal” dentro de sus definiciones, salvo pocas excepciones que definen la autonomía política como “la capacidad de las instituciones locales de generar políticas públicas”, o “la capacidad del municipio para establecer políticas públicas locales y desarrollar políticas administrativas, sin la injerencia, pero en coordinación con los otros niveles de gestión pública”.

Aún menor fue el énfasis en la capacidad de los municipios para organizarse de la forma que considere pertinente y adecuada a los requerimientos locales, incluyendo el asociativismo. De la misma forma, pocos consultados determinaron a la autonomía política como la “capacidad de elegir a sus propias autoridades, asociarse con otras municipalidades para defender intereses gremiales.”

---

37. EMUCA, Observatorio de autonomía municipal: la autonomía municipal en Centroamérica y Republica Dominicana. Fundación DEMUCA. –San José, CR.: DEMUCA, 2009. P. 94.

### 3.3.2. Relación entre el alcalde y el concejo municipal.

Las estructuras internas de toma de decisiones políticas, administrativas y técnicas en las municipalidades de Centroamérica y República Dominicana, se encuentran supeditadas a un marco normativo que otorga al alcalde (sa) y al concejo municipal un margen de control y de participación, en ocasiones condicionado. Los resultados de dichas potestades y atribuciones se manifiestan de diferentes formas en cada país, abriendo márgenes de discrecionalidad política que contribuyen o afectan al desarrollo de la autonomía municipal.

Para comprender las distorsiones jurídico-institucionales que afectan el cumplimiento del principio de autonomía política es necesario identificar los factores jurídicos y políticos que determinan la relación entre alcalde (sa) con el concejo municipal.

La estructura jurídica determina las potestades, atribuciones y restricciones que condicionan el desempeño de los gobiernos locales en cuanto a la efectividad de su plan de gobierno y la toma de decisiones. Resulta importante mencionar que a nivel local, sin excepción, tanto el alcalde (sa)

como el concejo municipal se eligen de forma democrática por la ciudadanía en la región.

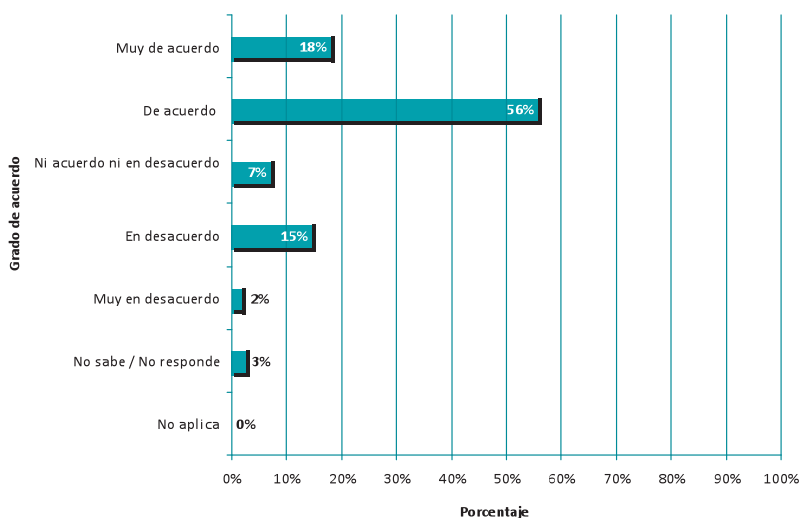
A efectos de dilucidar estas implicaciones político-institucionales se debe identificar en un primer nivel el contexto electoral que influye en dichas relaciones (a), y en un segundo nivel la función político-administrativa del alcalde (sa) y el concejo municipal (b).

Corresponde a las leyes y los códigos municipales de cada país de la región establecer la forma en que debe transcurrir la relación alcalde - concejo municipal: el Código Municipal de Guatemala, la Ley de Municipalidades. Decreto N° 134-90 de Honduras, el Código Municipal de El Salvador, la Ley de Municipios 40 – 261 de Nicaragua, Código Municipal. Ley 7794 de Costa Rica, la Ley sobre Régimen Municipal (Ley 106, de 1973) de Panamá y el Código Municipal (Ley 176-07) de República Dominicana.

Al respecto, cuando se consultó si el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal, las y los consultados de Costa Rica tuvieron una percepción “crítica” respecto al enunciado, pues el puntaje alcanzado (40,2) fue el más bajo de la región.



**Gráfico 3.14**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“en el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal”



De la misma manera, se encontró por debajo del promedio regional de 66,2 puntos la percepción de los consultados en El Salvador, (59,4 puntos), y Panamá (61,8 puntos). Mientras que Nicaragua (73,8 puntos), Guatemala (74,8 puntos) y Honduras (77,1 puntos) se ubicaron sobre el promedio regional con la valoración “más alta” en torno a la relación entre el alcalde y el concejo municipal.

Los datos podrían sugerir que, más allá de la claridad normativa, el tipo de relación entre ambas instancias pasa además por otros diversos factores “extra normativos”, tales como el liderazgo, la capacidad de negociación, la fragmentación de fuerzas políticas y la correspondencia de dichas fuerzas entre los actores municipales, entre otras tantas variables.

### 3.3.3 El sistema electoral como motor de la autonomía municipal.

El sistema electoral es “conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política”.<sup>38</sup> Un sistema electoral está compuesto por instituciones electorales, es decir, marcos formales e informales que establecen las reglas del juego electoral y sus consecuencias. En otras palabras, las instituciones y la institucionalidad electoral estructuran al sistema y en conjunto con los actores políticos y sociales, se dota de la organicidad político-institucional necesaria para su permanencia.<sup>39</sup>

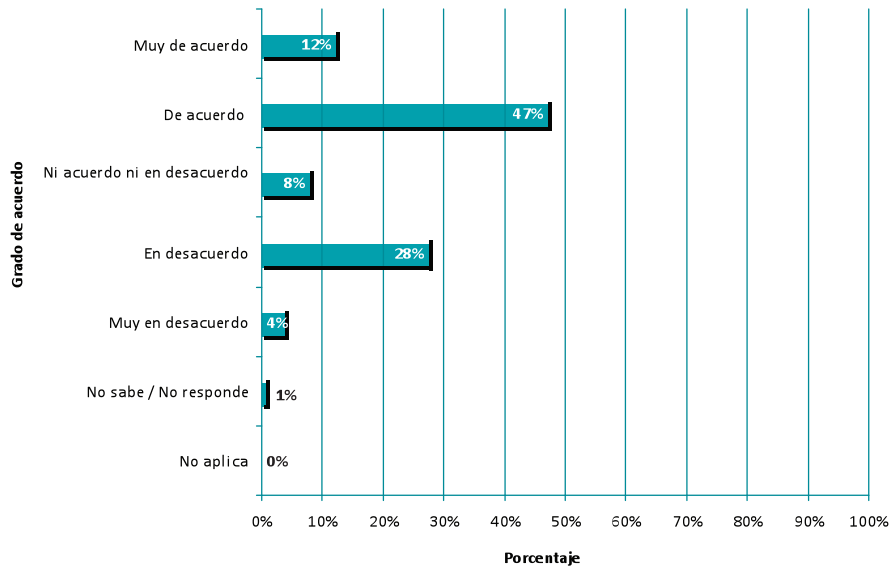
38. Vallès, J y Bosch, A. (1997). Sistemas electorales y gobiernos representativos. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

39. Fundación DEMUCA. Ingeniería y comportamientos electorales a nivel Municipal. Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA y AECID. –San José, CR.: DEMUCA, 2009. P3.

Las reglas electorales no son inmutables y su transformación responde a factores diversos, entre los que podemos señalar la necesidad de producir mayores niveles de representación y legitimidad y los cuestionamientos, por parte de los actores políticos y la ciudadanía, hacia la legitimidad de las reglas y las organizaciones.

Al respecto, cuando se consultó si el sistema electoral fortalece la autonomía política. La mayoría de las y los consultados se mostró de acuerdo y muy de acuerdo 59%, mientras que 32% tuvo una postura de desacuerdo y mucho desacuerdo.

**Gráfico 3.15**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el Sistema Electoral fortalece la autonomía política”



En Nicaragua (con 66,6 puntos) se elige al alcalde por un periodo de cuatro años bajo la regla de mayoría simple, impidiendo su reelección inmediata en votación no simultánea a la de los concejos municipales. Para la elección del concejo se utiliza la fórmula de D'Hondt bajo un principio de representación proporcional.

Honduras, por su parte, vive una situación de

incertidumbre acerca de su estabilidad política. El sistema electoral hondureño ya había sido cuestionado antes de la crisis política de 2009. El proceso electoral de 2005, donde se eligieron presidente, diputados del Congreso y alcaldes de las municipalidades fue considerado como inmerso en un fuerte proceso de polarización social<sup>40</sup>. No obstante, Honduras posee 71,0 puntos respecto a la percepción del sistema elec-

40. Misión de observación del equipo regional de monitoreo y análisis sobre derechos humanos y conflictividad en Centroamérica. Situación de los derechos humanos previo a las elecciones presidenciales, legislativas y municipales en Honduras. Disponible en: <http://www.cedoh.org/documentacion/articulos/files/DDHH%20antes%20elecci.pdf>



toral como propulsor del fortalecimiento de la autonomía política. Desde las reglas del juego electoral para la elección del concejo municipal se establece un mandato de cuatro años para el alcalde, vicealcalde, así como regidores, los cuales se eligen a través de listas cerradas y bloqueadas utilizando una fórmula electoral de mayoría simple para la elección de alcalde y de representación proporcional para la de regidores, permitiéndose la reelección de las autoridades.

Los cambios en el sistema electoral panameño (con 57,8 puntos) han surgido, más bien, a raíz del debate sobre la necesidad de inducir reformas sustanciales al sistema electoral. La Comisión Nacional de Reformas Electorales discutió la forma en que los partidos políticos realizan las elecciones primarias, ya que el proceso es muy largo, costoso y produce desgaste entre los miembros de los partidos políticos. Además de la posibilidad de establecer tope de gastos, reducir el tiempo de campaña, realizar las alianzas políticas previo a las elecciones primarias, promover la firma y respeto de compromisos éticos entre los candidatos y crear un instituto de capacitación electoral que prepare a los candidatos en la realización de campañas electorales exitosas y adecuadas, entre otros aspectos.<sup>41</sup> En términos de reglas electorales, el mandato para el alcalde y vicealcalde es de 5 años, eligiéndose mediante una lista cerrada con una fórmula electoral de mayoría.

En Guatemala (país con 57,1 puntos), el sistema electoral plantea un periodo de mandato de cuatro años para el alcalde permitiendo su reelección inmediata. La figura del alcalde se elige por mayoría simple en forma simultánea a la elección del concejo municipal. Para la elección de este último se utiliza la fórmula D'Hondt bajo un principio de representación proporcional.

Por otra parte, en Costa Rica, (56,6 puntos) la figura del alcalde tendrá un mandato, por primera vez, de cinco años a partir de la elección de 2010, de manera que se unifique la elección de alcaldes, vice alcaldes, síndicos y concejales de distrito con la de regidores, estableciendo, a partir de 2016, comicios de medio período para los cargos en los gobiernos locales. El sistema electoral establece además, una lista cerrada y bloqueada para las candidaturas, bajo un principio de representación proporcional con una fórmula electoral de cociente y subcociente para la conformación del concejo municipal, permitiendo a sus miembros la reelección consecutiva.

Asimismo, y como parte de la recientemente reforma al sistema electoral, tendiente a fortalecer la autonomía política de los municipios, se implementará por primera vez la contribución estatal al proceso electoral municipal. Al respecto, el artículo 91 del Código Electoral indica: “El Estado contribuirá con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal, de conformidad con las reglas establecidas en la Constitución Política y en este Código.”

Un avance significativo tuvo República Dominicana (51,3 puntos), que por primera vez eligió, mediante voto popular, a las autoridades de las juntas de distrito municipal, órgano sub-municipal cuyos miembros anteriormente eran escogidos y nombrados de modo indirecto por el alcalde del municipio cabecera. Desde las reglas formales, el número de representantes a elegir para el concejo municipal dependerá del tamaño de la población. Tendrán un mandato de cuatro años y serán electos a través de listas cerradas y bloqueadas mediante una fórmula electoral de

---

41. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Panamá. Pnud y tribunal electoral organizan desayuno – conversatorio sobre reformas electorales. 29 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.undp.org.pa/centro-informacion/comunicados/pnud-y-tribunal-electoral-organizan-desayuno-conversatorio-sobre-reformas-electorales/13>

representación proporcional (el síndico y el vice-síndico serán electos mediante fórmula de mayoría simple.)

El Salvador, (con 41,7 puntos), es el país con la percepción más baja del sistema electoral como elemento que coadyuva con la autonomía municipal. En este país el mandato del alcalde es por un periodo de tres años con la posibilidad de reelección inmediata. Asimismo, la elección del concejo municipal se da en forma simultánea a la del alcalde, eligiendo a sus miembros bajo un sistema de representación mayoritaria con una fórmula de mayoría simple. Es factible señalar que el cuestionamiento de las y los consultados es producto, no del cuestionamiento a la transparencia electoral, sino del diseño mismo de las reglas que regula las elecciones municipales. Y es que el sistema electoral salvadoreño es el único de la región en el que se aplica tanto un principio de representación mayoritario como una fórmula mayoritaria. De ahí que sea el único sistema en el que se vota mayoritariamente por un concejo completo a ser otorgado a un sólo partido.<sup>42</sup>

Pero, además, en El Salvador no rige el voto residencial, sino que el ciudadano vota según la primera letra de su apellido, independientemente de lugar de residencia en el municipio, lo que implica que en muchos casos el ciudadano deba trasladarse largas distancias para emitir su voto. No fue sino hasta las elecciones municipales de 2009 que se implementó un plan piloto en

23 municipios para explorar la posibilidad de implementarlo en las elecciones a nivel nacional.<sup>43</sup>

### 3.3.4 Formulación e implementación de políticas públicas locales.

Las políticas públicas son, ante todo, una respuesta de orden público a una problemática política –en el sentido amplio del término–. Estas problemáticas pueden ser manifestadas en forma de necesidad del gobierno central, o de los gobiernos locales, o bien por medio de presiones o demandadas de la sociedad civil o de los sectores económicos. Estos se canalizan y se transforman en soluciones.<sup>44</sup>

Los gobiernos locales poseen un rol protagónico y fundamental, en el entramado de la gobernabilidad nacional y global, debido a su proximidad a los ciudadanos en su territorio. En este escenario, se pone de manifiesto, la importancia de lo territorial, principalmente porque es ahí donde vive la gente, y donde se implementan las políticas públicas. Es en esta área donde se centra este capítulo, en la necesidad de desarrollar un plan, locales, nacionales y regionales, para poder tener una visión macro y apropiada a la ciudadanía, que debe ser siempre en consenso de todos los niveles del Estado.<sup>45</sup>

Las políticas públicas no son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales donde se estructuran; el proceso de

---

42. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL) Concejos municipales plurales y gobernabilidad democrática para El Salvador: una propuesta de reforma electoral / Gobernabilidad Democrática.; investigadora Nayelly Loya Marín. -- 1a. Ed. -- San Salvador, El Salvador.: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 2009.

43. El Salvador.com. El voto residencial en El Salvador. Disponible en: <http://www.elsalvador.com/especiales/2009/elecciones/voto-Residencial.asp>

44. DEMUCA. Territorialización de Políticas Públicas. Coordinación interinstitucional local en Centroamérica y República Dominicana. 2010. P108.

45. *Ibid.*, P107.

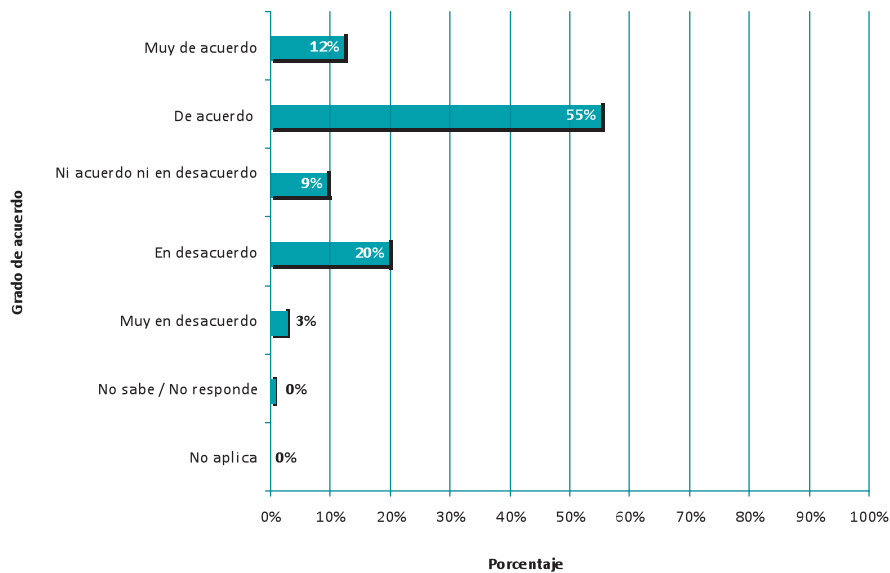
formulación de la política pública debe contemplar, entonces, las necesidades y particularidades del territorio y su realidad local, y por tanto, son el producto mismo de la articulación de los intereses y agendas políticas tendientes a modificar el contexto imperante. De cualquier forma, la política pública es resultado de una estructura de poder que eventualmente puede generar resultados distantes del óptimo, debido al conflicto de intereses inherente a la elección colectiva. En cualquier caso, el municipio, como propiciador del desarrollo local debe, o debería, configurarse como el actor central en la formula-

ción de las políticas públicas, por lo cual, contar con marcos institucionales que esclarezcan las competencias resulta fundamental.

Al respecto, se cuestionó a las y los consultados si “el gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.” La posición más alta proviene de las y los consultados de Honduras con 73,3 puntos y El Salvador con 71,5 puntos. Mientras que la percepción de las y los dominicanos, (con 66,8 puntos) se ubica sobre el promedio regional de 62,4 puntos, lo mismo sucede con Nicaragua (62,8 puntos).

**Gráfico 3.16**

**Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas”**



Por debajo del promedio regional se encuentra Guatemala con 60,8 puntos, al igual que Costa Rica con 59,8 puntos y Panamá, que posee la percepción “más baja” de la región (41,4 puntos) respecto a la autonomía para formular políticas públicas.

La implementación de la política pública, por su parte, es la puesta en práctica, y representa el paso desde el tablero de diseño hasta el terreno de la realidad. En esta fase de la política pública se entrelaza la acción de diferentes organizaciones involucradas, diversos niveles de Gobierno y grupos de presión. De la interacción de todos

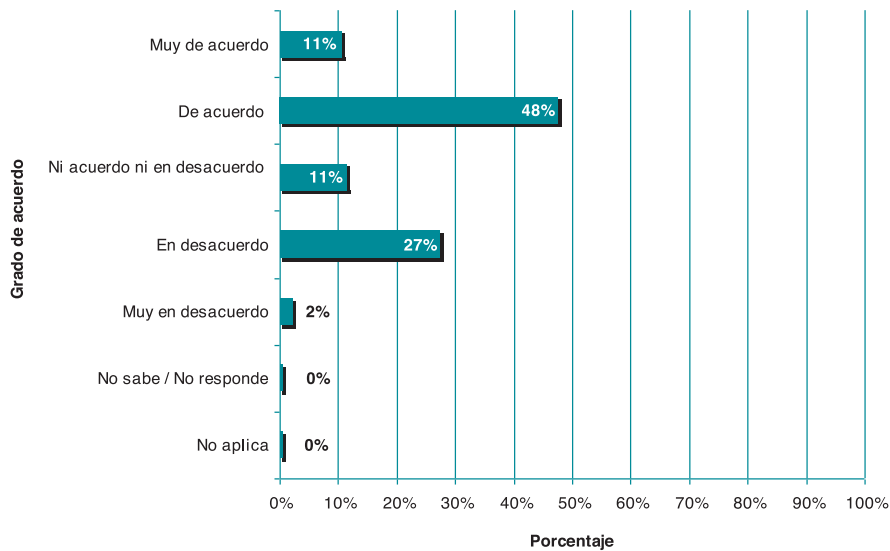
los agentes y organizaciones dependerá el éxito de la marcha del programa.

En la región, la percepción en torno a la autonomía del gobierno local para implementar políticas públicas sigue una tendencia similar a la

pregunta relacionada con la formulación de políticas públicas. El 59% considera que el gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas, mientras que un 27% de consultados señaló estar en desacuerdo.

**Gráfico 3.17**

**Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas”**



Las y los consultados de El Salvador mostraron la percepción más alta respecto a la autonomía para la implementación de políticas públicas con 69,9 puntos, Nicaragua 62,5 puntos, Honduras 60,7 puntos, Guatemala 58,1 puntos, Costa Rica 52,3 puntos, República Dominicana 52,1 puntos y Panamá con 39,2 puntos.

### 3.3.5 El asociativismo municipal y las instituciones de asesoría municipal.

En Centroamérica y en República Dominicana los municipios cuentan con la posibilidad de asociarse voluntariamente para promover sus

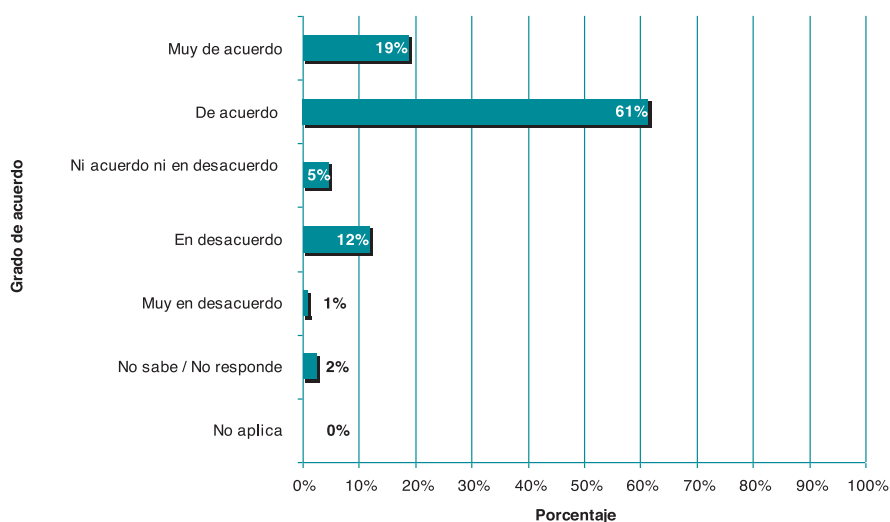
intereses comunes, sin embargo, la facultad de asociativismo municipal se encuentra a nivel constitucional, únicamente en los casos de El Salvador, Honduras y República Dominicana, en el resto de los países esta facultad se encuentra tutelada por legislación menor.

No cabe duda que el papel de las asociaciones nacionales de municipios a lo largo de Centroamérica y República Dominicana es esencial para fortalecer la autonomía municipal, pues han surgido como alternativa para mejorar la gestión territorial, el fortalecimiento del desarrollo local y la base para el inicio de un proceso de descentralización.

Tal garantía explica por qué regionalmente existe un 80% de consultados que señalaron estar de acuerdo y muy de acuerdo sobre el enunciado: “El municipio cuenta con la autonomía para pro-

mover el asociativismo municipal”, resultando ser el componente de la autonomía municipal con la valoración más alta.

**Gráfico 3.18**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que  
“el municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal”



Particularmente fue Honduras, (con un puntaje de 78,4), el país con la percepción más alta en torno a la capacidad autónoma para promover el asociativismo municipal. Y es que en Honduras existen cerca de 57 asociaciones territoriales y una asociación de carácter nacional: la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) que agremia a 298 municipios y tiene como misión impulsar el desarrollo integral del municipio y el

ejercicio de la autonomía desde los gobiernos locales.<sup>46</sup> En Honduras se contempla el asociativismo no sólo como una potestad voluntaria, sino que bajo ciertos supuestos resulta obligatorio mancomunarse.<sup>47</sup>

La capacidad de los gobiernos locales nicaragüenses para asociarse fue valorada con 73,7 puntos por parte de las y los consultados. Los

46. Asociación de Municipios de Honduras. Página Web: <http://www.amhon.org/nosotros.html>

47. Fundación DEMUCA. Análisis del marco normativo y construcción de propuestas legales para el fortalecimiento del asociativismo municipal: estudio de caso en Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala. San José, CR.: DEMUCA, 2009. P49.

153 Municipios en Nicaragua se encuentran integrados en la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC). El dato de percepción fue muy similar en República Dominicana, que poseen una percepción de 73,4 puntos respecto a la autonomía de los municipios organizados bajo la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU).

Por su parte, en El Salvador, (71,8 puntos) existen 45 asociaciones territoriales y una asociación de carácter nacional: la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), cuya garantía jurídica se encuentra tutelada constitucionalmente por el Artículo 207, donde se atribuye a los municipios la potestad para asociarse o concertar convenios en la realización de obras o servicios de interés común. Por otra parte, en Guatemala (66,1 puntos) existen 26 asociaciones territoriales y tres asociaciones de carácter nacional. Su naturaleza se encuentra regulada desde el Código Municipal en los artículos 10, 49, 50 y 51.

Al igual que en El Salvador, en Panamá (64,0 puntos) la potestad asociativa está tutelada bajo la Constitución Política, en el artículo 235 y en el artículo 140 de la Ley sobre régimen municipal. No obstante, existen muy pocas asociaciones municipales, (cerca de 5 en total), entre ellas la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA).<sup>48</sup>

Finalmente, la percepción de las y los consultados en Costa Rica sobre la capacidad autonó-

mica de los municipios para promover el asociativismo fue de 62,8 puntos (la más baja de la región). El Artículo 10 del Código Municipal efectivamente contempla la posibilidad de cooperación intermunicipal al establecer que: Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.

El asociativismo municipal permite a los gobiernos locales de la región mitigar el aislamiento municipal, generando economías de escala para la gestión y provisión de servicios, a la vez que faculta la generación de sinergias que hace posible en el conjunto lo que no es rentable o posible a nivel individual, como poseer un equipo técnico interdisciplinario para el apoyo al desarrollo productivo, contratar servicios y asesoramiento, lograr volúmenes de producción y de mercado que posibilitan escalas de desarrollo productivo y de gestión del mismo más viables.<sup>49</sup>

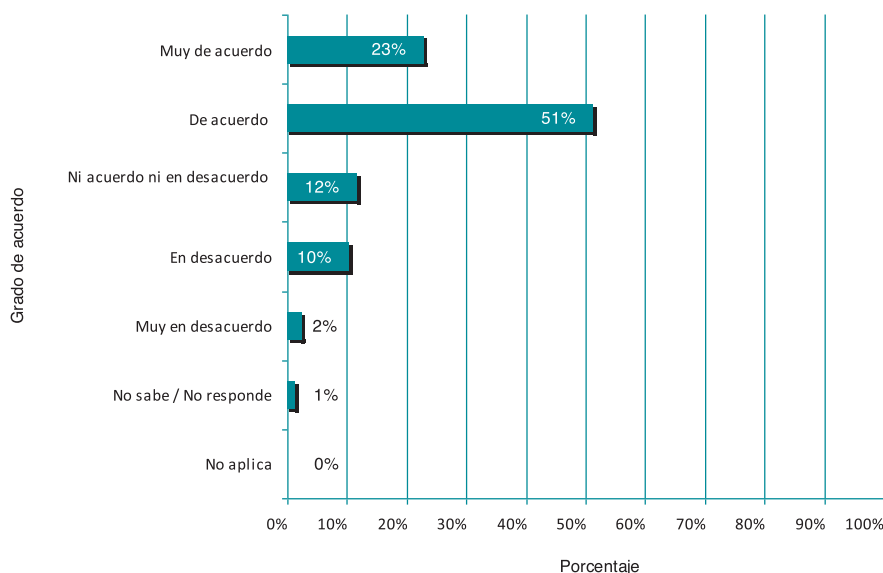
La percepción regional también indica un consenso de acuerdo sobre la representatividad de las asociaciones nacionales de municipios en cada uno de los países. Al respecto, el 74% de los consultados indicó estar de acuerdo y muy de acuerdo sobre la representación y defensa que constituyen tales asociaciones.

---

48. Fundación DEMUCA. Análisis del marco normativo y construcción de propuestas legales para el fortalecimiento del asociativismo municipal: Estudios de caso en Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala. San José, CR.: DEMUCA, 2009. P3.

49. Altschuler, Bárbara. El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina. V SEMINARIO DE REDMUNI PRESENTACIÓN DE PONENCIA. Disponible en: [http://www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/PEYPP\\_Altschuler\\_El.asociativismo.municipal.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/PEYPP_Altschuler_El.asociativismo.municipal.pdf) P11.

**Gráfico 3.19**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“la Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación  
y defensa de la autonomía municipal”



Nuevamente es Honduras con 84,2 puntos, el país con la percepción más alta sobre la representatividad de la AMHON. Siguiendo el mismo patrón de la pregunta anterior, Nicaragua posee un índice de 74,9 puntos respecto a la AMUNIC.

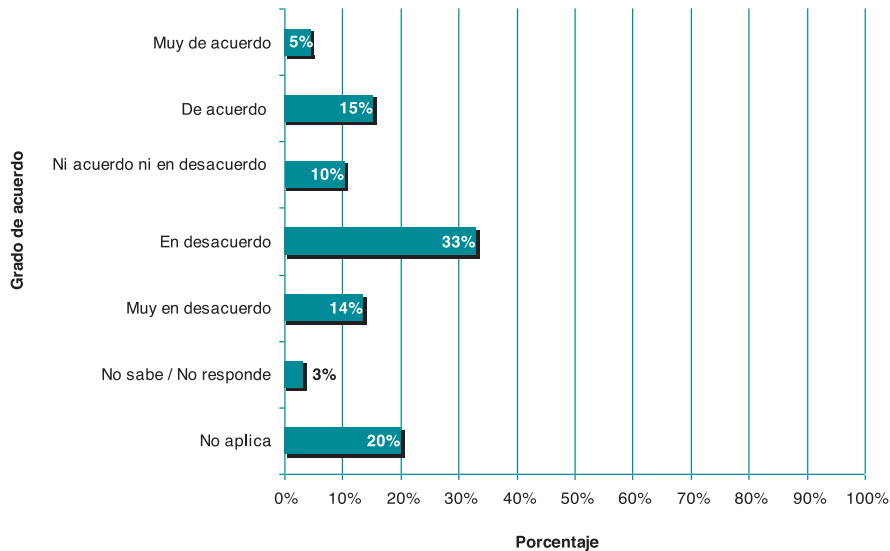
La percepción de las y los consultados en República Dominicana sobre el trabajo de la FEDOMU se ubica sobre el promedio regional con 73,0 puntos. El Salvador valoró con 70,5 puntos la representación y defensa de la autonomía municipal que ejerce la COMURES.

Bajo el promedio regional se encuentra la per-

cepción de las y los consultados en Panamá (61,1 puntos) sobre la capacidad de actuar en nombre de los gobiernos locales que ejerce AMUPA. Mientras que, en Costa Rica, el puntaje llega a 59,9 entre las y los consultados sobre la labor representativa de la Unión Nacional de gobiernos locales.

Con respecto a los Institutos Nacionales de Municipios, la mayoría de las y los consultados a lo largo de la región perciben el desempeño de la asistencia técnica que han brindado los institutos como poco acorde a las necesidades de las municipalidades.

**Gráfico 3.20**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el Instituto Nacional de Municipios ha brindando una asistencia técnica acorde  
con las necesidades de las municipalidades”



Estos organismos representan la institución de gobierno encargada de los asuntos municipales responsable de atender el régimen y velar por el cumplimiento del principio de autonomía municipal. Dicha institución promueve el desarrollo económico y social de las comunidades, y apoya a los municipios en la solución de problemas y necesidades. Además, se encarga de proporcionar capacidades técnicas para la planificación y administración de los presupuestos municipales.<sup>50</sup> Sin embargo, el 47% de las personas señalaron estar muy en desacuerdo y en desacuerdo sobre la adecuada asistencia técnica de los institutos, mientras que el 20% dijo estar de acuerdo y muy de acuerdo.

Concretamente, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) de Costa Rica posee la apreciación “más baja” a nivel regional. La percepción de las y los consultados sobre la asistencia técnica que realiza dicha institución es de 32,9 puntos. La idoneidad de la asistencia técnica del Instituto de Fomento Municipal de Guatemala fue valorado con 35,7 puntos.

En cuanto a la valoración sobre el desempeño asistencial del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) alcanzó 67,7 puntos por parte de los nicaragüenses entrevistados, superando el promedio regional sobre dicho elemento. Mientras que la percepción de las y

50. Fundación DEMUCA. Observatorio de autonomía municipal: la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA. –San José, CR.: DEMUCA, 2009. P98.



los consultados en El Salvador sobre Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) fue de 42,1 puntos, levemente por debajo del promedio regional de 42,6 puntos.

La apreciación la labor realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas y por la Dirección Nacional de Gobiernos Locales, como instituciones encargadas de brindar asesoría a los gobiernos locales panameños fue de 41, 5 puntos, mientras que en Guatemala, Instituto de Fomento

Municipal (INFOM) fue valorado con 35,7 puntos por parte de las y los consultados.

Finalmente, la valoración más baja de las y los consultados fue para la Liga Municipal Dominicana (República Dominicana) con 15, 7 puntos. Valoración que puede aducirse al cambio del rol institucional de la Liga y la no adaptación a las nuevas funciones conferidas en la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio del 2007.

## CUARTA PARTE

### 3.4 Financiamiento y gestión de los recursos municipales

Los párrafos del siguiente apartado se abocan al análisis de la percepción de la autonomía financiera en Centroamérica y República Dominicana, haciendo énfasis en el marco normativo que establece los mecanismos de transferencias municipales, los condicionamientos en la gestión de los fondos de los gobiernos locales y la política de ingresos municipales, es decir, las subvenciones del gobierno central y los recursos provenientes por impuestos, tasas y endeudamiento.

En primera instancia observamos que los datos ubican a Nicaragua con el índice de percepción de la autonomía financiera más alto de la región (64,0 puntos), seguido por El Salvador con 59,8 puntos; Guatemala con 52,9 puntos; y Honduras con 59,3 puntos; mientras que República Dominicana con 51,8 puntos, Panamá con 46,3 puntos y Costa Rica con 45,6 puntos se ubican en los escalones más bajos de percepción.

La cuestión radica entonces en interpretar estos resultados de percepción a la luz de los condicionamientos que establece el andamiaje institucional, pero sobre todo, a partir la crisis financiera internacional, que ha generado los mayores problemas y las mayores amenazas sobre la estabilidad macroeconómica y financiera en la región.

#### 3.4.1. ¿Qué entiende Centroamérica y República Dominicana por autonomía financiera?

Al examinar las preguntas con respuestas abiertas se observa un patrón que agrupa la percepción de las y los consultados en dos grandes conjuntos, cada uno de ellos, con diferentes matices en su composición:

- 1) La autonomía financiera como la autogestión de recursos, según la cual, el gobierno local tiene la “capacidad de decidir el uso de los recursos financieros y su control”, entendiéndola además como “capacidad de auto gestión. Que los gobiernos locales sean sostenibles en el manejo de sus recursos y servicios públicos” o “capacidad de autogestionar los asuntos de interés local con independencia en las políticas de gastos, enfocadas hacia la protección de las políticas sociales, inversión pública y planificación.”
- 2) La autonomía financiera como la capacidad de autofinanciarse, concibiéndose como la “capacidad de generar o producir sus propios recursos financieros para el desarrollo de sus actividades.”

Bajo este conjunto destaca la visión de la autonomía financiera como la “capacidad de generar sus propios ingresos, suficientes en cantidad” o la “capacidad del municipio de generar los recursos financieros necesarios para implementar sus planes y proyectos”.

Al comparar las percepciones expresadas por las y los consultados contra la definición institucional de DEMUCA, según la cual, se entiende por autonomía financiera como:

*La posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las transferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros.<sup>51</sup>*

Sin obviar lo variopinto de las respuestas, es factible concluir que la percepción de las y los consultados en Centroamérica y República Dominicana muestran concordancia con respecto a la definición de DEMUCA. Se observa el paralelismo y el énfasis respecto a la noción de disposición de recursos, principalmente de recursos propios. Pero especialmente se marca una correspondencia con el concepto de gestión de los recursos para cumplir con las funciones del municipio.

### 3.4.2. Claridad en los marcos normativos financieros.

En Centroamérica y República Dominicana, el modelo de autonomía financiera municipal tiende a ser uno de los componentes de autonomía municipal más estructurado en los países de la

región.<sup>52</sup> Tal vez porque las finanzas constituyen un aspecto medular para los municipios y por tanto merece, desde la óptica de la maximización racional, de un arreglo institucional que garantice el mayor grado de certidumbre a los agentes.

Desde los marcos constitucionales, códigos y leyes de cada uno de los países de la región se consigna la autonomía para establecer tasas, la posibilidad (limitada) para establecer impuestos además de entrar en procesos de endeudamiento como mecanismo de financiamiento municipal. Se entiende entonces que el grueso de opinión de las personas consultadas en Centroamérica y República Dominicana muestre acuerdo con respecto a la afirmación de que El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.

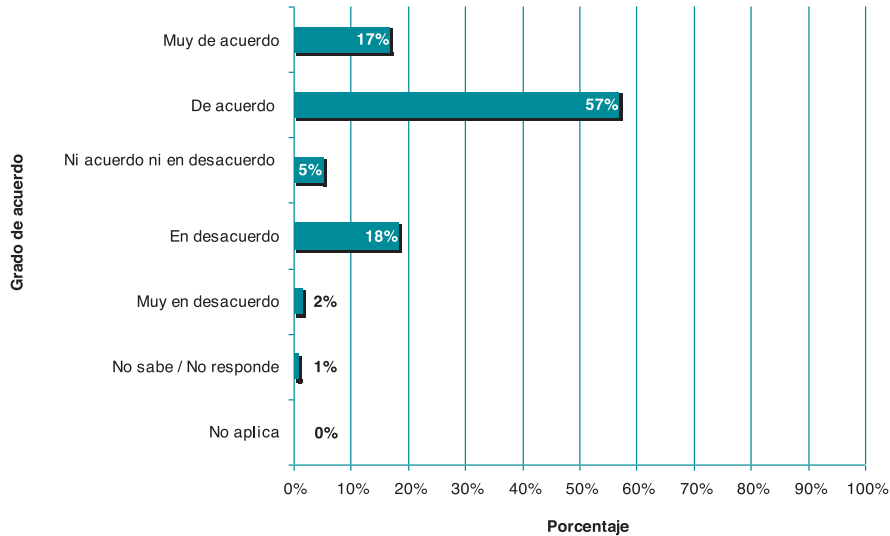
---

51. Fundación DEMUCA. Observatorio de autonomía municipal: la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA. –San José, CR.: DEMUCA, 2009. P103

52. Fundación DEMUCA. Observatorio de autonomía municipal: la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA. –San José, CR.: DEMUCA, 2009. P91.

**Gráfico 3.21**

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades”.



Dada la manifiesta relevancia de las transferencias de recursos desde los gobiernos centrales de la región hacia los municipios, es razonable la existente claridad sobre los marcos normativos y procedimientos que estipulan los mecanismos institucionales para las transferencias. De hecho, este fue el componente de la autonomía financiera con la valoración de percepción más alta en la región, con un promedio de 67,6 puntos.

Particularmente, El Salvador (84,2 puntos), Nicaragua (83,5 puntos), Honduras (74,2 puntos) fueron los países con la valoración de percepción “más alta” de la región. Mientras que, al otro extremo, se ubicaron Guatemala (66,6 puntos) República Dominicana (66,3 puntos), Panamá

(52,1 puntos) y Costa Rica (46,6 puntos), con la percepción más baja de la región.

### 3.4.3 Condicionamientos al traslado de recursos

Bajo la lógica de un esquema descentralizado, los gobiernos locales son agentes de los ciudadanos de su jurisdicción, quienes votan por una cesta de bienes públicos que éste debe de proveer. Para cumplir con este mandato, los gobiernos locales necesitan mecanismos fiscales que le permitan el máximo grado de discrecionalidad en la adopción de sus decisiones presupuestarias<sup>53</sup>. Sin embargo, en Centroamérica y Repú-

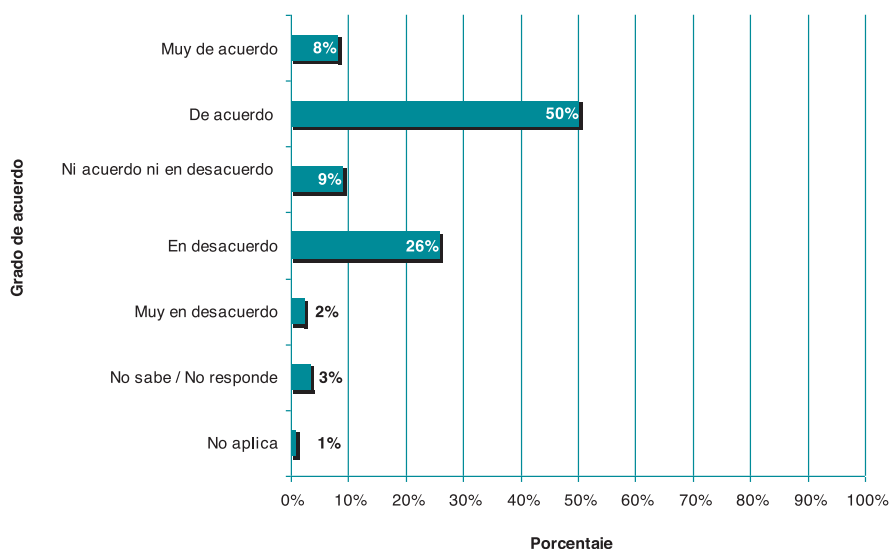
53. Centro de Investigación de la Universidad Católica de Santa María. Discrecionalidad presupuestaria en los gobiernos regionales. ¿Avances en la descentralización de las finanzas públicas? Arequipa, Noviembre de 2006. disponible en: <http://www.scribd.com/doc/29604525/Discrecionalidad-presupuestaria-en-los-gobiernos-regionales-¿Avances-en-la-descentralizacion-de-las-finanzas-publicas>.

blica Dominicana existen limitaciones al uso de los fondos transferidos por el gobierno central,<sup>54</sup> correspondiendo a la percepción regional que se muestra mayoritariamente de acuerdo y muy

de acuerdo (58%) en torno a la proposición: El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.

**Gráfico 3.22**

**Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales”**



Concretamente en El Salvador, (59,6 puntos) los gobiernos locales no tienen la capacidad para definir el destino de los recursos procedentes de las transferencias del Gobierno central a través del Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios. Lo mismo sucede en Guatemala, (58,3 puntos), donde las municipalidades tienen restricciones para decidir sobre los fondos provenientes desde el Gobierno central. Pero, además, para las coparticipaciones tributarias, el Gobierno central determina los destinos específicos a los que deberán destinar-

se los recursos recaudados. En la misma línea, la Ley de Municipalidades de Honduras (59,1 puntos) establece criterios preestablecidos para utilizar los recursos.

La Ley de Tránsferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua (60,8 puntos) limita a las municipalidades restringiendo el derecho para decidir sobre el destino de los recursos. Mientras, en Costa Rica (72,9 puntos) la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias. N° 8114, establece que los recursos provenientes de las

54. Fundación DEMUCA. Actualización de Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana: datos 2007-2008. Fundación DEMUCA y AECID. –San José, CR.: DEMUCA, 2010. P143.

coparticipaciones tributarias se deben utilizar específicamente para la reparación y expansión de la red vial cantonal.

La situación panameña (58,5 puntos) no difiere sustancialmente del resto de la región. Los montos por subsidios a los municipios y corregimientos son definidos con intervenciones del Ministerio de Economía y Finanzas, pero además el dinero proveniente del Gobierno central destinado a los corregimientos no entra a las arcas municipales. En República Dominicana (51,6 puntos) la Ley N° 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios restringe la autonomía en el uso de fondos asignando porcentajes para destinos específicos.

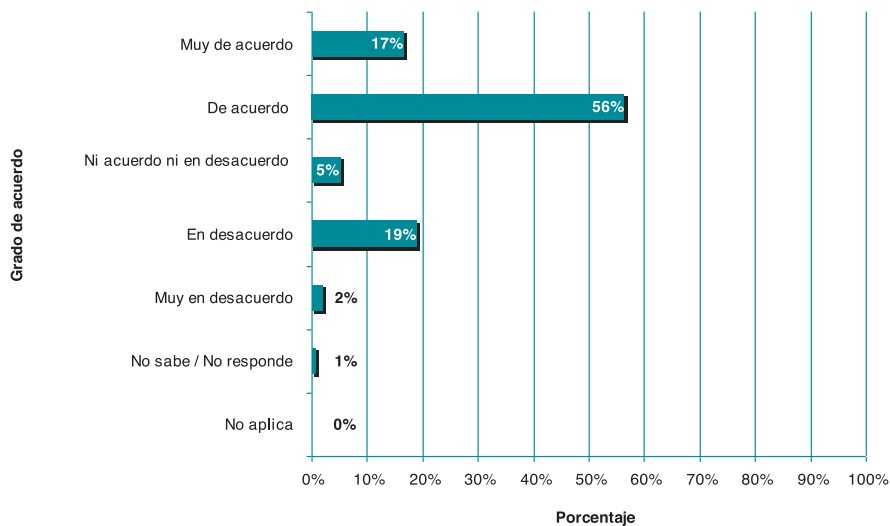
En este sentido, la región muestra un coeficiente de discrecionalidad regional significativamente bajo, pues los marcos institucionales exhiben la falta de libertad en la utilización de recursos, su-

mado a las regulaciones administrativas y contables desde el lado del gobierno central.

#### 3.4.4. Espacios de maniobra del presupuesto municipal

La flexibilidad para definir el presupuesto municipal en época de crisis financiera se traduce en una palanca para ampliar el margen de acción de los gobiernos locales hacia la asignación de los recursos en áreas prioritarias, recortando diversos gastos administrativos o re-direccionándolos hacia obras comunales o prestación de servicios por ejemplo. En este sentido, la mayoría (73% de acuerdo y muy de acuerdo) de las y los consultados consideraron que los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.

**Gráfico 3.23**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad. Instrumentos adecuados para una recaudación de tributos”



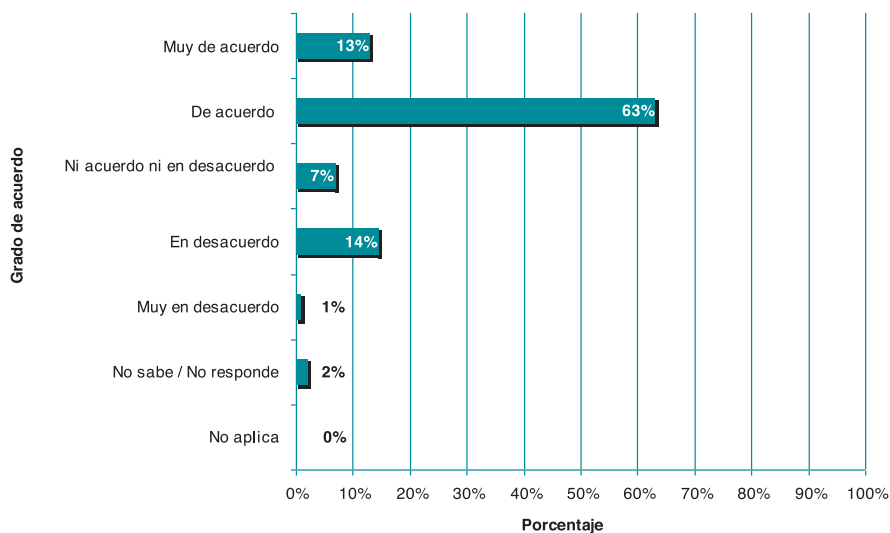
La percepción regional sobre el tópico presenta un promedio de 65,3 puntos, siendo Honduras (75,3 puntos) y Nicaragua (75,1 puntos) los que “más favorablemente” valoran el enunciado, ubicando sus valores sobre el promedio. Mientras que, Costa Rica y Panamá perciben desfavorablemente la proposición, con 57,5 puntos y 50,9 puntos respectivamente.

Ligado a la pregunta anterior, la percepción en-

tre la mayoría de lo consultados tiende al acuerdo cuando se señaló que “las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades”. Particularmente Honduras (75,8 puntos) y República Dominicana (73,5) los países con puntaje “más alto” en la región, mientras que Costa Rica (54,8)<sup>55</sup> y Panamá (53,4) se muestran más críticos con respecto a la afirmación.

### Gráfico 3.24

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades”



55. La Nación. Arcas municipales resienten merma en construcción. 29-08-2009. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2009/agosto/29/pais2073694.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2009/agosto/29/pais2073694.html)

### 3.4.5. Política de ingresos municipales

En la presente sección se analizará la percepción sobre la autonomía financiera de la región para establecer impuestos y tasas, además del cumplimiento del marco normativo relativo a las transferencias presupuestarias desde los gobiernos centrales de Centroamérica y República Dominicana.

#### 3.4.5.1 Transferencias

No cabe duda lo relevante que resultan las transferencias desde el Gobierno central hacia los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana, pues estos recursos estipulan, en mayor o menor medida, la capacidad de los municipios para responder a las demandas de los ciudadanos. Esta relación entre el Gobierno central y los gobiernos locales responde, en todo caso, al diseño de las reglas que determinan los mecanismos y condicionamientos para el traslado de recursos.

Dicha configuración institucional pauta la capacidad de las municipalidades en la producción de los bienes servicios públicos para la población local, pero sobre todo, establece el conjunto de derechos de los gobiernos locales a disponer de recursos adecuados para solventar las necesidades particulares que conduzcan hacia el desarrollo del entorno local.

Es factible suponer que la excesiva dependencia de las transferencias puede transformarse en un incentivo para desatender las demandas de los ciudadanos, pues la principal fuente de recursos no proviene del recaudo local. Asimismo, las transferencias afectan el esfuerzo fiscal local, pues los municipios tienen incentivos para distraer su tarea de recaudación, que implica al-

tos costos político- electorales, recurriendo entonces a las transferencias como una fuente de ingresos de bajo costo político-electoral.

En la región, los mayores niveles de centralización se observan en Costa Rica, Panamá y República Dominicana, donde la participación del gasto municipal como proporción del gasto del gobierno central, no supera el 3,2%. Nicaragua y Guatemala exhiben, por su parte, la más adecuada distribución del gasto público en la región.

Estos datos son significativos si se toman en cuenta que los recursos provenientes de las transferencias desde el Gobierno central representan un importante rubro en el presupuesto municipal. En casi todos los países de la región, con excepción de Nicaragua, Costa Rica y Panamá, las transferencias del gobierno central constituyen más del 60% de los ingresos municipales.

Y si bien existe una percepción de claridad sobre los marcos normativos, regionalmente existe una tendencia a cuestionar el cumplimiento del Gobierno central con lo estipulado en el marco normativo de cada país.

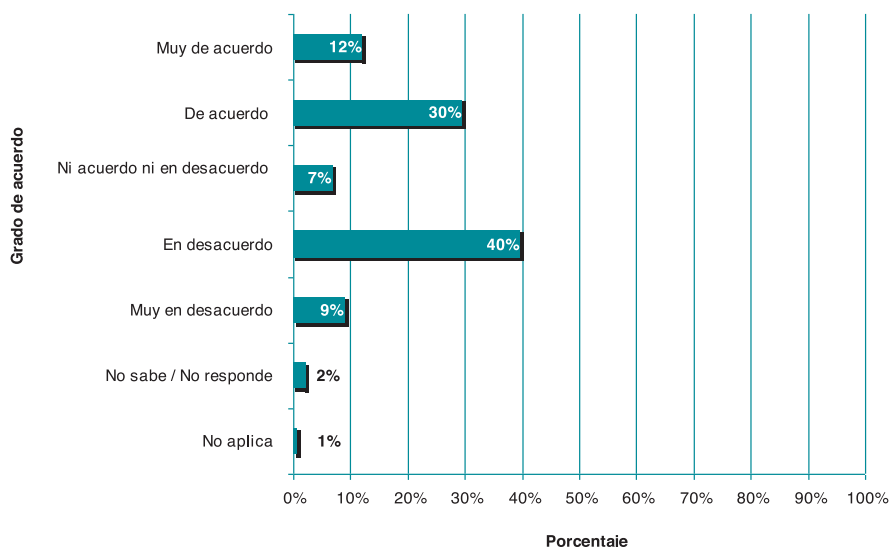
Propiamente, existe una baja percepción sobre el cumplimiento del Gobierno Central en relación a lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto en relación al monto de transferencias a los gobiernos locales. Cabe suponer que esta percepción se nutre a partir de un incumplimiento sistemático y enraizado en el quehacer político-institucional sobre el traslado de recurso derivado de una herencia y cultura institucional proclive al centralismo, pero además, se deben admitir factores explicativos de corte coyuntural que han incidido, negativamente, en el proceso de traslado de presupuesto municipal.

---

56. Fundación DEMUCA. Actualización de Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana: datos 2007-2008. Fundación DEMUCA y AECID. –San José, CR.: DEMUCA, 2010. P145



**Gráfico 3.25**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto  
que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales”



Un factor que hay que considerar en torno al efectivo traslado de fondos del gobierno central hacia los gobiernos locales se deriva de crisis financiera internacional. Los gobiernos nacionales han enfrentado problemas presupuestarios cuyo corolario ha sido la reducción del presupuesto destinado a las transferencias hacia las municipalidades. Constituye una hipótesis plausible el que la percepción en torno al cumplimiento con lo estipulado en los marcos normativos que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales se haya visto afectada, en mayor o menor medida, por la crisis financiera mundial.

Durante 2009 y 2010 cada país de la región ha tomado medidas de política económica para

enfrentar los problemas en el erario. Particularmente en El Salvador, con 79,3 puntos de percepción, se re-direccionaron recursos para la inversión de las alcaldías hacia el pago de la deuda a largo plazo, como medida para refinanciar la deuda municipal que asciende a 213.3 millones de dólares.<sup>57</sup>

La situación se repite en Nicaragua (73,7 puntos) que, durante 2009, perdió más de 42.000 empleos como consecuencia de la contracción de la economía, pasando la tasa de desempleo abierto del 6,1% a 8,2%. Asimismo, el ingreso per cápita anual se redujo de 1.080,7 en el 2008 a 1.054,0 dólares en el 2009, el más bajo de Centroamérica. La suma de los factores afectó

57. La Gente. El Salvador busca refinanciar deuda de alcaldías con préstamo BM. San Salvador. Notimex. 21 julio de 2010. En: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/resumen/81105>

los fondos municipales provenientes del Gobierno Central, y los recursos provenientes de la cooperación internacional se tornaron inseguros.<sup>58</sup>

Por su parte, el Gobierno de Guatemala durante el mes de mayo del 2009, recortó 125 millones de dólares del presupuesto destinado hacia 333 municipalidades del país<sup>59</sup>. Sin embargo, la percepción de las y los consultados de Guatemala se ubica en los 53,8 puntos por encima del promedio regional.

En Costa Rica (28,8 puntos) las finanzas municipales también se han visto afectadas, como consecuencia de la estabilidad en el giro de recursos desde el Gobierno central por concepto de partidas específicas, fondos solidarios y los recursos provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, pero sobre todo, por la disminución en el ritmo de crecimiento real de sus ingresos propios, lo que a su vez, ha limitado la capacidad de inversión pública local.<sup>60</sup>

Sobre el mismo tópico, las y los consultados de República Dominicana reflejan la percepción “más baja” de toda la región, con 24,4 puntos.

### 3.4.5.2. Tributos

Una auténtica descentralización fiscal implica que los gobiernos locales se financien especialmente de sus propios tributos y posean amplia autonomía en el manejo fiscal que les compete. Por ello, una descentralización de las finanzas públicas, en la medida de lo posible, debe recurrir, en primera instancia, a un financiamiento vía tributación propia, antes que acudir a las transferencias del gobierno central.

Los ingresos propios municipales en la región se caracterizan por ser relativamente pequeños en relación a lo recaudado por el gobierno central. La principal razón para explicar este fenómeno se debe a que en Centroamérica y República Dominicana los marcos normativos no otorgan la potestad a los gobiernos locales para establecer sus propios impuestos. No sorprende entonces que la disponibilidad de condiciones que favorecen la recaudación de tributos por parte de los municipios sea uno de los subcomponentes de la autonomía financiera con la percepción más baja de la región.

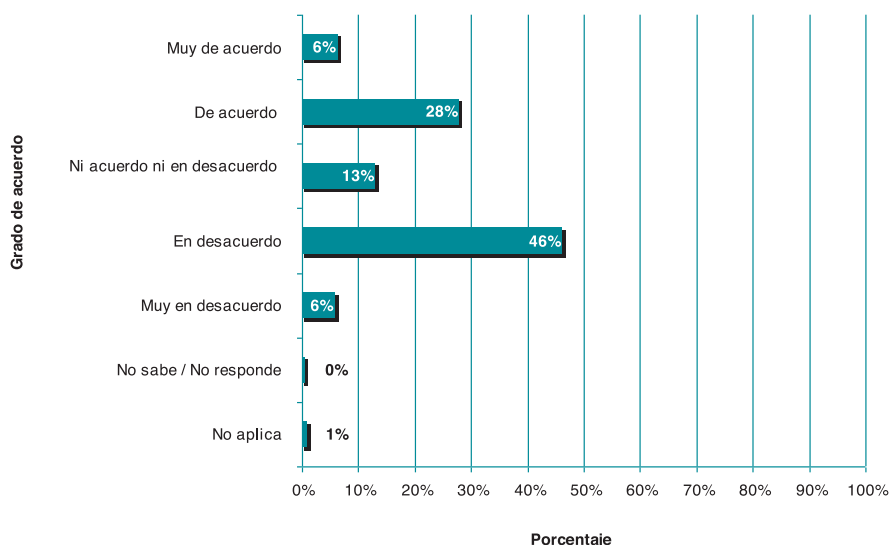
---

58. El Nuevo Diario. BCN: Más de 42 mil nicas perdieron su empleo en 2009. 26/04/10. disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/73064>

59. Costa Rica hoy. Guatemala: municipios a la deriva en el mar de la crisis. 12 junio 2009. en: <http://costaricahoy.info/economia/guatemala-municipios-a-la-deriva-en-el-mar-de-la-crisis/15607/>

60. Contraloría General de la República. “Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos Locales. P5.

**Gráfico 3.26**  
**Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación**  
**“las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos”**



Particularmente en El Salvador (38,1 puntos), esta capacidad se ha visto limitada a un papel propositivo, pues el artículo 204 de la Constitución otorga la potestad de formular iniciativas de reformas tributarias a la Asamblea Legislativa. Lo mismo sucede en Guatemala (36,7 puntos), donde la Constitución no reconoce una facultad directa a los municipios para establecer impuestos y en última instancia la competencia para emitir normas para la creación de impuestos recae en el Congreso.

En Honduras, (43,4 puntos) el Congreso Nacional se reserva la aprobación, modificación o derogación de impuestos y en Nicaragua, (56,8 puntos) la Constitución de la República faculta a los Consejos Municipales para preparar iniciati-

vas de ley tributarias, pero no para la creación de impuestos.

El Código Municipal de Costa Rica (31,8 puntos) asigna a los municipios la potestad para proponer los proyectos de modificación o creación de impuestos, pero en última instancia la potestad de aprobación recae en la Asamblea Legislativa.

Solamente en el caso de Panamá (41,9 puntos) y República Dominicana (46,4 puntos) se otorga este poder a las municipalidades. No obstante, se restringe considerablemente el tipo de impuesto que se puede establecer, ya que, entre otras limitaciones, no se puede establecer impuestos similares a los cobrados por el Gobierno central.<sup>61</sup>

61. Fundación DEMUCA. Actualización de Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana: datos 2007-2008. Fundación DEMUCA y AECID. –San José, CR.: DEMUCA, 2010. P142

Es, desde todo punto de vista razonable, que la opinión de las personas consultadas con respecto a la afirmación: “las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos” sea de desacuerdo, dado el contexto institucional restrictivo antes descrito, lo que ha determinado, en términos de autosuficiencia financiera, que los gobiernos arrastren una alta dependencia de las transferencias económicas que reciben del Estado.

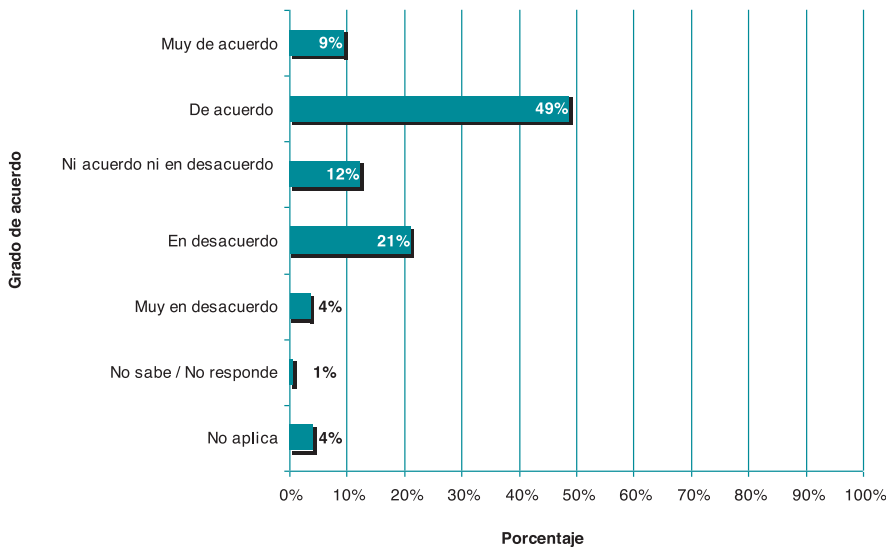
### 3.4.5.3. Tasas

Una de las ventajas de los gobiernos locales radica en su capacidad de proveer niveles de bie-

nes públicos de acuerdo a las preferencias de los ciudadanos de cada localidad. Esto contribuye a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, con la consecuente retribución por el pago de tales bienes al municipio.<sup>62</sup>

Desde los marcos normativos los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios, (aún cuando la autonomía para fijar impuestos se ve limitada). Sin embargo, proporcionalmente los ingresos por tasas, derechos y venta de servicios no representan un ingreso significativo para los municipios de la región.<sup>63</sup>

**Gráfico 3.27**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que  
“los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios”



62. Yáñez, José. Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales). Artículo presentado en noviembre de 1991, en el marco del trabajo de la Comisión de Estudio sobre el Sistema de Financiamiento Municipal del Centro de Estudios Públicos. Disponible en: [www.cepchile.cl/dms/archivo\\_1296\\_1271/rev45\\_yanez.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1296_1271/rev45_yanez.pdf) -

63. *Ibíd.* P146.

Específicamente en República Dominicana, (56,3 puntos) los ayuntamientos pueden establecer tasas por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal y por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia municipal que beneficien o afecten de modo particular a los sujetos pasivos de la misma, mediante ordenamiento municipal según la ley 176-07.

Panamá con 64,2 puntos, establece en la Constitución la facultad de los municipios para fijar tasas sobre los servicios públicos que proveen. La misma facultad posee los municipios hondureños (76,9 puntos), guatemaltecos (55,3 puntos) y salvadoreños (56,2 puntos).

En Costa Rica, con 43,2 puntos, el Código Municipal asigna potestad a los municipios para aprobar las tasas, precios y contribuciones municipales, sin embargo, para que entren en vigencia deben ser aprobados por la Contraloría General de la República.

Mientras, en Nicaragua, con 52,3 puntos, las municipalidades se encuentran autorizadas

para el cobro de arbitrios, pero la aprobación de los planes de arbitrio recae en la Asamblea Legislativa.

#### 3.4.5.4. Política de endeudamiento

Otro componente de la autonomía financiera proviene de la capacidad para contraer deuda como mecanismo de financiamiento. Institucionalmente, en todos los países de la región, los gobiernos locales están facultados para contraer deuda, siempre que se cumplan los requisitos que la normativa particular señala.<sup>64</sup> No obstante, los montos de financiamiento a través de deuda son relativamente bajos, por ejemplo, para 2007 Honduras fue el país de la región que más ingresos por endeudamiento registró, en total los ingresos por endeudamiento correspondieron al 7.52% del total de los ingresos municipales.

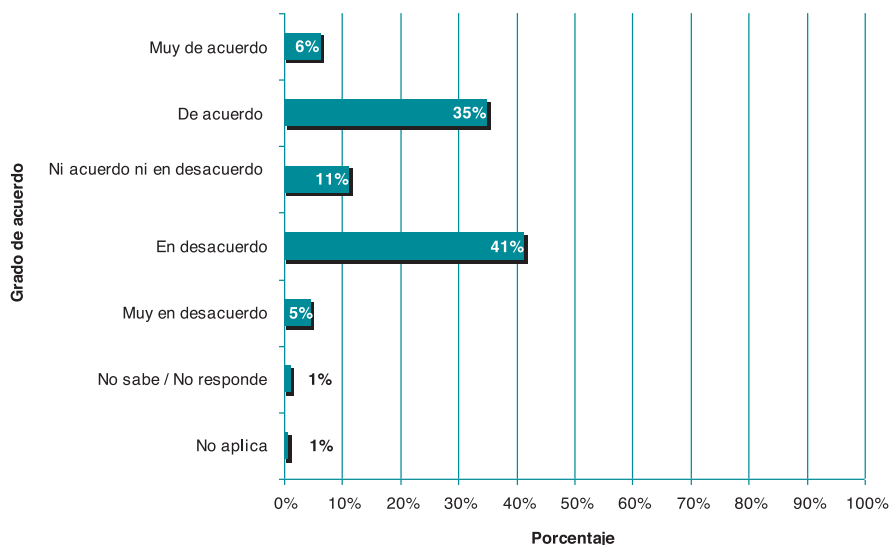
Un factor que puede explicar los datos de percepción deviene entonces de la poca utilización de este medio como fuente de financiamiento, ya que regionalmente no han sido ampliamente utilizados con la excepción de El Salvador y Guatemala.<sup>65</sup>

---

64. *Ibíd.* P143

65. *Ibíd.* P145

**Gráfico 3.28**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
de que “las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar  
en procesos de endeudamiento municipal”



Particularmente en Guatemala, (47,1 puntos) la utilización de mecanismos de endeudamiento ha significado un problema para la estabilidad financiera de los 333 gobiernos locales, poseedores de una deuda de más de Q2 mil 215 millones, que ha provocado la búsqueda, por parte del Gobierno Central y el Instituto de Fomento Municipal, de una reestructuración de deuda a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>66</sup>

El Gobierno Central de El Salvador (61,4 puntos) ha propuesto recientemente la creación de un fideicomiso por un monto de \$197 millones, con la finalidad de reestructurar la agobiante deuda

que aqueja a las municipalidades del país y que supera los \$213 millones.<sup>67</sup>

En Nicaragua (51,9 puntos), el uso del instrumentos de deuda como componente de financiamiento ha sido muy poco utilizado por las municipalidades.<sup>68</sup> Lo mismo ha sucedido en Costa Rica, (47,3 puntos) donde el mecanismo está regulado por el artículo 90 del Código Municipal. No obstante, recientemente varios gobiernos locales costarricenses han buscado recurrir a la emisión de bonos de deuda con el fin de financiar obras públicas como carreteras, edificios y alcantarillados.<sup>69</sup>

66. El Periódico. Municipalidades recurren al BID para aliviar deudas. 22-03-10. disponible en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100322/economia/143093>

67. La Prensa Gráfica. Areneros apoyan fideicomiso municipal. 18-8-10. disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/137334-areneros-apoyan-fideicomiso-municipal.html>

68. Fundación DEMUCA. Actualización de Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana: datos 2007-2008. Fundación DEMUCA y AECID. –San José, CR.: DEMUCA, 2010. P77.

69. La Nación. Municipalidades planean emitir bonos para financiar obras. 25/08/2010. DISPONIBLE EN: <http://www.nacion.com/2010-08-26/Economia/FotoVideoDestacado/Economia2496491.aspx>

El Código Municipal de Guatemala (47,1 puntos) faculta a los gobiernos locales para emitir acciones, bonos y demás títulos y valores, siempre que se respeten las disposiciones bursátiles y financieras. En República Dominicana (47,1 puntos) la Ley 176-07 permite a las municipalidades contraer deuda mediante la emisión de deuda, contratación de préstamos o créditos y conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes. Para ellos, los municipios deben demostrar que su presupuesto ha sido aprobado y que cuentan con los recursos para cumplir con sus obligaciones.

La legislación hondureña (40,1 puntos) autoriza a las municipalidades a contratar empréstitos y efectuar cualquier otra operación financiera con

cualquier institución nacional, (si el empréstito se realiza con entidades extranjeras se rige bajo la Ley de Crédito Público). Además, los gobiernos locales pueden emitir bonos bajo la autorización de la Secretaría de Finanzas, previo dictamen favorable del Directorio del Banco Central de Honduras. No obstante, la legislación señala que el pago por servicio por empréstito o emisión de bonos no puede superar el 20% de los ingresos ordinarios anuales de la municipalidad.

Finalmente, en Panamá (28,9 puntos), los municipios pueden contratar empréstitos, previa autorización, para la construcción de obras municipales, servicios sociales y adquisición de equipo y para organizar o municipalizar servicios.

## QUINTA PARTE

### 3.5 Los pilares de la autonomía administrativa entre buenos propósitos y resultados

La literatura sobre autonomía administrativa publicada por la Fundación DEMUCA se enfoca en la capacidad de los municipios de crear su estructura administrativa y ordenar su territorio para implementar sus servicios, competencias y definir las figuras con las que se ejerce el poder (OdAM, 2009 p.88). Desde este enfoque, no es el diseño institucional municipal en su estructura administrativa y financiera el que define la autonomía administrativa, sino los rendimientos que resulten del diseño institucional vis a vis los mandatos competenciales definidos por el marco jurídico para el municipio. Es decir, el aspecto político es consustancial a la autonomía administrativa.

La interacción del diseño institucional con los mandatos constitucionales y legales, gestionados por el liderazgo de los alcaldes o alcaldesas, es la que, al final de cuentas, definirá el grado de distorsión institucional que incide en la efectividad de la acción municipal y en el grado de descoordinación institucional existente ante los mandatos compartidos entre el municipio y el gobierno central.

Bajo el anterior enfoque, el diseño institucional debe definirse en forma amplia, pues implica, no sólo la definición de una estructura administrativa interna, sino también el conjunto de disposiciones, planes estratégicos, reglamentos, planes reguladores, acuerdos municipales que “ordenan” el territorio, toda vez que esa función rectora está anclada al mandato competencial de la autonomía administrativa.

Como también se observa, la definición de autonomía administrativa enfatiza el ordenamiento

del territorio, tema que no solamente está ausente en la conceptualización expresada por los actores regionales, sino que tampoco fue introducido como pregunta en la consulta regional. En ese sentido, debe partirse de una limitación del estudio que debe destacarse en virtud de la importancia de los instrumentos de ordenamiento territorial como los planes reguladores u otros como los planes de manejo de cuencas territoriales.

El balance regional de la autonomía administrativa compromete varias áreas medulares de la autonomía municipal como lo son la transferencia de competencias y de recursos del gobierno central, los canales de coordinación para competencias compartidas gobierno central-gobierno local, el gobierno digital y el tema de la formación del recurso humano como piedra angular del engranaje institucional de las municipalidades.

#### 3.5.1. ¿Qué entiende Centroamérica y República Dominicana por Autonomía Administrativa?

Los protagonistas de la consulta regional son actores políticos y sociales cuya opinión no sólo cuenta en la definición de políticas públicas, sino, cuyas decisiones ordinarias influyen ampliamente en la gestión municipal. Aunque el tema de la autonomía financiera está estrechamente vinculado al de autonomía administrativa (OdAM, 2009 p.65), en el plano conceptual existe una clara tendencia a confundir sus definiciones. Al consultarse qué se entiende por autonomía administrativa la mayoría de las y los consultados reforzó la visión burocrática de la autonomía administrativa al acentuar los temas relativos a administración de recursos, especialmente los recursos humanos y financieros.

En el caso de Nicaragua y Panamá, la tendencia mayoritaria de los conceptos de autonomía administrativa se dirige a los recursos humanos,



su organización y administración por parte del municipio, con un énfasis secundario de las y los consultados de Panamá en la estructura administrativa y de las y los consultados en Nicaragua en la gestión de los servicios municipales. Por su parte, las y los consultados de Honduras, Guatemala, El Salvador y República Dominicana enfatizaron en los temas de administración y gestión de recursos en un ámbito más genérico. La muestra de Costa Rica enfatizó mayoritariamente en la autorregulación y en una segunda posición muy distante a la gestión de recursos y toma de decisiones, dejando en el último lugar lo relacionado con los recursos humanos.

En el análisis de las definiciones regionales llama la atención la escasísima referencia de los actores a los temas asociados al ordenamiento del territorio, como uno de los elementos medulares en el concepto de autonomía administrativa. Solamente alrededor de un 2% de los consultados hizo referencia al ordenamiento del territorio como potestad del gobierno local dentro del ámbito de la autonomía administrativa: dos respuestas en Costa Rica, República Dominicana y Honduras y una respuesta en El Salvador, Guatemala y Panamá, respectivamente. Las y los consultados de Nicaragua no mencionaron este tema dentro de la consulta conceptual de la autonomía administrativa.

Por su parte, otro tema de enorme trascendencia que fue mencionado por cerca de un 1% de los consultados y que deja un vacío importante es el rol de alcaldes y alcaldesas en la gestión, pues como se ha dicho a lo largo de este estudio, la autonomía administrativa no debe ser de papel ni burocrática, tratado como un organigrama que retrate las estructura administrativa del gobierno local. El alcalde o alcaldesa es el responsable político y administrativo de mayor jerarquía cuyo liderazgo y capacidad de maniobra condiciona la interacción del diseño institucional con los mandatos, haciendo posible el ejercicio de la política local en su máxima expresión. La

consulta regional sólo tuvo referencias de dos casos en Costa Rica y sólo en una oportunidad en Nicaragua, Guatemala y República Dominicana respectivamente, con ninguna mención en El Salvador, Honduras y Panamá.

### 3.5.2. Distorsión en los conceptos y paradojas sobre los instrumentos.

La naturaleza de la autonomía administrativa no la exime de ser afectada por el entorno regional y los temas de coyuntura que se han esbozado en este trabajo. Aunque la autonomía administrativa podría alejarse de una influencia de temas de coyuntura política -como lo pueden ser la crisis financiera internacional y los temas de la integración regional-, procesos electorales o inestabilidad política, no se puede soslayar el hecho de que se ha venido presentando su manifestación creciente en toda la región con iniciativas de ley para el traslado de competencias a las municipalidades. Esta realidad evidencia, entre otros aspectos, el producto de un entorno proclive al desarrollo local como proceso de internacionalización de política pública que ha sido clave en el desarrollo de varios países que hoy muestran un mejor estadio de bienestar.

Pero la autonomía administrativa en la región tiene sus propias contradicciones. La interacción entre mandatos y estructura pasa por el entramado de la decisión política y de las interacciones de los actores políticos, por lo que, en consecuencia, “lo administrativo” no puede ser concebido como un mero esquema organizacional, sino, como un conjunto de interacciones que se desplazan desde el ámbito de la planificación de sus actividades y la organización de sus recursos infraestructurales y humanos. (OdAM, 2009)

Resulta paradójico que en el Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa regional, se exprese una alta confianza en el componente de los marcos normativos, específicamente cuando

se indaga sobre cuatro componentes: uno, los atributos autonómicos de los gobiernos locales para estructurar su organización interna, donde el IPAD es de 73.5 puntos. El segundo componente, la expectativa de mayores transferencias para los gobiernos locales donde el IPAD es 71.9 puntos. Tercero, el marco normativo para la prestación de servicios, cuyo IPAD resulta en 64.8 puntos y cuarto, cuando se valora la capacidad de autorregulación de los municipios donde el IPAD es de 62.5 puntos.

Estos índices contrastan con el propio IPAD regional de 52.7 puntos y, en forma contundente, con el IPAD sobre otros varios de los componentes claves consultados como: la capacidad del municipio para recibir las transferencias (IPAD: 43,6 puntos), las ofertas de formación pública y privada (IPAD: 33,0 puntos y 35,6 puntos respectivamente) que son esenciales para operar el capital humano y, la infraestructura tecnológica y organizativa para la adecuada gestión (IPAD: 32.4 puntos). Finalmente, la capacidad técnica para integrarse con los sistemas informáticos del Gobierno Central (IPAD: 35,0 puntos).

¿Cómo explicar entonces la confianza en la autonomía necesaria para estructurar la organización interna y, simultáneamente, la desconfianza en los instrumentos para llevarla a cabo, en aspectos de organización, capital humano y tecnología que son precisamente los que podrán

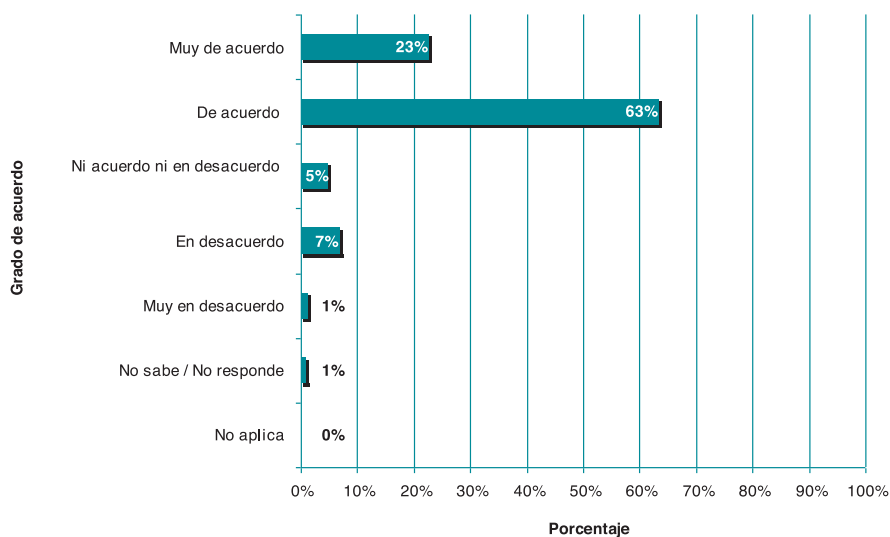
arrojar los buenos resultados de la gestión del Gobierno local? Sumado a lo anterior, la percepción regional también se reduce cuando se valora si existe correspondencia entre la transferencia de competencias y las transferencias de recursos (35.1 puntos), una clara muestra de la incertidumbre que se cierne sobre el tema de asumir más competencias.

En resumen, los mismos actores regionales que privilegian los atributos de la autonomía y que desearían más transferencias de competencias dudan, simultáneamente, de las capacidades institucionales para recibir nuevos sets de transferencias. Dudan aún más respecto a la facultad técnica para integrarse a los sistemas informáticos diseñados por el gobierno central y.

Un deslinde de los datos en función del grado de acuerdo/desacuerdo en determinados componentes puede dar la clave para aproximar una respuesta. Cuando se consultó a los actores regionales sobre la afirmación arriba indicada: “los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna”, un alto porcentaje regional (86%) estuvo de acuerdo y muy de acuerdo, mientras que apenas un 7% estuvo en desacuerdo. Solamente, Costa Rica y Panamá se separan levemente del porcentaje global con niveles de 63% y 68% de acuerdo y de un 15% de los consultados y 17% en desacuerdo, respectivamente.

**Gráfico 3.29**

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna”



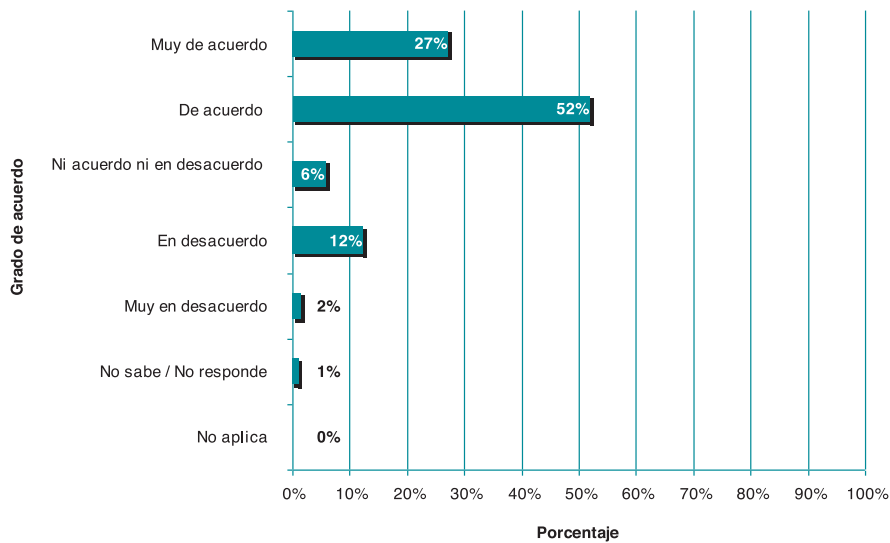
Las y los consultados de Nicaragua, Honduras y República Dominicana valoraron con 83,2 puntos, 80,0 puntos, 75,3 puntos respectivamente la autonomía con que cuentan los municipios para estructurar su organización interna, mientras que las y los consultados de Costa Rica (69,9 puntos) El Salvador (69,4 puntos) y Panamá (64,3 puntos) tienen una percepción más baja respecto a dicho ítem.

Igualmente, cuando se consultó a los actores

sobre la afirmación: “debería existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las Municipalidades”, la relación de acuerdo/muy de acuerdo es de 79% de las y los consultados contra un desacuerdo/muy en desacuerdo de un 14%. Las diferencias entre las nacionalidades se siguen presentando, pero están de un rango cercano al promedio regional, aunque destaca el caso de República Dominicana donde un 78% estuvo de acuerdo con la afirmación frente a un 6% en desacuerdo.

**Gráfico 3.30**

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades”

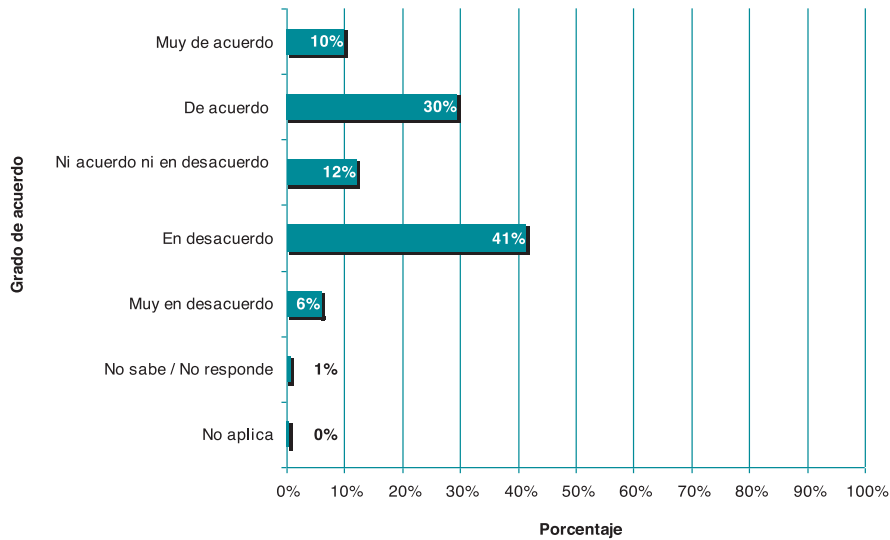


Controversialmente, cuando se comparan los resultados anteriormente descritos como altos con respecto a la capacidad para recibir transferencias por parte de los municipios, tan sólo un 40% de los consultados y consultadas está de acuerdo y muy de acuerdo con la afirmación: “los municipios cuentan con la capacidad para

que el Gobierno Central les transfiera más competencias de las que hoy realizan”. Pero el balance regional arroja, de nuevo, diferencias importantes entre los países: de un lado, una postura más crítica de El Salvador y Panamá con el 17% y 22% de los y las consultadas aprobando tímidamente la afirmación.

**Gráfico 3.31**

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan”

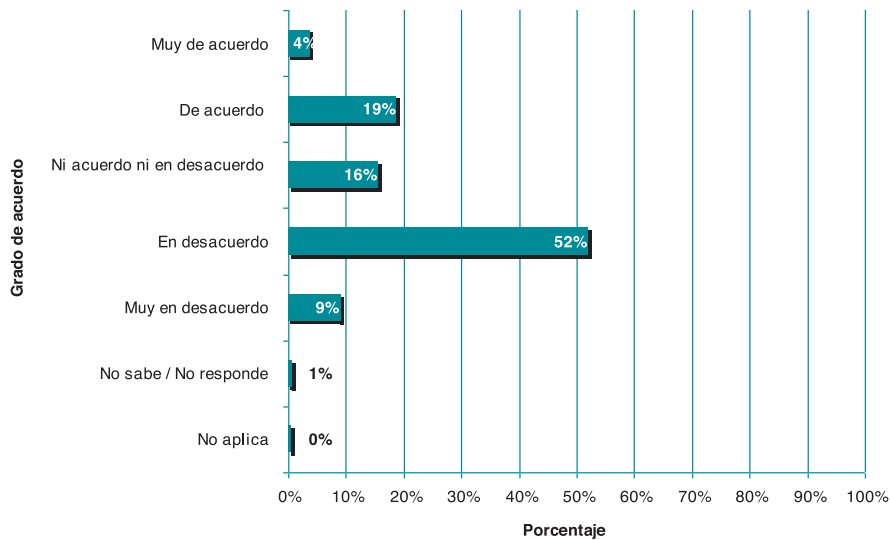


Honduras (55,4 puntos), Nicaragua (47,9 puntos) prodigan un respaldo mayor a las capacidades para el traslado de más competencias, mientras que Costa Rica (45,6 puntos) y Guatemala (45,5 puntos) presentan niveles cercanos al promedio regional de los entrevistados, mientras que las y los consultados de República Dominicana (41,8 puntos), Panamá (36,3 puntos) y El Salvador (32,5 puntos) valoraron con mayor austeridad la capacidad de los respectivos Gobiernos Locales para recibir más competencias de las que reciben en la actualidad.

La brecha entre la percepción de lo que rezan los conceptos y las leyes se amplía si se observa la percepción de las capacidades de infraestructura tecnológica, estructura organizativa y capacidades técnicas para integrarse a Sistemas Informáticos diseñados por el gobierno central. Siendo la estructura organizativa y los recursos informáticos un medio indiscutible para llevar a cabo la gestión autónoma, la alta confianza en los marcos normativos de nuevo se cierne como otra paradoja a la hora de la instrumentalización de instrumentos y procesos.

**Gráfico 3.32**

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “las municipalidades cuentan con la capacidad técnica para integrarse con las Sistemas Informáticos diseñados para el Gobierno Central”

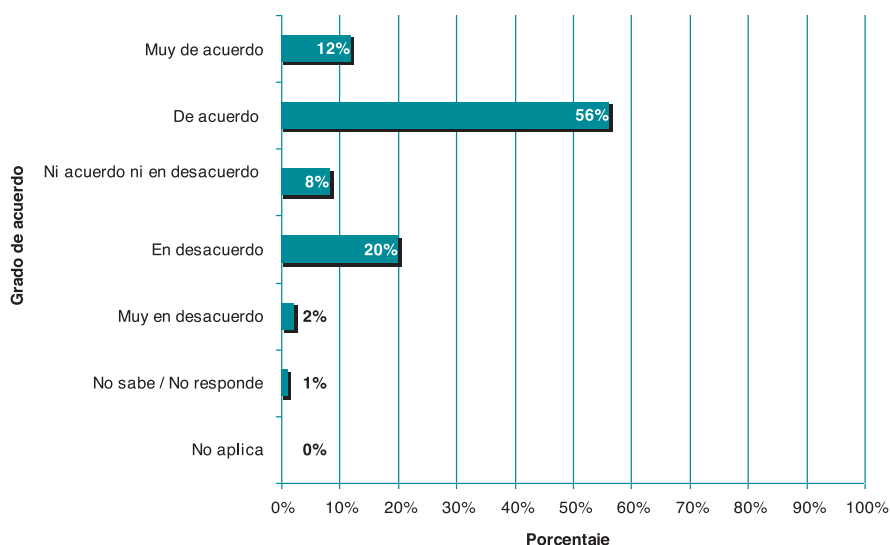


Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana (con 44,6 puntos, 40,8 puntos, 39,8 puntos 32,8 puntos respectivamente) se ubican sobre el promedio regional, mientras que las y los consultados de Honduras, El Salvador y Panamá (con 31,3 puntos, 29,5 puntos, 26,2 puntos respectivamente) tuvieron una percepción más baja respecto a la capacidad técnica de sus municipios para integrarse a los sistemas informáticos de los Gobiernos Centrales.

Como ha quedado establecido, el récord de la percepción a nivel regional privilegia la confianza en los marcos competenciales de la autonomía administrativa, específicamente en cuanto a las normas para la prestación y autorregulación de servicios públicos, tema de importancia en la gestión municipal.

La otra paradoja en la consulta regional es la relativa alta confianza, salvo excepciones, en la autonomía para la autorregulación de servicios, cuando se pregunta sobre la afirmación: “los municipios cuentan con la autonomía para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios”, un 68% de los consultados está de acuerdo/muy de acuerdo vis a vis las capacidades de la infraestructura tecnológica y la estructura organizativa para la adecuada gestión municipal. Si éstos últimos instrumentos de gestión no son percibidos como adecuados en la región, con 66% en desacuerdo/muy en desacuerdo ¿de qué manera creen los actores centroamericanos y dominicanos en las capacidades auto-regulatorias? y ¿por qué no se ejercen adecuadamente?

**Gráfico 3.33**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los municipios cuentan con la autonomía para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios”



En este punto, cabe resaltar el caso de Panamá, Guatemala y Costa Rica, cuyos actores destacan los bajos niveles en la capacidad auto-regulatoria (45,7 puntos; 45,9 puntos y 52,5 puntos respectivamente), contrario sensu el caso de Nicaragua, El Salvador y República Dominicana (74,6; 74,7 y 68,2 puntos respectivamente).

### 3.5.3 Mitos y realidades de la carrera administrativa municipal.

La formación de recurso humano municipal y la creación de un marco normativo que lo regule tienen como objetivo la estabilidad y elección del recurso, apelando a la idoneidad del mismo, lo que resulta, en todo caso, determinante para el desarrollo de la institucionalidad y la eficiencia de los servicios que brindan los gobiernos loca-

les de Centroamérica y República Dominicana.

La ausencia de reglas claras y adecuadas puede traducirse, como es conocido en gran parte de los municipios a lo largo de la región, en la elección de personal de acuerdo a factores de política partidista, induciendo a los despidos injustificados y el cobro de gratificaciones o favores, lo que provoca que las municipalidades no sean espacios laborales atractivos para mano de obra calificada e incluso especializada, indispensable para sobrellevar los quehaceres propios de las instituciones autónomas. (OdAM, 2009. p64)

En el ámbito del recurso humano con que cuentan los municipios y la formación de los mismos, cabe destacar aquellos aspectos que identifican lo que es una carrera administrativa.<sup>70</sup>

70. DEMUCA. Territorialización de Políticas Públicas. Coordinación interinstitucional local en Centroamérica y República Dominicana. 2010. P92.

- Es un sistema de empleo público, que aborda una serie de elementos muy propios de la administración pública, distintos del marco regulador ordinario de trabajo establecido para el sector privado. De ahí que todas las instituciones del Estado han de regularse por un sistema de servicio civil. De hecho, en la mayoría de los países su propia constitución política establece la existencia de un estatuto de servicio civil que regule las relaciones entre el Estado y los funcionarios públicos.
- Además, comprende una serie de elementos como normas, estructuras, procesos y prácticas que determinan lo que es un sistema de carrera administrativa. Así, los sistemas de carrera administrativa son algo más que un marco regulador. Las normas de empleo público son muy importantes, pero en el entendido de que por sí solas no determinan un servicio civil. Si se crean normas pero no se implementan o, en su implementación, son interpretadas con criterios que riñen los principios de la carrera administrativa, esas normas pierden todo su propósito.
- Concordante con lo anterior, la Carta aborda un elemento fundamental de un sistema de carrera administrativa: la práctica. El marco regulador es muy importante, sobre todo por los principios del derecho público, pero lo es aún más su aplicación en el día a día. La carrera administrativa no

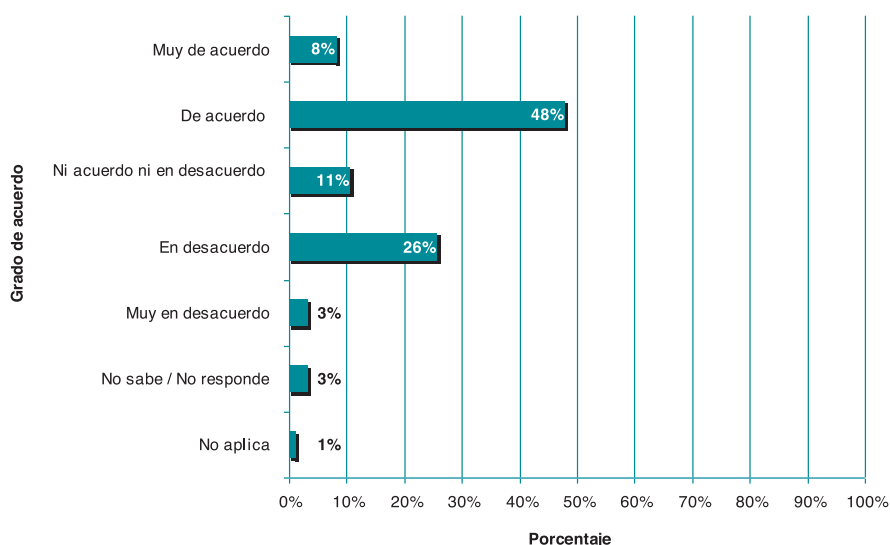
es sólo un cuerpo de normas, sino también un quehacer que se ve impregnado en la estructura, en los procesos y en la cultura organizacional y social de la municipalidad. El discurso político que aboga por un sistema basado en mérito, igualdad y transparencia, debe concretarse en la práctica.

- Se entiende por administración profesional una administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.
- Otro aspecto importante que se desprende del concepto, es que la carrera administrativa es un sistema de desarrollo continuo de la función pública, basado precisamente en los preceptos de la gestión de recursos humanos.

Al respecto, cuando se consultó la opinión sobre la afirmación “el marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal”. El grueso de los consultados (56%) estuvo de acuerdo y muy de acuerdo con la afirmación, mientras que el 29% permaneció en desacuerdo y muy en desacuerdo, particularmente las y los consultados en Guatemala y Panamá.



**Gráfico 3.34**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el marco legal favorece las condiciones para la existencia  
de la carrera administrativa municipal”



Panamá, con 37,7 puntos, es país en donde las y los consultados valoraron más bajo la virtud del marco normativo para la existencia de la carrera administrativa municipal. En este país, la carrera administrativa se encuentra regulada por la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994. Dicha Ley establece además que la Dirección General de Carrera Administrativa, cuya tarea es la de definir las normas sobre el desempeño de los funcionarios públicos que incluye a los empleados municipales, estará adscrita a la Presidencia de la República, sin que esto menoscabe, según la ley, la autonomía funcional de la Dirección. Caso similar ocurre en Guatemala que, a pesar de contar con legislación específica para regular la carrera administrativa municipal, la valoración de las y los consultados fue de 41,4 puntos.

En República Dominicana (con 69,2 puntos), la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios instituye, en el Capítulo II, referente al estatuto del empleado municipal que, la función pública

municipal debe ser regulada de conformidad con la Ley y Reglamento y Carrera Administrativa que aplique en general para la administración pública de Servicio Civil, de manera que la carrera administrativa queda reglada por dicho mecanismo.

Por otra parte, y como parte del proceso de reforma y modernización del sector público nicaragüense (país con 67,9 puntos), en 2004 se dictó la Ley de Carrera Administrativa Municipal N° 502, que busca “(...) regular las relaciones de trabajo de las personas designadas por autoridad competente para desempeñar los cargos presupuestados para la realización de funciones públicas en el Estado, los municipios y las entidades autónomas, en un marco de profesionalización y dignificación laboral de sus servidores.”

Mientras que, en Costa Rica, (63,6 puntos) es el título V del Código Municipal, referente al personal municipal, que establece en el artículo 115 “la Carrera administrativa municipal, como medio

de desarrollo y promoción humanos (...)” agregando que, “(...) Se entenderá como un sistema integral, regulador del empleo y las relaciones laborales entre los servidores y la administración municipal. Este sistema propiciará la correspondencia entre la responsabilidad y las remuneraciones, de acuerdo con mecanismos para establecer escalafones y definir niveles de autoridad.”

En Honduras, (con 60,5 puntos) el marco jurídico relativo es de reciente data, siendo aprobada en junio de 2010 la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, luego de las labores de incidencia política que realizó la Asociación de Municipios de Honduras. Dicha ley, según se establece, busca crear el sistema de administración del personal a fin de garantizar la eficiencia del servicio y el fomento de la profesionalización y la estabilidad de los servidores municipales con base en el mérito.

En El Salvador (59,5 puntos), el Decreto Legislativo No. 78 de 2006, tiene por objetivo regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus funcionarios y empleados; además de garantizar la protección de éstos y la eficiencia de la administración pública y municipal, y organizar la carrera administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la base del mérito y la aptitud, creando para ello orgánicamente el Tribunal de Servicio Civil, y sus atribuciones.

Y si bien en la región existen, en mayor o menor medida, mecanismos institucionales que fomentan o regulan la carrera administrativa municipal, se identifica una ausencia de concordancia entre las variables que determinan el recurso humano con el que cuentan las municipalidades. La percepción sobre los atributos del marco legal entre los entrevistados, como se ha visto, alcanza el

56% de las opiniones favorables.

En la actualidad no existen estudios específicos sobre el estado de situación de la carrera administrativa municipal en la región, sólo basta con mirar los resultados que arroja el Barómetro de Servicio Civil<sup>71</sup> desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), estudio desarrollado entre el 2008 y el 2009, en el cual se muestran datos que evidencia que la carrera administrativa nacional en cada uno de los países es bastante deficitaria. Estudios anteriores han demostrado que los países de la región presentan a nivel iberoamericano los resultados más bajos en los índices que determinan un sistema de función pública desarrollado, salvo ciertas excepciones.<sup>72</sup>

En esta línea, ante la consulta sobre la necesidad de fortalecer la carrera administrativa como complemento para la modernización institucional de las municipalidades, las repuestas fueron abrumadoramente positivas con un 94% de los entrevistados que están de acuerdo y muy de acuerdo en la afirmación “la carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades”. Por un lado, existe un deseo de convocar los recursos de la carrera administrativa municipal para la requerida modernización de los municipios, pero, por otra parte, se conciben los marcos legales como atributos muy distantes de esa expectativa regional.

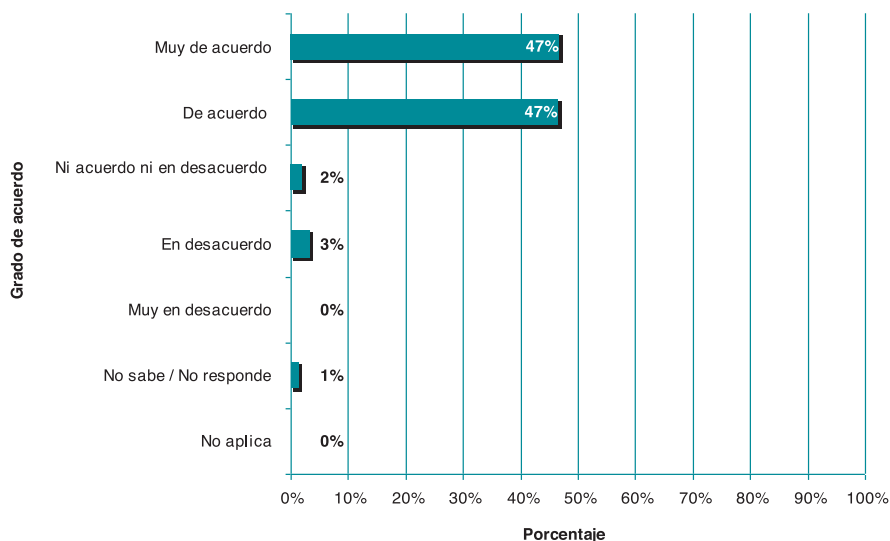
El alto acuerdo de los actores regionales (94%) sobre la necesidad de fortalecimiento de la carrera administrativa municipal supera el 90% de todos los entrevistados de la región con excepción de Guatemala (80%) y Nicaragua (86%).

---

71. Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica. Plan regional para el fortalecimiento de los servicios civiles en América Central y República Dominicana (2009). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

72. DEMUCA. Territorialización de Políticas Públicas. Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana. 2010. P94.

**Gráfico 3.35**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
de que “la carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento  
para la modernización institucional de las municipalidades”



Honduras 91,8 puntos, El Salvador 90,2 puntos, Costa Rica 88,1 puntos, Nicaragua 85,8 puntos, República Dominicana 85,2 puntos, Panamá 82,9 puntos, Guatemala 77,9 puntos. Esto destaca el terreno fértil para un fuerte impulso a la carrera administrativa en toda la región que, como se ha dicho, confía en los marcos legales para ese fin.

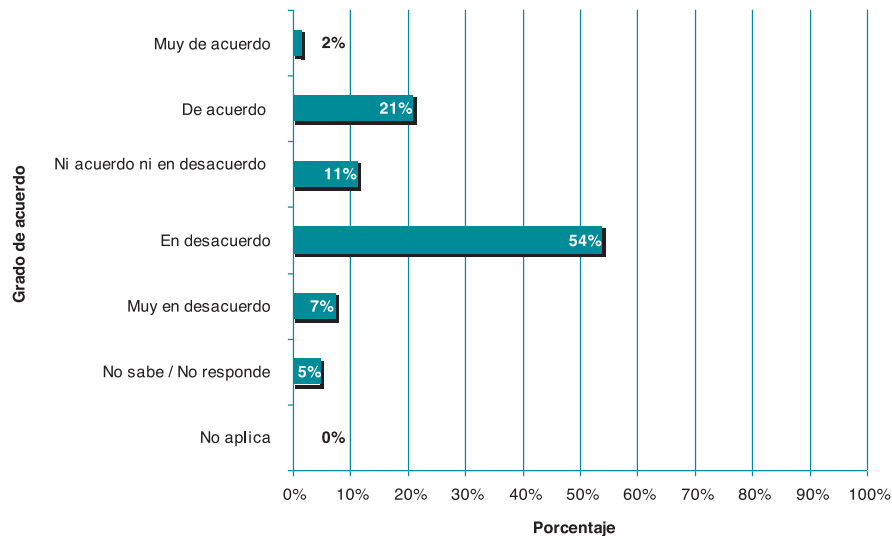
Las altas expectativas de fortalecer la autonomía administrativa por la vía de una mejor formación del recurso humano refleja entonces una condición de pocos aliados en los instrumentos institucionales legales con los que se cuenta a lo interno del régimen municipal. A lo externo, tampoco se perfilan grandes expectativas respecto

a las ofertas públicas y privadas de formación dado que entre los entrevistados opinan desfavorablemente (un 70% en el caso de la oferta pública y un 58% en el caso de la oferta privada) sobre la satisfacción de necesidades de las municipalidades de esos instrumentos externos.

Más aún, la oferta nacional de capacitación municipal existente tiene el agravante de no incluir la perspectiva de género. Al respecto, cuando se consultó si “la oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género”, el 61% de las y los consultados señaló estar en desacuerdo y muy en desacuerdo.

**Gráfico 3.36**

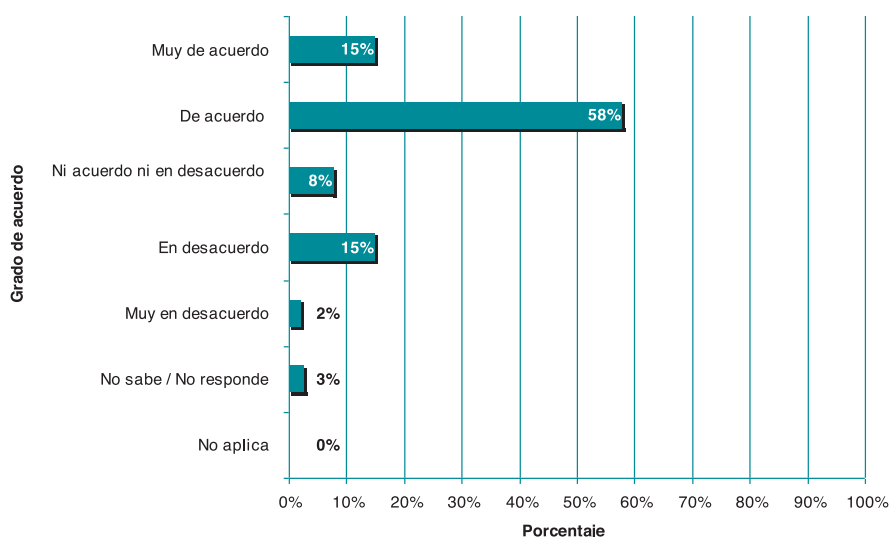
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “la oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género”



Esto resulta particularmente cierto en El Salvador (30,5 puntos), Panamá (32,5 puntos) y Honduras (32,8 puntos). Mientras que, sobre el promedio regional, pero aún con bajos niveles de percepción, se ubican Guatemala (36,3 puntos), República Dominicana (36,5 puntos), Nicaragua (39,8 puntos) y Costa Rica (44,5 puntos).

Otro de los aspectos ligados a la promoción del recurso humano tiene que ver con la autonomía del municipio para realizar política salarial. Al respecto, cuando se consultó la opinión sobre la afirmación: “los gobiernos locales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización”, el 73% de las y los consultados señaló estar de acuerdo y muy de acuerdo con dicha afirmación.

**Gráfico 3.37**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
de que “los gobiernos locales cuentan con la autonomía  
para emitir políticas salariales a lo interno de su organización”



Particularmente en Costa Rica (61,1 puntos), el Código Municipal, en el artículo 122, establece que los sueldos y salarios de los servidores protegidos por dicha Ley. Mientras que en Honduras (73,4 puntos), la materia salarial se regula a través de la Ley de Municipalidades, siendo la labor del alcalde (sa), según el artículo 47, a quien corresponde someter a consideración y aprobación de la Corporación Municipal, el Manual de Clasificación de Puestos y Salarios.

En Guatemala (67,6 puntos), el artículo 262 de la Constitución Política de la República indica que, “las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades se normarán por la Ley de Servicio Municipal.” Dicha Ley determina además que corresponde al director de la oficina asesora de recursos humanos de las municipalidades la responsabilidad para hacer modificaciones en el sistema de clasificación de puestos y administración de salarios, así como

revisar periódicamente todos los puestos sujetos a tal sistema.

En Nicaragua (67,2 puntos), es la Ley de Régimen Presupuestario Municipal Ley N° 376 la que regula los ingresos y egresos que tiene el municipio. Estableciendo los parámetros para asignar el salario del alcalde (sa) y demás funcionarios municipales. Dicha Ley indica también, en su artículo 17 que los salarios del alcalde, vicealcalde y secretario del concejo, serán con base en el presupuesto de ingresos corrientes del año anterior, con el fin de determinar el monto destinado para los pagos de salarios, dietas y comisiones.

En Panamá (país con 53,7 puntos), la Ley N° 106 “Sobre Régimen Municipal” establece que los sueldos y asignaciones de los servidores públicos municipales pueden ser alterados en cualquier tiempo, inclusive los de los alcaldes

(as) y corregidores (as), cuya remuneración sea pagada por el Tesoro Municipal. Para aumentar los sueldos y asignaciones será indispensable, agrega la Ley, que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último año.

En República Dominicana (con 73,6 puntos), la Ley N° 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios indica, en el Artículo 21 a) que los ayuntamientos destinarán los ingresos propios y los recibidos por las diferentes modalidades establecidas por las leyes hasta el 25% para gastos de personal, sean éstos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal.

En El Salvador (81,0 puntos), la Ley de la Carrera Administrativa Municipal apunta, en el Artículo 59, que los funcionarios o empleados de carrera gozarán del derecho a devengar el sueldo, viáticos y emolumentos que tuviere asignados el cargo o empleo y la categoría para que hayan sido nombrados, pudiendo hacerse únicamente los descuentos autorizados por la ley.

Como se ha visto, un análisis de los marcos jurídicos de la región revela que, efectivamente, los gobiernos locales poseen la facultad de determinar su política salarial, bajo los parámetros y señalamientos que los respectivos marcos jurídicos establecen.

## SEXTA PARTE

### 3.6 Desafíos regionales de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana.

A lo largo del presente capítulo se han evidenciado luces y sombras, altos y bajos que configuran en su totalidad la percepción que tiene un grupo selecto de actores políticos y sociales sobre la percepción de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana. Se concluye inequívocamente que los datos de percepción reflejan una autonomía que es a mitades, pues, eventualmente, permite a los municipios de la región hacer la mitad de lo permitido, recibir la mitad de los recursos requeridos y satisfacer a la ciudadanía a la mitad de lo exigido. Para muestra, el IPAM regional es de 57,3 puntos resultando una perspectiva de pocos puntos altos, pero, en la gran mayoría, un panorama de llanuras y depresiones.

En consecuencia, y siendo precisos con los datos, la presente sección, relativa a los desafíos regionales, debería hacer referencia a cada uno de los ítems en que se descompone el constructo de la autonomía municipal que como se ha dicho presenta contrastes. Como ejemplo, solamente dos ítems evaluados superan o igualan los 80 puntos: La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades con 86 puntos y La Constitución Política respalda la existencia de gobiernos locales autónomos con 80 puntos.

En aras de la síntesis analítica, se requiere decantar los desafíos regionales en relación a las áreas críticas que se han identificado en el balance regional. Estos desafíos se concentran alrededor de ocho ejes que transitan los análisis precedentes de esta investigación regional y que se encuentran íntimamente relacionados unos a

otros por lo que su sistematización se mezcla en los propósitos que se quieren alcanzar. Al mismo tiempo que estos desafíos plantean nuevas formas de contrarrestar los deterioros del régimen autonómico en los gobiernos locales, se convierten en un blindaje frente a los fenómenos de coyuntura política internacional que, como se ha observado en este trabajo, impactaron en cierto grado el estado de las cosas en casi todos los niveles de la gestión de los municipios en la región.

En otras palabras, el estado actual de la autonomía municipal, tal y como la conciben las y los consultados en la región, constituye, en su totalidad, un desafío para la convivencia y el desarrollo democrático, social y económico de los países.

#### 3.6.1 Primer Desafío: Mejorar la coordinación interinstitucional y reducir la duplicidad de funciones en la gestión de los gobiernos locales.

El principal desafío que se desprende de la percepción de las y los consultados a lo largo de ésta investigación, tiene que ver con la coordinación interinstitucional, incluidas las relaciones externas con otros entes estatales y relaciones entre los órganos sub-municipales. No es casualidad que este haya resultado el componente peor evaluado en la dimensión de las reglas institucionales: “la coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios”, y en la dimensión de la autonomía política: “la relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local”.

De lo anterior se desprende que la percepción sobre las bondades de los marcos competenciales constitucionales y legales de la autonomía municipal, supera en cerca de 25 puntos la percepción sobre su coherencia. Pero a la hora de valorar la coordinación, las acciones más concre-

tas y cotidianas de la gestión, la percepción cae en más de 40 puntos. Los marcos competenciales parecen estar bien definidos en la Constitución Política y en el Código Municipal, pero la puesta en práctica da signos de una decadente capacidad de ejecutar los mandatos y coordinar las acciones a las que están sujetas los órganos estatales tanto nacionales como locales.

Con todo, sería erróneo pensar que la descoordinación es un problema exclusivo de la esfera municipal, responde, por el contrario, al diseño institucional del aparato Estatal en cada uno de los países de la región. Mientras la planificación e implementación de los programas de intervención del gobierno central en el territorio local se afinquen en una visión centralista del poder, los gobiernos locales mantendrán un papel secundario en la agenda de los partidos políticos y de los gobiernos en el ejercicio de sus mandatos presidenciales. El constante golpe a la autonomía municipal, a pesar de los marcos normativos que actúan en su defensa, lo propina un orden establecido, al menos en la retórica, en el que a los municipios se les otorga una especie de gratificación al concedérseles nuevos espacios de acción, aún sin consultárseles su alcance.

La duplicidad de funciones y la falta de coordinación interinstitucional ampliamente señaladas en este estudio, pueden combatirse a partir desde luego de serios compromisos políticos y de un esfuerzo riguroso y articulado para planificar adecuadamente las intervenciones en el territorio local. Mientras que los problemas de coordinación que aumentan la duplicidad de funciones, se conciben como un problema de voluntad de funcionarios o de instituciones, se continuará perpetuando las distorsiones en la

interacción, por lo que hay que avanzar con otro enfoque capaz de corregir el problema de coordinación desde la raíz, esto es privilegiando la planificación de la actuación institucional en forma concreta en el espacio territorial.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, es ahí donde se debe valorar su territorialización, entendida como la capacidad de articular políticas basándose en un enfoque espacial para su formulación<sup>73</sup>. Al final de cuentas, interesa tanto a las autoridades nacionales como a las locales resolver los problemas de inclusión social, desempleo, pobreza por lo que los medios para lograrlo no debe estar basado en la competencia insana entre los entes, sino en su coordinación que empieza por la política pública.

Desde el punto de vista de los instrumentos locales para mejorar la coordinación, el desafío está en procurar el monitoreo de los avances de planes y proyectos, así como la publicidad del avance a la ciudadanía en general. Una mayor rendición de cuentas de las autoridades locales y nacionales en determinados productos exigirá los mecanismos de coordinación necesarios y evitará la duplicidad de funciones.

Resolver el problema de la ausencia de coordinación institucional implicaría resolver buena parte de los problemas de gestión de las municipalidades y un adecuado camino para fortalecer la autonomía municipal. Aparte de los resultados concretos que pueda tener la coordinación en el plano de la ejecución de obras, proyectos y responsabilidades compartidas, sería también por lo demás un frente de apoyo por parte de la ciudadanía con el que el municipio no cuenta en la actualidad.

---

73. Consideraciones para un marco conceptual para la territorialización de políticas públicas en Centroamérica. Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental-PREVIDA. 2005.



### 3.6.2. Segundo Desafío: Replantear la interacción entre los marcos normativos de la autonomía municipal y su régimen de aplicación.

Otro de los principales desafíos de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana es la conciliación entre marcos normativos y su régimen de aplicación. Una cadena de hallazgos de la investigación acerca del IPAM nos conduce indefectiblemente a la necesidad de replantear la interacción entre las normas y su aplicación práctica en todos los niveles de la gestión de los gobiernos locales. La interacción entre los marcos normativos y su aplicación práctica requiere de un eslabón que es la planificación del territorio como se ha expresado en varias ocasiones, pero requiere también de una cultura de la evaluación todavía inexistente en la región la cual puede advertir de los “desvíos” y “rezagos” de las acciones gubernamentales que devienen de los marcos normativos.

Al mismo tiempo, la evaluación del desempeño puede lograr la despersonalización de la interacción ante el constante reproche de los ciudadanos hacia los funcionarios por las malas acciones y no por los deficientes procedimientos y medios de acción.

Como se señaló en diversas oportunidades en el Balance Regional, los actores de la región evalúan altamente los principios de los marcos normativos desde la Constitución Política y el Código Municipal. Sin embargo, como también se ha expuesto, a la hora de evaluar la coherencia de éstos y sus efectos gestión de los municipios, el panorama es otro pues se señalan deficiencias de coordinación y vulnerabilidades en la percepción de la autonomía política, financiera y administrativa: un eslabón perdido que hay que recuperar entre los principios y la acción concreta.

Los recientes esfuerzos de los parlamentos centroamericanos y de República Dominicana por rediseñar los marcos normativos podrían encontrar serios obstáculos si no están acompañados de un proceso de planificación y coordinación que establezca las competencias de cada uno de los entes involucrados en la gestión de los municipios, así como de las funciones de los órganos sub-municipales. Las reformas que se logren aprobar requieren de un proceso continuado de concertación, planificación y evaluación, pues por un lado la percepción de que debe existir mayor traslado de competencias y de recursos choca con la incapacidad de las estructuras administrativas y tecnológicas que son requeridas para soportar nuevos mandatos.

El ritmo de las reformas para el traslado de competencias ha marchado lentamente, pese al número de iniciativas de ley aprobadas o en proceso de aprobación parlamentaria. Los nuevos marcos normativos que pudieren haberse aprobado no dan constancia implícita de un acompañamiento normativo traducido en mandatos administrativos o bien se ha descuidado el seguimiento de las reformas introducidas mediante acciones de planificación. Es posible afirmar que la región se encuentra prácticamente en la misma situación que diez años atrás, a pesar de la retórica a favor de la descentralización.<sup>74</sup>

“Del dicho al hecho, hay mucho trecho” reza una expresión popular entre latinoamericanos. Aún cuando las reformas no se hayan consolidado en forma generalizada, sus efectos sobre la vida cotidiana deben evaluarse y traducirse en acciones de coordinación. No existen fórmulas mágicas para poner en práctica exitosamente los mandatos de la Constitución Política o de las leyes, pero sí existe la capacidad humana que se puede evaluar paso a paso el transcurrir de

---

74. Informe Estado de Región 2008. Capítulo 9 “El desafío Regional de Fortalecer los Gobiernos Locales” Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

las acciones conducentes de esos mandatos a lo largo de su aplicación.

Indiscutiblemente el rol de las asociaciones nacionales de municipios es piedra angular en desarrollar ese eslabón, que debe surgir de la amplia participación de los actores locales, al tiempo que debe articularse la interacción de los entes públicos del Gobierno central así como del sector privado en el ejercicio de las competencias compartidas en el territorio local.

Un ejemplo de primera línea que retrata el quebrantamiento entre los marcos normativos y la aplicación de éstos en la realidad local lo constituyen las distorsiones que se encuentran en toda la región en cuanto al ordenamiento territorial. Si el municipio no puede ejercer sus funciones administrativas en su propio territorio por la ausencia de planes reguladores o por superposición de reglas de otras entidades, la autonomía se vulnera gradualmente. En varios casos, la normativa para el ordenamiento territorial existe pero no es aplicable por la ausencia de instrumentos administrativos que lo permitan.

### **3.6.3. Tercer Desafío: Fortalecer el sistema electoral y las secretarías de asuntos municipales y de juventud en el seno de los partidos políticos.**

Los sistemas electorales han mostrado debilidades en todos los países de la región para liderar el acarreo de las demandas de la ciudadanía y acercar a los individuos con sus autoridades más inmediatas mediante la solución de problemas cotidianos de convivencia en el territorio local. La crisis de representación ha sido mencionada en el presente estudio, así como en otros estudios regionales elaborados por DEMUCA.

Los datos de percepción valoran “moderadamente” el papel del sistema electoral en el fortalecimiento de la autonomía política. El significado de este dato no es menor si consideramos

la relevancia de este componente en los resultados de la calidad de la representación, en el juego de poder de las fuerzas representadas en los concejos municipales, en el liderazgo del alcalde o alcaldesa para conformar los acuerdos necesarios para la buena convivencia política y, por ende, para garantizar la estabilidad política de los municipios.

Como se ha reiterado, los sistemas electorales no son cuerpos monolíticos, sino que se encuentran en constante modificación, como producto del cálculo racional de los operadores de la política. La legitimación del funcionamiento democrático de los municipios es un imperativo regional, de manera que las reformas deben encaminarse en orden a avanzar en la implementación de mecanismos electorales que propicien la participación de sectores de la sociedad históricamente excluidos de la efectiva participación política.

Los datos de abstencionismo en las elecciones municipales de Costa Rica, (en 2002 un 77.2% y en 2006 con 76,1%), así como en Guatemala (en 2003 un 70,24% y en 2007 fue de 64,47%) por citar solamente dos ejemplos, reflejan la imperiosa tarea de los constructores de política de la región.

Esto alcanza particularmente a los partidos políticos a nivel local puesto que el avance de la inclusión de nuevos liderazgos es de su propia naturaleza y generalmente la dinámica electoral termina desarticulando a las fuerzas que provienen fuera de los partidos, del grupo de poder.

El fortalecimiento del sistema electoral a nivel local es complejo, pues las autoridades electas deben dedicarse de inmediato a resolver los problemas de las comunidades y difícilmente habrá tiempo y empeño en desplazarse a una labor promotora de la participación política dentro y fuera de los procesos electorales locales. Es aquí donde de nuevo, las asociaciones de municipalidades y los institutos de fomento municipal

en toda la región cumplen un papel que debe revitalizarse mediante acciones dentro y fuera de los partidos políticos.

Pero el fortalecimiento del sistema electoral a nivel local no puede ser exigido sin el fortalecimiento de los cimientos municipales dentro de los partidos políticos, esto es principalmente a las secretarías de asuntos municipales y las de la juventud. Los partidos políticos terminan jugando un papel determinante en el juego de poder democrático, por lo que las acciones unificadas a nivel nacional de líderes políticos que exijan agenda y atención para los asuntos municipales y las política territoriales. Las secretarías de asuntos municipales y de los movimientos juveniles son claves en este esfuerzo. Esta últimas se asientan en el liderazgo de una generación de relevo que logre garantizar los principios y gestión de la autonomía municipal.

El desafío de articular las estructuras partidarias para visibilizar los asuntos municipales en las agendas de los partidos políticos constituye una de las acciones más concretas para combatir la crisis de representación que ha sido tema de análisis de anteriores investigaciones de la Fundación DEMUCA. La ausencia de una formulación política a lo interno de los partidos no permite ni la formación de líderes municipales con un auténtico compromiso con el gobierno local ni tampoco el impulso que requiere el acarreo de las demandas sociales y económicas de los ciudadanos.

La estructura y funcionamiento de los partidos políticos no han sido fuente de información específica en la presente investigación. Sin embargo, está implícito en varios de los temas que si son consultados, como es el de la coordinación interinstitucional, la relación de los alcaldes y alcaldesas con los órganos sub-municipales, así como en los aspectos de la autonomía administrativa que indagan sobre la percepción de los actores regionales respecto a capacidades de poder y representación de las asociaciones na-

cionales de municipalidades. La tarea dentro de los partidos políticos es movilizadora entonces como eje transversal de todos los ámbitos de la autonomía municipal.

#### **3.6.4. Cuarto Desafío: Reivindicar la función pública municipal y fortalecer la carrera administrativa municipal.**

Aunque el marco legal que abriga los anclajes de la carrera administrativa municipal es percibido a la misma altura del IPAM regional, esto es alrededor de los 57 puntos, la necesidad de su fortalecimiento en aras de la modernización municipal constituye el asunto consultado que ha resultado más alto de toda la investigación, con 86 puntos.

Esta importante diferencia de casi treinta puntos entre estos dos ejes de la autonomía administrativa constituye una brecha que indica la urgente necesidad replantear el concepto de función pública municipal y de reinventar la carrera administrativa municipal y, por lo tanto, un nuevo desafío para los tomadores de decisiones regionales.

No solo tratará este desafío de iniciar o modificar los mecanismos institucionales con los que funciona el empleo público, sino también los aspectos de formación del capital humano, la revisión del pensum académico que compone los planes de estudios en los que intervienen los temas municipales y la obtención del reconocimiento estatal de las categorías de puesto existentes en las municipalidades, como ocurre generalmente en el gobierno central mediante los estatutos del servicio civil.

Pero el auspicio de los altos niveles de la necesidad de fortalecimiento arrojados por las y los consultados en la investigación del IPAM, no activa automáticamente los dispensadores requeridos para fortalecer la función pública municipal, por lo que se debe recurrir a un diseño elemental para romper la barrera de lo deseable

versus lo posible. El desafío está en pasar de la teoría a la práctica y volcar las energías hacia la transformación de la función pública municipal y del capital humano de los municipios como punto de partida para la modernización municipal.

El señalamiento del clientelismo político como la base para el nombramiento de personal en las municipalidades, la ausencia de profesionalización del recurso humano municipal y de oficinas de recursos humanos que recluten, capaciten y desarrollen el mérito como elemento esencial en la carrera administrativa, son carencias que como denominadores comunes acechan a los municipios de la región independientemente de su tamaño o ubicación territorial. Estudios recientes ya citados realizados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) mostraron datos y diagnósticos de estos deterioros y carencias lo que evidencia a la función pública municipal como vulnerable frente a los mandatos y responsabilidades asumidas y por asumir en los gobiernos locales.

El desafío aquí señalado contiene, por su naturaleza, dos avenidas que se entrecruzan en su destino, en primer lugar la reivindicación de la función pública municipal y en segundo lugar la carrera administrativa municipal. En la primera, se requiere de un salto cultural y político: el compromiso de autoridades políticas que eleven la función pública en los municipios al nivel del resto del Estado mediante la aprobación oportuna de marcos normativos y la tecnificación de los instrumentos o manuales de mérito, ascenso y remuneración, de los funcionarios municipales. Estos elementos reunidos pondrán al funcionario municipal como centro generador de responsabilidades sin el destello de los colores políticos y en la posición de generar una demanda en la academia universitaria de los países para incluir, en el pensum académico, cursos, investigaciones y proyectos de extensión relacionados con el ejercicio de las funciones municipales.

Respecto a la segunda parte del desafío aquí expuesto, que es la carrera administrativa municipal, ésta actúa combinadamente con la primera parte y su propósito es llevar a cabo la ejecución de programas de gestión de los recursos humanos, la organización de sistemas de información y la capacitación curricular y extra curricular. Sobre esta última, es claro que solo se puede esperar una carrera administrativa municipal si existe un continuo académico que valide su encadenamiento.

El avance de los marcos regulatorios de la carrera administrativa municipal ha sido variado entre los países de la región: claros marcos en Nicaragua y Costa Rica, reciente aprobación de marco legal en El Salvador, Guatemala y Honduras, así como tareas pendientes en Panamá y República Dominicana. Todo esto a partir de un esfuerzo iniciado hace varios años por la Fundación DEMUCA y la Agencia Española de Cooperación.

El pensum académico requiere también de atención por cuanto la naturaleza de la gestión municipal, los marcos competenciales y el giro en la prestación de servicios contienen particularidades generalmente fuera del alcance de los planes de estudio convencionales. Un ejemplo de esto son los contenidos ambientales y de uso del suelo que son requeridos en los gobiernos locales, los cuales por lo general están situados en carreras y disciplinas un tanto especializadas que parecen distantes de las áreas de la administración que son las que prevalecen a nivel profesional dentro de las municipalidades.

### **3.6.5. Quinto Desafío: Diseñar una política de género con acciones afirmativas.**

Como se estableció al inicio del presente capítulo, el género es una gran tarea pendiente en la agenda de los Gobiernos locales de la región. El posicionamiento de la mujer en el quehacer municipal, con plena incidencia en la formulación de la agenda municipal con enfoque de género y en la

formulación de políticas públicas sensibles al género, se configura como un desafío para la región.

Precisamente, el componente peor evaluado de la autonomía financiera fue la inexistencia de sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género. Lo cierto es que una de las mayores dificultades para incluir esta dimensión en el diseño de políticas es, ciertamente, la ausencia de instrumentos que logren orientar y aplicar la información, asociándola a estratos de la población del municipio.

Cabe destacar que cuando se consultó si el sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal, el promedio regional fue menor a los 50 puntos, siendo El Salvador y Guatemala los países con resultados más bajos de la región y donde precisamente el sistema electoral se encuentra más rezagado en términos de inclusión de grupos poblacionales discriminados por razones étnico-culturales y de género.

Este dato es un claro llamado a canalizar tales modificaciones en orden a avanzar en la implementación de reformas jurídicas en sistema electoral que propicie la participación de sectores de la sociedad históricamente excluidos de las esferas de decisión política. Es un imperativo en aras de legitimar el funcionamiento democrático de los municipios.

Los temas de género ni están en la agenda ni prometen estarlo en las condiciones actuales de convivencia. Se requiere de acciones más profundas que sean exponenciales y emblemáticas que internalicen las participaciones de las mujeres dentro de las políticas públicas locales, pues en la realidad Centroamericana y República Dominicana la política de género, si existe, es centra-

lista a través de las instituciones nacionales de las mujeres y no logra llegar a las bases sociales y culturales del municipio.

### 3.6.6. Sexto Desafío: Sanear las finanzas municipales y avanzar hacia nuevos modelos de gestión financiera.

Como elemento central para atender los desafíos antes esbozados resulta imprescindible que el municipio cuente con recursos financieros en orden a solventar las demandas propias de su competencia. Sin embargo, desde la autonomía financiera, el principal desafío proviene justamente del estrechísimo margen de acción normativo-organizacional que poseen los gobiernos locales para generar recursos propios, capaces de permitir el buen cumplimiento de sus competencias, lo cual constituye un factor determinante para el ejercicio pleno del principio constitucional de autonomía financiera, generando pocos avances en esta materia y su dependencia a la voluntad política del Gobierno central.

No obstante, el segundo componente peor evaluado en la dimensión financiera tuvo que ver con las desfavorables condiciones municipales para la recaudación de sus tributos. La reciente crisis financiera internacional desnudó la fragilidad de los municipios para atender sus tareas en periodos de desaceleración de la actividad económica local que alimenta las arcas locales, pero además reflejó la debilidad de los municipios como actores políticos preponderantes para incidir en la agenda de los gobiernos centrales. Esto se evidenció, por ejemplo, en el re-direccionamiento de fondos destinados a los gobiernos locales o la reducción del presupuesto mismo destinado a las transferencias.

Una realidad que ha sido expresada en varios foros e investigaciones regionales<sup>75</sup> es el crecien-

---

75. Informe Estado de la Región 2008. Capítulo 9 “ El desafío Regional de Fortalecer los Gobiernos Locales” Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

te grado de dependencia de los fondos que les transfieren los gobiernos centrales, lo cual eventualmente puede desincentivar la gestión propia de financiamiento. Es importante reconocer esta variable en cuanto los fondos transferidos pueden estar sujetos a vaivenes electorales o decisiones políticas que puedan vulnerar la autonomía financiera de los municipios y actuar negativamente sobre los programas de desarrollo local.

La asociación de los temas financieros con los instrumentos tecnológicos es innegable, pero se requiere de una política financiera que trascienda los períodos de corte electoral y permita no solo reunir los recursos necesarios para la gestión municipal, sino encontrar nuevos mecanismos financieros para prohiarlos. Aquí es donde surgen los nuevos modelos de gestión financiera, como los fideicomisos, las alianzas público-privadas y la conformación de entidades empresariales municipales para la gestión de los servicios.

Áreas como la del saneamiento, que requiere grandes recursos con proyectos de mediano plazo y de lenta recuperación tarifaria por tratarse de un servicio inexistente o culturalmente rezagado, requieren de formas de gestión en las que el mercado financiero puede ofrecer alternativas como bonos de alcantarillado o fideicomisos de garantía y administración. Lo mismo ocurre con el área ambiental, donde se pueden desarrollar figuras de financiamiento y apalancamiento mediante la puesta en marcha de planes de protección ambiental en el territorio municipal de largo plazo. El desafío está, por lo tanto, en innovar en mecanismos financieros ya desarrollados por los sistemas bancarios y abrir la posibilidad de estudiarlos, evaluarlos y ponerlos en marcha.

### 3.6.7. Séptimo Desafío: Cerrar las brechas organizativas, tecnológicas y de información en los municipios.

A lo largo de la consulta regional, de nuevo surgen estados ideales de la autonomía municipal en el que se esperan más traslado de competencias y recursos, más determinación en la ejecución de planes y programas así como mejores estadios de formación para el recurso humano de los municipios. No obstante, los instrumentos organizativos y tecnológicos con los que se cuentan son percibidos ampliamente por debajo de las expectativas de acción.

A la par de la reformulación de las políticas públicas que se ha señalado en esta sección de desafíos, se deben fortalecer los instrumentos necesarios para pasar el umbral del destierro tecnológico y organizativo que experimentan muchos municipios en la región.

La buena intención de solicitar más competencias y recursos podría colapsar ante la capacidad real de los gobiernos locales. Aunque se ha señalado como una nueva oleada de reformas a partir del 2000 el hecho de que se enfoque un tipo de reforma político-institucional con re-diseño de marcos competenciales, agenda financiera, profesionalización burocrática, incluida la carrera administrativa<sup>76</sup>, lo cierto es que esta oleada todavía no ha permeado el músculo administrativo requerido para ejecutar bien los mandatos actuales y mucho menos para nuevas competencias.

Un gobierno local que articule la toma de decisiones con una adecuada gestión administrativa y con una planificación eficiente de los recursos financieros es una municipalidad que cumple con las cualidades para fomentar el desarrollo e impulsar a la población a participar en activida-

---

76. Pulso Parlamentario 2009. Análisis de la Agenda Municipal de Centroamérica y República Dominicana. DEMUCA/AECID.

des e iniciativas favorables para la localidad. Sin embargo, el ámbito de la autonomía administrativa la variable que presentó una percepción más baja fue, como se demostró en el análisis regional, la relativa a la infraestructura tecnológica y organizativa para la adecuada gestión municipal.

La modernización de la infraestructura tecnológica es fundamental para avanzar en todas las áreas de la gestión, fundamentalmente la recaudación tributaria y para lograr la comunicación funcional adecuada con otras municipalidades y entes del gobierno central. Igualmente, la revisión de la estructura administrativa es requerida en el tanto se continúa manteniendo en muchos municipios un diseño institucional antiguo y contaminado por viejos y actuales vicios de interferencia política de concejales y diputados en la administración municipal.

Dentro de esta línea de cerrar brechas como desafío regional es necesario fomentar el liderazgo local mediante la formación de líderes que asuman las funciones municipales. Generalmente, de existir algún tipo de capacitación del recurso humano municipal está dirigido a funcionarios de carrera que llegan al tope de sus posibilidades académicas y no hacia potenciales líderes que asuman sus funciones en el municipio. Mientras tanto, se requiere afianzar el liderazgo comunal dentro y fuera de los partidos políticos en dirección de lograr una mejor coordinación política y administrativa en el futuro.

Este resultado no es extraño si tomamos en cuenta indicadores como el Global Competitiveness Report 2010-2011<sup>77</sup>, elaborado por el Foro Económico Mundial, específicamente el indicador relativo a la disponibilidad de tecnologías

que mide, tanto el acceso que tiene el país a nuevas tecnologías, como el uso que se hace de ellas, y donde Panamá se ubica en el puesto 41, Costa Rica se ubica en el lugar 57, República Dominicana en el lugar 66, Guatemala en el puesto 67, El Salvador en el lugar 81, Honduras en el lugar 94 y Nicaragua en el lugar 125 de 139 naciones alrededor del mundo.

De manera más específica, al observar el Global Information Technology Report 2009-2010<sup>78</sup> de la misma organización, precisamente el ítem relativo a la presencia de las TIC's en las agencias gubernamentales entre 133 naciones, observamos que República Dominicana 42, El Salvador 59, Guatemala 70, Panamá 84, Costa Rica 87, Honduras 106 y Nicaragua 119 han implementado tímidamente, en el mejor de los casos, el uso de tecnologías de la información en el funcionamiento de la administración pública, lo cual respalda los datos de percepción antes señalados.

En definitiva, el pobre desarrollo de los “municipios digitales” está relacionado con los bajos niveles de penetración de de las tecnologías de la información en los países de la región, lo que se traduce indudablemente, en ineficiencia administrativa del municipio, para atender de manera expedita las demandas de los munícipes. Los datos de percepción ponen de manifiesto que quedan tareas pendientes relativas al acceso y aprendizaje, así como difusión sobre el uso de tecnologías de la información para la interacción entre los gobiernos locales y los munícipes. En este sentido, es indispensable la capacitación del recurso humano, con el fin de facilitar su incorporación al uso de las herramientas digitales, además de propiciar la creación de una cultura digital.

---

77. World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2010-2011. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)

78. World Economic Forum. The Global Information Technology Report 2009-2010. Disponible en: <http://www.weforum.org/documents/GITR10/index.html>

### 3.6.8. Octavo Desafío: Concertación y construcción de una agenda política municipal.

La agenda política municipal cierra este circuito de desafíos con la promesa de servir de plan articulador que busca revertir las principales vulnerabilidades y carencias presentes en los municipios de Centroamérica y República Dominicana. Como agenda política, se presupone la existencia de un participativo proceso de concertación de los actores involucrados, con la mirada puesta en un horizonte de corto, mediano y largo plazo que rompa el ciclo político electoral de los gobiernos locales y nacionales.

La profundización de la agenda política debe romper algunos paradigmas comunes en la región como, por ejemplo, el que la agenda municipal sea la que se desprende de los procesos parlamentarios o de los acentos estrictamente jurídicos de la agenda parlamentaria. Si a esos paradigmas se le añade el centralismo de la planificación que ha sido mencionado varias veces en este estudio, las posibilidades de construir una agenda política municipal son escasas si no se acompaña el proceso con fuertes esfuerzos técnicos y financieros.

Por agenda política municipal debe entenderse un proceso participativo que sistematice los temas y establezca los mecanismos no solo del QUÉ, sino también del CÓMO ejecutar los

puntos que la conforman. Los diagnósticos han abundado en la región y ahora deben proponerse acciones. Esta es la lectura de los actores consultados en la presente investigación a partir de temas como el de la descoordinación interinstitucional, ampliamente discutido a lo largo del estudio. Como agenda política tendrá que diseñar el marco orientador, definir cuáles son las políticas públicas que deben jerarquizarse en la arena de la autonomía municipal y establecer los medios de implementación.

Debe considerar la agenda política municipal de la región una de las orientaciones que han sido tangencialmente mencionadas en esta investigación, pero que consta en presentes esfuerzos de la Fundación DEMUCA, que consiste en la territorialización de las políticas públicas como instrumento integrador del territorio en la planificación.

De nuevo, el rol de las asociaciones de municipios, así como de los actores directamente involucrados, es vital en la concertación y definición de la agenda política municipal, como lo es también el proceso de programación de su implementación. De la inclusión de los desafíos precedentes en éste último que converge en una agenda política, dependerá el futuro del rol que jueguen los gobiernos locales de la región, por lo que el camino está señalado y ahora hay que transitarlo.





# Capítulo IV



**GUATEMALA**



## Introducción



La mención constitucional que posee la autonomía municipal en Guatemala es el punto de partida para explorar las percepciones de los tomadores de decisiones sobre sus procesos de implementación.

El presente estudio fue realizado de mayo a julio de 2010, contó con la participación de diferentes actores provenientes del Poder Ejecutivo y Legislativo, así como de la sociedad civil, académicos, periodistas. Actores que fueron interrogados sobre las reglas jurídicas y competencias que condicionan el accionar de los 333 municipios.

Estos parámetros legales e institucionales son la base fundamental para identificar si es o no real la condición innata de “autonomía” con la cual son reconocidos los gobiernos locales. Durante este período, muchos fueron los factores y sucesos coyunturales que afectaron el quehacer político, conformando un escenario complejo para la vida nacional. A continuación se delinea un panorama individual de los hechos más relevantes entre los meses de mayo a julio.

La renuncia de Carlos Castresana, Comisionado de la CICIG en Guatemala, provocó nuevas sacudidas a las frágiles estructuras político-judicia-

les del país. Sus declaraciones de incumplimiento de acuerdos y obstrucción de su labor por parte del gobierno, conmocionaron a la sociedad y causaron fragmentación en los sectores políticos y sociales.

El comisionado denunció vicios en el nombramiento del Fiscal General Conrado Reyes, exigiendo su inmediata destitución, argumentando que dicha persona posee un historial de corrupción y vínculos con estructuras ilícitas. Su petición fue respaldada por la sociedad civil y la comunidad internacional, quedando resuelta el 10 de junio, con la destitución del fiscal y la anulación del proceso. Días después, Castresana, denuncia un nuevo plan para desprestigiar al Ministerio Público y lograr con ello exculpar a los hermanos Valdés Paiz<sup>79</sup>. Dos semanas más tarde José Estuardo y José Francisco Valdés Paiz se entregaron a la justicia guatemalteca –finales de junio-.

El segundo hecho más sobresaliente en este período es el ocasionado por el nombramiento del señor Conrado Reyes. El Presidente Colom presionado por la comunidad internacional y organizaciones nacionales de defensa a los derechos humanos y pro justicia, solicitó un proceso

---

79. José Estuardo y Francisco José, importantes empresarios guatemaltecos, acusados por ser los autores intelectuales de la muerte del abogado Rodrigo Rosenberg. La acusación la presentó la CICIG y provocó la emisión de la orden de captura desde el 10 de diciembre de 2009. Según la investigación dada a conocer por el ente internacional, el abogado Rodrigo Rosenberg Marzano, asesinado el 10 de mayo de 2009 en un sector de la zona 14 cuando daba un paseo en bicicleta, se comunicó con los empresarios y les solicitó ayuda para matar a un supuesto extorsionador. Las pesquisas arrojaron que los hermanos y empresarios Valdés accedieron a colaborar con el abogado y contactaron a su guardaespaldas, Nelson Wilfredo Santos Estrada, alias El Vaquero, quien se encuentra prófugo de la justicia. Este fue quien contactó a Jesús Manuel Cardona Medina quien a su vez ayudó a contratar a una banda para que cometiera el crimen.

de investigación, pero la Corte de Constitucionalidad se pronunció y anuló el proceso de conformación de la nómina, así como la elección, y por consiguiente el nombramiento del señor Conrado Reyes. Por recomendación de la Corte de Constitucionalidad, de los 12 integrantes de la comisión postuladora, 10 declinaron su participación en un nuevo proceso y 2 se mantienen dentro del nuevo proceso.

El Secretario General de la ONU nombró a inicios de julio, al costarricense Francisco Dall'Anese Ruíz como nuevo comisionado de la CICIG, y es él, quien actualmente lidera los procesos de investigación en los casos de alto impacto en el país.

### ***Sismos en el Ejecutivo***

Tras una larga negociación, el Ejecutivo logró que el Congreso aprobara la exoneración de impuestos para la importación de autobuses destinados al transporte urbano y extraurbano, además del préstamo de US \$ 85 millones para atender los daños causados por fenómenos naturales. Este ha sido destinado para atender la emergencia causada por la erupción del volcán de Pacaya y por la tormenta tropical ÁGATHA, fenómenos ocurridos en los últimos días del mes mayo la cual provocó la pérdida de vidas humanas, graves afecciones a la economía e infraestructura del país.

Dada la gravedad de la situación, por lo menos 14 departamentos presentaron daños graves, y en respuesta a ello el Ejecutivo decretó estado de "calamidad pública" en todo el territorio nacional. -Decreto 15-2010. Además solicitó al Congreso

una ampliación del Presupuesto de la Nación en Q 1 mil 300 millones, con la finalidad de utilizar fondos provenientes de préstamos y donaciones para mitigar la emergencia, pero el legislativo no mantiene el divisionismo en la forma en la cual deberán ser distribuidos esos recursos.

Ante la persistencia de los efectos de la crisis económica, el Gobierno estableció normas y restricciones en el gasto para el cuatrimestre de mayo a agosto. En consecuencia podrá destinar Q13 mil 223.6 millones financiados con ingresos tributarios para acciones de reconstrucción. Paralelamente el Ministerio de Finanzas presentó al Congreso una nueva iniciativa contra la evasión y readecuación presupuestaria<sup>80</sup>, la cual busca disponer de los recursos necesarios para financiar el gasto estatal en lo que resta del año.

Un fuerte golpe para la administración Colom, constituye la renuncia de tres ministros del gabinete económico: Rubén Morales –Ministro de Economía-; Juan Alberto Fuentes –Ministro de Finanzas- y Carlos Meany –Ministro de Energía y Minas- quienes se retiraron a finales del mes de junio. Al mismo tiempo el Presidente Colom destituyó al Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, señor Saúl Vinicio Alburez Cifuentes, debido a procesos judiciales pendientes en su contra. Además el escenario político se complicó cuando el oficialismo cerró el mes de junio con la renuncia de Roberto Alejos –Presidente del Congreso- al Comité Ejecutivo Nacional del partido oficial UNE, situación que ha incrementado la inestabilidad, fragmentación y confrontación dentro de la estructura del partido, hecho que prevaleciente y determinante en todo el quehacer político previo a las elecciones de 2011.

---

80. Iniciativa 4193, que dispone aprobar las disposiciones de Apoyo Financiero, Readecuación Presupuestaria, Transparencia Fiscal y Reformas al Decreto Número 72-2008 del Congreso de la República de Guatemala y sus Reformas, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2009.

### **Convulsiones dentro del Legislativo**

Desde inicios del año 2010, aun faltando más de 12 meses para elecciones generales, la mayoría de partidos políticos desarrollan tácticas proselitistas en franca violación a la Ley Electoral y de Partidos Políticos –LEPP-. El espacio más sobresalido por los preparativos políticos para la contienda electoral es el Legislativo, en los últimos 23 meses más del 80% de los partidos políticos legalmente inscritos han desarrollado sus asambleas nacionales<sup>81</sup>. Este acto formal indispensable permite legalizar su participación en las elecciones del próximo año.

El escenario preelectoral extraoficialmente arrancó con los preparativos de todos los movimientos políticos y la negociación de puestos de sus líderes con aspiraciones de competir en las elecciones generales, para ello, necesitan cumplir con los requisitos formales establecidos por ley, condicionándolos al desarrollo de actividades de orden legal, solo así podrán inscribirse y nacer como partidos políticos aptos para presentar candidatos.

Públicamente se conocen las gestiones de inscripción de dos nuevos partidos: Acción de

Desarrollo Nacional –ADN- y Alternativa Nueva Nación –ANN- sumando con ellas 22 organizaciones con la intención de participar en las elecciones. El Registro de organizaciones políticas del Tribunal Supremo Electoral –TSE- identifica que existen 10 movimientos cívicos en proceso de convertirse en partido político<sup>82</sup>.

A principios del mes de mayo se publica la noticia de la supuesta alianza electoral entre la Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-, la Gran Alianza Nacional –GANAN- y el Frente Republicano Guatemalteco –FRG-<sup>83</sup>. Paralelamente a estas negociaciones el movimiento político –LIDER- Libertad Democrática Renovada<sup>84</sup> presentó una impugnación a dos artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, argumentando desigualdad e inequidad en el proceso de formación de partidos.

Durante junio la GANA se retiró de la alianza legislativa que desde 2009 mantenía con la UNE, especulando una coalición de cara a las elecciones generales del 2011. Se anuncia la coalición, pero esta no se había concretado y ya se estaba en medio de una negociación para unificar esfuerzos bajo la alianza GANA-LIDER inicialmente aliados como bloques legislativos y con posibilidades de conformar una coalición electoral.

---

81. La celebración de las asambleas conlleva la necesaria reorganización local y territorial, ya que la lógica previa a estas es la celebración de asambleas municipales y departamentales.

82. VICTORIA, CREO y WINAK son los que más expectativa han generado, aunque algunos están tropezando con dificultades para lograrlo. Según el TSE Las inscripciones como partido político de LÍDER y de Victoria están en suspenso, por efectuar proselitismo anticipado. Datos hasta abril del 2010.

83. El anuncio fue realizado en un acto político en el Departamento del Quiché, y supuestamente la alianza se realizaba con el fin de promover la candidatura presidencial de Sandra Torres, esposa del Presidente Colom. Días después la GANA publicó un campo pagado negando tal alianza, provocando un distanciamiento con la UNE, que decidió dar un compás de espera a la decisión. El anuncio facilitó al TSE emitir la sanción por efectuar campaña electoral prematura; a criterio del TSE incurrieron en propaganda anticipada. El Tribunal sancionó a la UNE y la GANA con multas equivalentes a US\$100 cada uno, tras anunciar en mayo último en una actividad realizada en el Departamento del Quiché, una alianza electoral para promover la candidatura presidencial de Sandra Torres, esposa del presidente Álvaro Colom. En dicha alianza participaría también el Frente Republicano Guatemalteco (FRG).

84. En abril el Tribunal Supremo Electoral emitió una resolución en la cual cancela la ficha del movimiento político, eliminando con ello las aspiraciones de convertirse en partido político y participar en las elecciones generales del año próximo.

Las negociaciones no se han concretado y han tenido hasta la fecha como principal obstáculo las aspiraciones de sus líderes distritales, que luchan por encabezar las listas de candidatos y candidatas a diputados. Tanto los militantes de la GANA, el LIDER como el FRG pretenden encabezar las planillas de candidatos a puestos de elección popular, las constantes negociaciones no presentan hasta la fecha ningún avance y se especula sobre si realmente se llegarán a concretar.

Para julio la recomposición de las bancadas se

acentúa y más que un fenómeno característico de la dinámica partidaria legislativa en Guatemala, la constante reagrupación de las bancadas o bloques legislativos se intensifica. Esta práctica se ha reducido a un ligero procedimiento administrativo que no altera en nada la función legislativa de los diputados y diputadas; a la fecha tampoco ocasiona ningún tipo de consecuencia política, disciplinaria o alguna fragmentación ideológica o de inestabilidad dentro del sistema partidario. Se muestra a continuación los altos niveles de movilidad de los diputados y diputadas durante la actual legislatura.

**Cuadro 4.1**  
Fragmentación de los bloques legislativos (1/08 a 7/10)

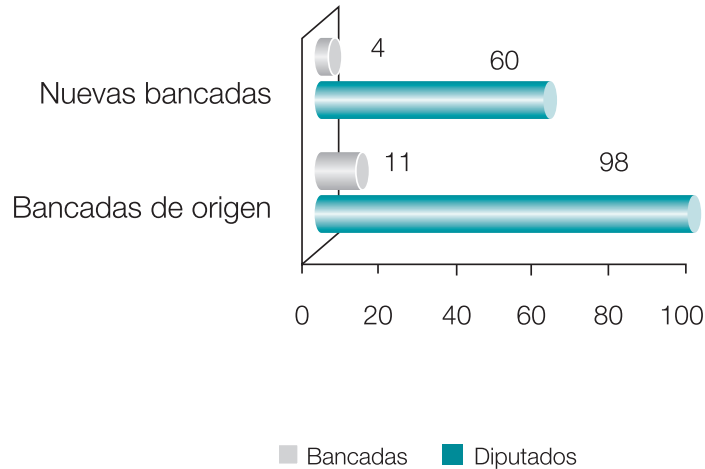
Bloque legislativo (original)	Boque legislative (de traslado)	Partido político y fecha de desmembración	N. de integrantes -julio 2010 -
Gran Alianza Nacional –GANA-	Bancada Guatemala –BG -	GANA en febrero de 2008	14 diputados
Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-	Independiente Libertad Democrática Renovada - LÍDER	UNE en diciembre de 2008	27 diputados
Gran Alianza Nacional –GANA-	Bloque independiente	GANA en junio de 2010	11 diputados
Varios partidos	Sin bloque constituido	Independientes	8 diputados
<b>Total</b>			<b>60 Diputados</b>

La poca identidad partidaria y la casi nula definición ideológica de los partidos políticos, facilita la movilidad de los diputados y diputadas. Durante la actual legislatura se registran constantemente cambios, la división y la formación de nuevos bloques legislativos han sido una práctica común en el seno del Congreso.

Los registros demuestran los altos niveles de

transfuguismo y son el hecho que promueve el desequilibrio de las organizaciones políticas, y por ende minimiza la estabilidad del sistema político partidario. Estas afirmaciones se basan en los registros de recomposición entre el 2008 y el 2010 dentro del Pleno (Ver gráfico 4.1. Guatemala: Recomposición de las bancadas, Congreso de Guatemala de 1/08 – 7/10).

**Gráfico 4.1**  
Guatemala. Composición de las bancadas legislativas (1/08 - 7/10)



Elaboración propia

Durante los 31 meses transcurridos de la actual legislatura (enero 2008 a julio 2012) al menos 60 diputados han presentado notas de aviso a dirección legislativa; notificando cambio de bancada; constitución de una nueva o declaración de independencia en su estatus legislativo. Todo esto da origen a 3 nuevas bancadas y un bloque de diputados independientes. Los 60 diputados trásfugas representan un 37.9% del total de legisladores. De los 158 diputados electos únicamente 98 legislan a través de la bancada por la cual fueron electos.

#### 4.1 Contexto político municipal de mayo a julio 2010

Cada 15 de mayo el Congreso concluye su primer período ordinario de sesiones anuales. Este año, antes de iniciar el receso, el Pleno con 107 votos aprobó la reforma al Código Municipal – Dct. 22-2010-. El decreto establece cuarenta y nueve modificaciones que aplican cambios a las competencias, funciones y procesos administrativos de las municipalidades.

El intervalo de sesiones ordinarias culminó el 1 de agosto, durante esas 10 semanas los principales acontecimientos políticos se vinculan con lo municipal tras la aprobación de este decreto. Las reacciones a favor o en contra se suman a las vicisitudes que enfrentan los municipios a causa de los embates climáticos y los efectos de los desastres naturales en la economía. Además, los reacomodos político partidarios y la negociación de probables alianzas de los partidos políticos y sus miembros también afectan la vida local y se manifiestan en reacomodos y condicionantes que determinaran las candidaturas a nivel municipal. Los acontecimientos se desprenden de los siguientes hechos:

- Se presenta una iniciativa que busca reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, esta pretende incorporar el procedimiento de Consulta Popular, basado en el Artículo 173 de la Constitución Política de la República y debe ser contemplado por esta norma. La iniciativa propone la eliminación del sistema de mayoría relativa en la calificación del sufragio para la



elección de alcaldes y síndicos e impulsa los candidatos y candidatas más favorecidas con el voto popular puedan optar a segunda vuelta de la misma forma y en el mismo tiempo que los candidatos presidenciales<sup>85</sup>. Además se intenta no considerar propaganda electoral, toda aquella utilizada por los partidos y organizaciones políticas para incrementar los simpatizantes o afiliados.

- Bajo esta misma modalidad el diputado Aníbal García –independiente- presentó la iniciativa 4218, que busca modificar el decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos con el objetivo de prohibir la reelección de Diputados y Alcaldes por más de tres períodos y propone un 75% de los capital de financiamiento a los partidos políticos provengan de fondos públicos y un 25% de fondos privados.
- Uno de los temas más polémicos a nivel nacional con especial conflicto e incidencia a nivel municipal, es la emisión del Documento Personal de Identificación –DPI- por el Registro Nacional de Personas –RENAP-, entidad centralizada que solicitó al Congreso -en mayo último- prorrogar la vigencia de la Cédula de Vecindad hasta el 30 de mayo del 2011, argumentando dificultades para emitir el DPI<sup>86</sup>.

La agenda política municipal es sin duda un tema emergente durante los últimos dos años,

y esta condición no ha cambiado en los últimos tres meses, aunque lentamente el sector municipal adquiere importancia política y una mayor visibilidad en el escenario público nacional.

#### 4.2 Características propias de la muestra en el caso nacional

El proceso de captura de datos, que facilitó la construcción del Índice de Percepción de Autonomía Municipal –IPAM- inicio tras el establecimiento de objetivos y definición del proceso metodológico a nivel regional. La socialización y validación de estos con las asociaciones nacionales de municipios.

Para el caso de Guatemala se estableció un listado inicial de actores clave, según el interés del área técnica y política de la ANAM y la AGAAI. Posterior al diálogo y el proceso de validación con las instancias políticas de cada asociación –Miembros de Junta Directiva y Miembros de Consejo Consultivo- se integró un listado de 75 entrevistados.

Se tomó como base todas las instituciones del Ejecutivo con vínculo al poder local; en el Legislativo las instancias de mayor relación con las municipalidades, en el caso de las instituciones del sector académico se entrevistaron a profesionales de mayor reconocimiento municipal, en su mayoría analistas e investigadores del sector; todos con pleno conocimiento y capacidad de emitir y crear opinión sobre el acontecer local, el

---

85. El ponente de esta iniciativa es el diputado César Fajardo, Presidente de la Comisión Específica de Asuntos Electorales.

86. De acuerdo con datos de esa entidad, hasta el 31 de marzo se habían emitido cerca de 700 mil nuevas credenciales, de 1 millón 665 mil 600 solicitudes presentadas. Además, unos 900 mil DPI no han sido reclamados en las diferentes sedes de la institución, pues los ciudadanos a los que se les extendieron no han sido notificados que deben retirarlos. Datos publicados por ASIES, mayo 2010. Esto representaría que las próximas elecciones generales se realizarían bajo la idea de aceptarse como legales el uso de cualquiera de los dos documentos de identidad. El TSE afirma que cuenta con la tecnología para solventar cualquier situación, sin que llegue a constituirse en un obstáculo para el desarrollo normal y transparente del proceso electoral. Posterior al anuncio de solicitar la vigencia de la cédula. El director de la entidad, Enrique Cossich, renunció al cargo en medio de acusaciones e infinidad de quejas de la sociedad debido al mal servicio de la institución.

sector empresarial, el ámbito político partidario, organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el quehacer de los gobiernos locales, ya sea que estos tengan vínculos con las competencias propias o descentralizadas o relación a través de esferas indirectas con cualquiera de las tres

áreas de la autonomía municipal –autonomía política (AP); autonomía administrativa (AA) y autonomía financiera (AF)-. Se presenta a continuación la vinculación de cada sector entrevistado con las áreas de autonomía municipal.

**Cuadro 4.2**  
Guatemala: Composición del marco muestral (IPAM – Guatemala)

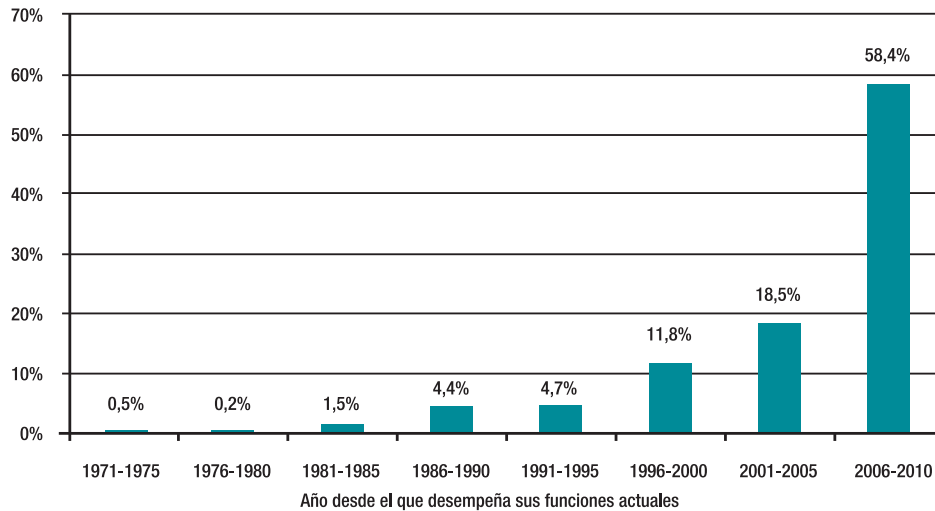
N	Sector, subsector o institución	N. de entrevistados	Vinculo con el área de AM		
			AP	AA	AF
1	Legislativo				
	1.1 Junta Directiva	2			
	1.2 Comisión de Asuntos Municipales	11			
2	Asociación Nacional de Municipalidades				
	2.1 Miembros de JD y personal técnico	11			
	2.2 Personal Técnico	7			
	2.3 Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas	8			
3	Instituciones Públicas				
	3.1 Contraloría General de Cuentas	2			
	3.2 Ministerio de Finanzas Públicas	1			
	3.3 Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	3			
	3.4 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	1			
	3.5 Instituto de Fomento Municipal	3			
4	Tribunal Supremo Electoral				
		1			
5	Cámara de Comercio –CACIF-				
		1			
6	Sector academic				
		5			
7	Organizaciones de sociedad civil				
		6			
8	Partidos políticos				
		6			
9	Medios de comunicación				
		6			
	Total	75			

Elaboración propia

Los criterios de integración de la muestra son consideraciones técnicas fundamentadas en el constante monitoreo de la agenda municipal, los medios de comunicación escrita y los espacios de diálogo de las asociaciones de municipalidades. Los actores entrevistados responde a la identificación y ubicación de cuadros de dirección institucional y técnicos con experiencia teórica y práctica dentro del ámbito municipal; en

tal sentido un 61.3% de los entrevistados desempeñan actualmente funciones desde el 2006. La excepción se establece en el Ejecutivo, en donde los responsables de las instituciones con vinculación y responsabilidad presentaron dinámicas altamente inestables en el nombramiento y destitución de los responsables de las mismas, tal cual se explica en el apartado de contexto.

**Gráfico 4.2**  
Guatemala: Distribución de las personas entrevistadas, según año de desempeño de sus actuales funciones



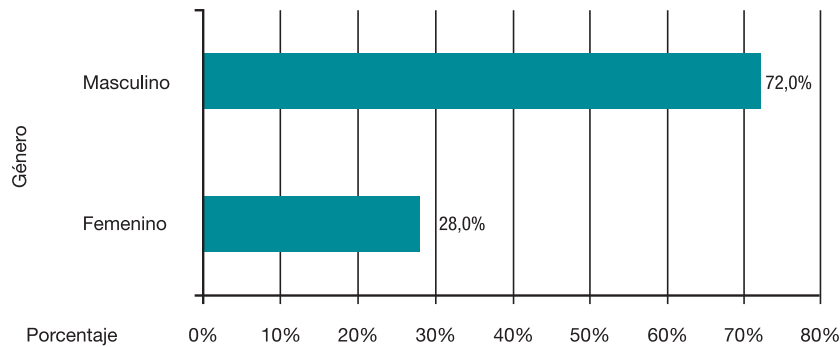
Fuente: IPAM Guatemala 2010

La muestra además evidencia la poca presencia de mujeres en puestos de toma de decisión a nivel institucional, de 75 personas entrevistadas (100% de la muestra), solo un 28% son mujeres y de este porcentaje casi la totalidad no están ubicadas en el puesto de mayor responsabilidad, sino ocupan puestos de segundo nivel o

en la mayor cantidad de casos son responsables técnicas de las instituciones priorizadas, más los puestos de relación y decisión política en su mayoría son ocupados por hombres, con un porcentaje en la muestra de 72%, tal cual lo evidencia el gráfico 4.3.

**Gráfico 4.3**

Guatemala: distribución de las personas entrevistadas de acuerdo a su género



Fuente: IPAM Guatemala 2010

Un hallazgo importante es la media etaria de los tomadores de decisiones a nivel municipal. Como se ve en el siguiente cuadro los funcionarios, empleados y académicos se ubican en mayor porcentaje entre el grupo de los 40 a 49 años, lo cual consigna hechos de importancia política, social económica pero sobre todo cul-

tural a las acciones y decisiones que se desarrollan actualmente. Es decir es evidente que las concepciones y percepciones del mayor número de tomadores de decisiones según el estándar de influencias sociales, políticas y hasta de carga ideológica.

**Cuadro 4.3**

Guatemala: Distribución etaria de la muestra de entrevistados del IPAM

Edad	Frecuencia	Porcentaje
De 18 a 29 años	10	13.3%
De 30 a 39 años	15	20.0%
De 40 a 49 años	25	33.3%
De 50 a 59 años	20	26.7%
De 60 años o más	5	6.7%
Total de personas entrevistadas	75	100.0%

Fuente: IPAM Guatemala 2010

### 4.3 Autonomía municipal un constructo diverso

Los constructos conceptuales se caracterizan por ser formatos diversos, poco estáticos y mucho menos lineales, además se caracterizan por sinergias y niveles diferenciados en sus planteamientos y formas. La conformación de un concepto desde esta condición está ligada estrechamente a la experiencia y a las vivencias de un determinado ambiente.

El significado de los elementos proviene de nuestro entorno, de nuestra cultura y de toda la información almacenada en nuestros sentidos. Información se convierte en ideas, conceptos y definiciones subjetivas basadas en la realidad que se compagina y traduce en una idea o en una percepción, mismas que determinan una decisión. Por otra parte, aunque la definición de autonomía municipal es variada y quizá un tanto abstracta. En función de este ejercicio la definiremos como “La capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, auto dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente.” Fundación DEMUCA, 2010. Y en base a esta realizaremos comparaciones de la respuesta o respuestas que los 75 entrevistados.

**Vinculación conceptual de la autonomía municipal en Guatemala.** La Constitución Política de la República, los Acuerdos de Paz y todas las normas específicas emitidas en esta área, avalan el impulso y apertura del proceso de democratización y modernización del Estado guatemalteco.

Los cambios que consolidan una visión y concepción de gestión pública basada en la desconcentración y descentralización de competencias se establecen en contradicción a la clásica función militarista y centralista del Estado guatemalteco; y manifiestan el pensamiento filosófico y jurídico de los municipios como entes “autónomos”. Esta condición genera un proceso teórico práctico en el tema de Autonomía Municipal y de descentralización<sup>87</sup> dando paso al desarrollo de un proceso que llega a concentrarse en la emisión y existencia de un entramado jurídico aprobado a partir del 2001. Se traduce –además– en un conjunto de leyes institucionalizadas a lo largo del proceso.

La vigencia de normas como: La Ley de Desarrollo Social (Dct 42-2001), la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Dct 11-2002), Código Municipal (Dct 12-2002) y sus reformas (Dct 22-2010), la Ley General de Descentralización y su respectivo Reglamento (Dct 14-2002) son el marco legal básico para los referidos asuntos relacionados con la Autonomía municipal y todas las competencias que de ella se derivan. La sola caracterización de este proceso, se visualiza como una labor ardua, a pesar de los avances o alguno que otro retroceso.

La construcción o fortalecimiento de la agenda municipal es urgente tanto como necesaria, su consolidación determinará la condición de autonomía de los gobiernos locales. Su vinculación a los asuntos nacionales, además debe permitir el debate profundo de la clase política y el funcionamiento público. La capacidad de toma de decisiones es aún un asunto pendiente; modificar los constructos es una labor que requiere del conocimiento detallado de las ideas y concepciones de los tomadores de decisiones- tienen. Caso

---

87. Amaro, Nelson. Descentralización y participación popular en Guatemala. Panorama Centroamericano, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), Guatemala, 1990.

contrario no se pueden plantear cambios eficientes, y mucho menos esperar un sustancial aporte a favor y fortaleza de la autonomía municipal.

#### 4.3.1 Balance de las percepciones sobre las connotaciones conceptuales de la autonomía municipal

Los funcionarios y funcionarias consultadas valoraron la “autonomía municipal” con 55.9<sup>88</sup>; puntaje que apertura un sin fin de reflexiones y cuestionamientos caracterizados por la ambigüedad del modelo de “autonomía” fundamentadas en las acciones políticas, sociales, administrativas y financieras de las 333 municipalidades en Guatemala.

La aceptación del concepto como condición jurídica es el fundamento de todos los entrevistados, ahora bien, la característica más sobresaliente en la investigación fue que en cada postulado se cuestionó la forma en la cual se establece la función y manejo de la autonomía municipal y especialmente en el cómo se traduce dentro de la estructura jurídica institucional del Estado. Además son evidentes los distanciamientos entre las percepciones de un sector y el otro (ver gráfico 4.5 Guatemala: Subíndices que integran el IPAM) el promedio asciende a más del 50 pun-

tos. Sobresale la valoración de los sectores más cercanos a la vida municipal y la condición de autonomía en ellos, llama la atención que los Alcaldes miembros de la Asociación Nacional de Municipios –ANAM- lo califican con 56.4.

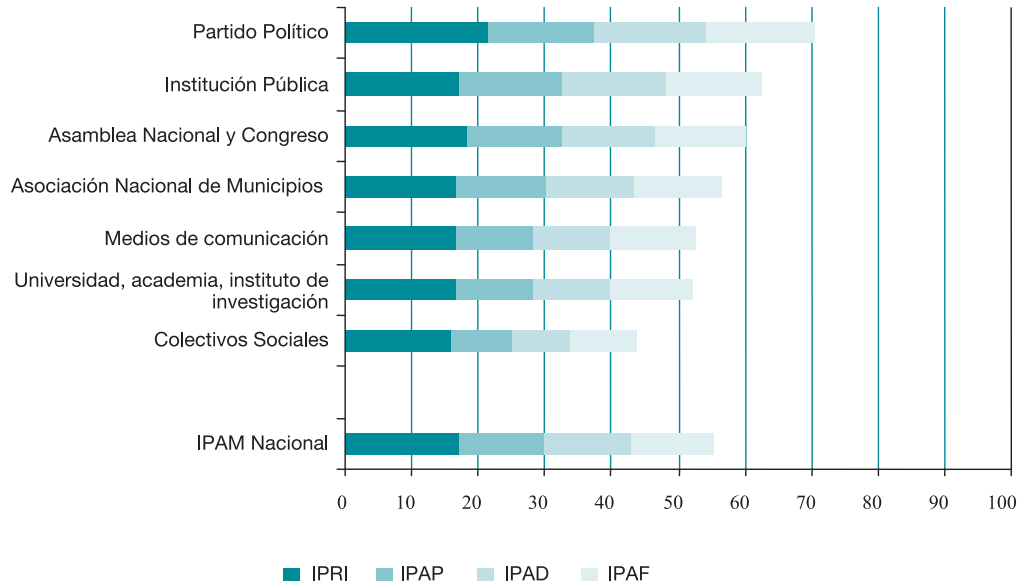
Los colectivos sociales, en contradicción a esta afirmación postulan que la autonomía con la cual funcionan los gobiernos municipales es menor a la mitad del parámetro de medición (39.8), siendo la calificación más baja registrada. A priori a una investigación profunda y en base al proceso de indagación informal, podemos deducir que el constructo esta además de fragmentado y débil.

La paradoja curiosa se produce en las percepciones que realizan dos de los grupos consultados: a) los miembros de partidos políticos; quienes calificaron con 52.6 y b) la valoración de 56.9 realizada por los diputados. Se plantea como un hallazgo curioso porque se esperaría una realidad mucho más cohesionada entre estos grupos sociales, quizá una percepción más uniforme de este modelo entre ambos, ya que son los partidos políticos el origen de las bancadas o bloques legislativos y son estos el origen de la práctica parlamentaria.

---

88. La valoración responde a una escala entre el 0 al 100, donde 0 es poco autónomo y 100 es muy autónomo.

**Gráfico 4.4**  
Guatemala: Subíndices que integran el IPAM

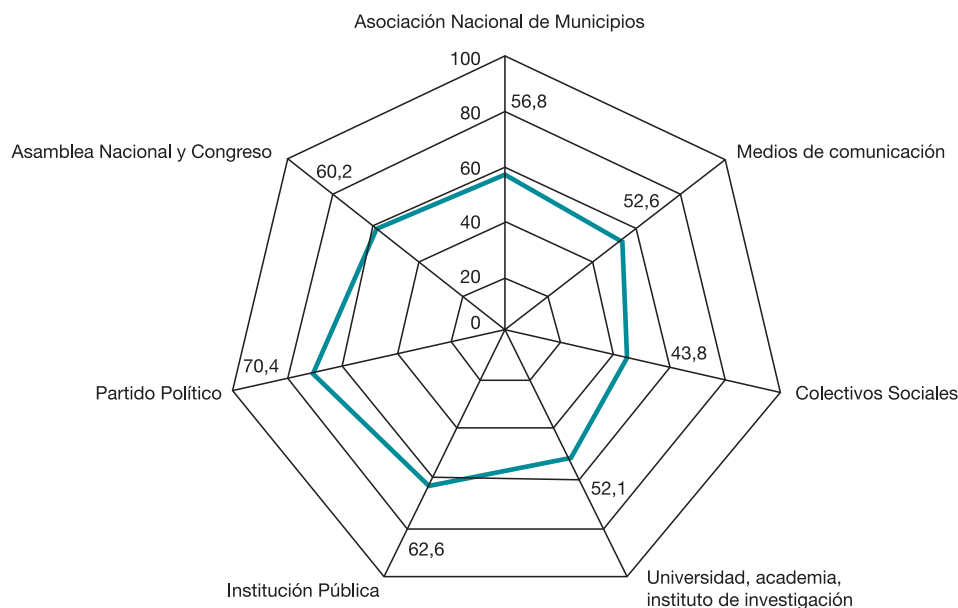


Fuente: IPAM Guatemala 2010

Los medios de comunicación -por su parte- identifican a la autonomía municipal con un 52.6. La muestra consultada fue integrada con periodistas especializados y responsables del área municipal. La hipótesis planteada es que a nivel de comunicadores las noticias que gene-

ran opinión sobre las comunas guatemaltecas perciben a media la condición de Autonomía, y nos deja especular sobre la causa ya que puede ser producto de una concepción basada en la aplicabilidad o de los postulados jurídicos. Esto se demuestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 4.5**  
Guatemala: Calificación por sector sobre las respuestas de autonomía municipal



Fuente: IPAM Guatemala 2010

#### 4.4 Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)

El IPAM es una herramienta para el diagnóstico de la percepción sobre autonomía municipal de los tomadores de decisiones administrativas, financieras y políticas de y hacia las municipales de la región centroamericana y República Dominicana. Para los casos estudiados y en especial para el guatemalteco, este índice no determina ni evalúa la imagen, situación o estado de las comunas; calcula -en un período determinado- la variación en la percepción de la imagen, situación o estado; con el fin de “generar información pertinente y confiable mediante la

implementación de metodologías innovadoras de agregación de información bajo esquemas de trabajo muy articulados entre beneficiados y gestores”<sup>89</sup>. Sin lugar a dudas, tras largos períodos de tiempo, este índice tenderá a converger con la propia “imagen de desarrollo del país” elemento de variación multicausal, pero que puede verse relacionado con las perspicacias de los entrevistados.

Las dimensiones ponderativas del IPAM se establecieron en base a preguntas que crean valores sobre el avance de cada uno de los ámbitos de la autonomía municipal en Guatemala. Lo cual constituye una ruta hipotética de percepciones

89. Instancia creada para apoyar los procesos de análisis, formulación y diseño de las políticas que favorezcan la autonomía municipal. Este trabajo se alcanzará innovando metodologías de agregación de información, bajo esquemas de trabajo muy articulados entre beneficiados y gestores. El OdAM es una unidad vinculada con las Asociaciones Nacionales de Municipios, con un carácter interdisciplinario y su funcionamiento es continuo. Para mayor información consultar <http://www.odam-ca.org>



que es guiada por subíndices, calculados mediante preguntas específicas, que únicamente obedecen al desarrollo registrado tras el monitoreo constante de los avances en cada ámbito de la autonomía municipal en la región y República Dominicana de forma general y de forma específica en cada país. Estos avances están contenidos en la agenda temática del Observatorio de Autonomía Municipal –OdAM<sup>90</sup>.

Cada subíndice posee características propias y, aunque la escala es la misma, cada uno permite

un análisis individual y segmentado, pero además facilita el razonamiento global en una nueva unidad de análisis producto del promedio simple de esos resultados. Presentamos los totales y su objeto de estudio. Como muestra inicial se enumera los subíndices que conforman el IPAM en Guatemala y en el resto de los demás países de la región y República Dominicana, pero por sus propias características cada subíndice es tratado y nombrado como un índice independiente y a esto responde la nomenclatura en la cual se fundamenta este informe:

**Cuadro 4.4**  
Guatemala: Subíndices que conforman el IPAM

Subíndices de la Autonomía Municipal	Total
Sub- índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)	70.2
Sub- índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)	52.6
Sub- índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)	51.9
Sub- índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)	52.9
Índice de Percepción de la Autonomía Municipal	56.9

Fuente: IPAM Guatemala 2010

La ponderación de las preguntas que integran cada subíndice responde a la siguiente consideración, así mismo, para los cálculos requeridos se establecen dos tipos de escalas una va de 1 a 5 y otra va de 0 a 100. Asignándoles el mismo peso a todos los sectores considerados y

consultados; evitando con ello resultados parciales o fraccionados. Una vez se hace la conversión se obtiene un promedio simple de las respuestas obtenidas para todas las personas y para cada sector.

90. Idem

#### 4.4.1 Autonomía municipal

El estudio parte de comprender la autonomía municipal como “la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, auto dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado”, es la definición que el IPAM colocó a consideración de los 75 entrevistados.

Definición fundamental para establecer un punto de reflexión sobre si la autonomía municipal. Las consultas giraron alrededor de enunciados planteados bajo correspondencia entre criterios políticos e ideas de gobierno definidas desde los marcos normativos. Las frecuencias de las respuestas son tan variadas como la composición misma de la muestra, esto se comprueba a continuación.

**Cuadro 4.5**  
Guatemala: Integración de la muestra del IPAM

Sector	Frecuencia	Porcentaje
Asociación Nacional de Municipios	26	34.7%
Institución Pública	13	17.3%
Asamblea Nacional y Congreso	12	16.0%
Universidad, academia, instituto de investigación	9	12.0%
Partido Político	6	8.0%
Medios de comunicación	6	8.0%
Colectivos Sociales	3	4.0%
Total de personas entrevistadas	75	100.0%

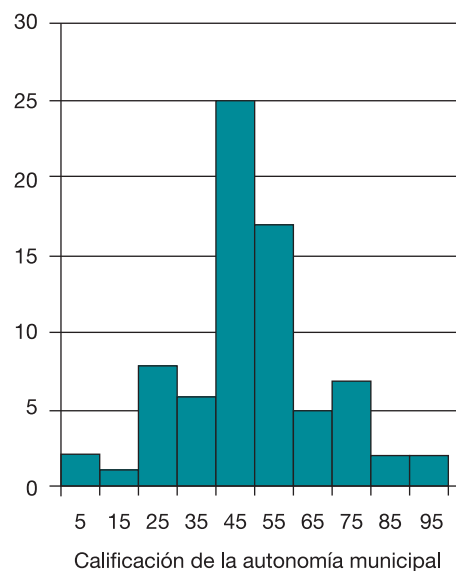
Fuente: IPAM Guatemala 2010

Las respuestas proporcionadas y la frecuencia de las mismas, dibujan una tendencia poco clara sobre el nivel de autonomía municipal, si partimos de la premisa que todos los entrevistados son actores determinantes en el quehacer municipal, la calificación de un 54 en el nivel de au-

tonomía que gozan las municipalidades brinda una categoría ambigua, que no permite realizar ninguna afirmación contundente sobre las condiciones ni jurídicas, institucionales, administrativas, políticas y financieras que fundamentan el sistema municipal guatemalteco.

**Gráfico 4.6**  
Guatemala: Valoración general sobre autonomía de las municipalidades

Calificación general	Frecuencia	Porcentaje
5	2	2.7%
20	1	1.3%
25	1	1.3%
30	7	9.3%
40	6	8.0%
45	1	1.3%
50	24	32.0%
60	17	22.7%
65	1	1.3%
70	4	5.3%
75	5	6.7%
80	2	2.7%
90	2	2.7%
100	2	2.7%
Total de personas entrevistadas	75	100.0%
<b>Calificación promedio</b>		<b>54</b>



Fuente: IPAM Guatemala 2010

Al establecer que “el municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente<sup>91</sup>” ha sido una representación confusa cuando se establece un valor global de la pregunta, esta facilita la realización de algunas acepciones sobre los grupos entrevistados, más no sobre los postulados generales.

#### 4.4.1.1 Reglas institucionales

Al estudiar la evolución y la congruencia de la transformación institucional a nivel municipal en Guatemala, chocamos con un enorme reto: analizar por sí solo este hecho sugiere un complejo ejercicio que implica la obligatoria calificación de la cultura y del accionar cotidiano de los individuos que con sus decisiones transforman las instituciones e instancias que dictan el accionar de las municipalidades.

91. Fundación DEMUCA 2010

Las fuentes de transformación y el cambio institucional, obliga –prácticamente- que las normas institucionalizadas sean funcionales o no, se derivan inicialmente de la percepción de los actores que mueven a beneficio o en contradicción los intereses de los grupos sociales, esos mismos construyen las instituciones. Por tanto, las prácticas o procesos funcionales surgen de problemas percibidos en niveles de desempeño o utilidad asociados con las prácticas institucionalizadas o normadas tras mandatos. Estas están circunstancialmente ligadas a cambios del medio ambiente. Uno de los ejemplos sobresalientes de esta afirmación es la competencia que en determinado momento realizan las instituciones por los recursos escasos en su mayoría.

La investigación sobre el IPRI, posee características por una definida tendencia ascendente a 70.2. Las siete preguntas integradas en este subíndice y relacionadas con condicionantes jurídicas y circunstancias culturales se imponen a las instituciones municipalistas o aquellas poseedoras desde su concepción de vínculos estrechos con las instancias del poder local.

El comportamiento, evidencian condiciones o condicionantes a nivel normativo es el más completo, y como una deducción un tanto atrevida, podemos afirmar que este subíndice del IPAM, para el caso guatemalteco recibe la mejor calificación, claro la calificación que los entrevistados realizan, no aduce una vinculación positiva hacia la autonomía de las municipalidades, más bien, plantean condiciones de las normas y las instituciones bajo un como entramado para las comunas dentro del espectro de autonomía con el cual son reconocidas desde el principal cuerpo legal (la Constitución Política de la República).

La puntuación más baja de forma general dentro del IPRI, la obtiene el área de coordinación interinstitucional, con 44.8% de promedio. Dentro de este espectro son los entrevistados miembros de colectivos sociales los más críticos ha-

cia el tipo de coordinación existente, prácticamente su apreciación permite asegurar que la relación de las instituciones y sus vínculos de coordinación son inexistentes o bien que estos en los casos identificados plantean o duplican las funciones entre una y otra institución, este enunciado apenas recibe un 25.0%

En contradicción a estas opiniones los partidos políticos afirman con un 79.2% que la coordinación de las instituciones evita la duplicidad de funciones entre ellas y los municipios; más llama de sobremanera la atención que a pesar de que estas deberían de ser un vínculo permanente entre el Estado y los ciudadanos, en Guatemala históricamente los partidos políticos son maquinas electorales que no mantienen vinculación ni relación permanente con ninguna de las estructuras del Estado y en menor grado con las instancias municipalistas. Opuesto a las anteriores valoraciones se localiza la afirmación de que el “Código Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento del régimen municipal.”

Globalmente es con un 82.9 y nuevamente destaca que son los partidos políticos los que brindan una calificación más elevada a esta condición jurídica. Tomando en cuenta el enunciado es en cierta medida afirmativo; y en contradicción al caso anterior los y las militantes de los partidos políticos conceden un alto valor a esta condición legal. Presentamos a continuación el registro promedio por sector versus valoraciones por pregunta.



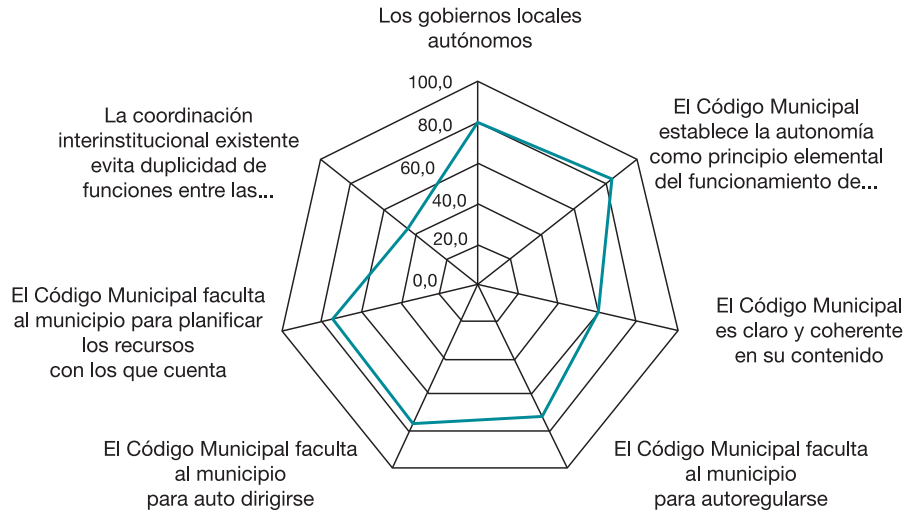
**Cuadro 4.6**  
Guatemala: Grado de acuerdo con los enunciados que integran el IPRI

Preguntas sobre Reglas Institucionales	Grado de acuerdo por sector							
	Asociación Nacional de Municipios	Asamblea Nacional y Congreso	Partido Político	Institución Pública	Universidad, academia, instituto de investigación	Colectivos Sociales	Medios de comunicación	Total
La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	73.1	89.6	95.0	75.0	77.8	75.0	87.5	81.8
El Código Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal	76.0	89.6	90.0	77.1	83.3	83.3	79.2	82.6
El Código Municipal es claro y coherente en su contenido	59.6	63.6	79.2	56.3	55.6	50.0	54.2	59.8
El Código Municipal faculta al municipio para auto regularse	66.3	68.8	87.5	73.1	72.2	66.7	70.8	72.2
El Código Municipal faculta al municipio para auto dirigirse	69.2	79.2	87.5	76.9	66.7	75.0	75.0	75.6
El Código Municipal faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta	74.0	79.2	87.5	78.8	69.4	66.7	66.7	74.6
La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios	45.2	47.7	79.2	37.5	41.7	25.0	37.5	44.8
<b>Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)</b>	<b>66.2</b>	<b>73.9</b>	<b>86.5</b>	<b>67.8</b>	<b>66.7</b>	<b>63.1</b>	<b>67.3</b>	<b>70.2</b>

Fuente: IPAM Guatemala 2010

Además las valoraciones registradas por pregunta en el siguiente gráfico son abordadas de forma tal que evidencian la calificación más alta y brindan a los partidos políticos con un 86.5.

**Gráfico 4.7**  
Guatemala: Índice de Percepción de las Reglas Institucionales -IPRI-



**Gráfico 4.8**  
Guatemala: ponderación del IPRI



Fuente: IPAM Guatemala 2010

#### 4.4.1.2 Autonomía política

Analizar los resultados sobre autonomía política significa considerar el conjunto de capacidades que se poseen y conllevan la decisión de auto regularse sin influencia, ni presiones externas o internas. Cuando establecemos este principio como axioma y valoramos su funcionalidad y aceptación dentro del sistema local guatemalteco, trazamos una endeble línea cruzada con las acciones, decisiones y formas de resolver procedimientos que dan respuesta a circunstancias políticamente diferenciadas entre uno y otro municipio. Aunque el objeto de estudio del IPAM es evidenciar las percepciones globales y sectoriales, uno de los más ambiciosos objetivos es sin duda el establecimiento de este subíndice, El Índice de Autonomía Política –IPAP- es determinante en la cotidianidad de las autoridades, funcionarios y empleados municipales, porque en base a ella la toma de decisiones fortalece la imagen y accionar del Concejo y del Alcalde.

El IPAP se conforma de nueve supuestos presentados a los 75 entrevistados. Es importante aclarar que este subíndice es el más complejo –desde un criterio personalísimo- porque identifica el valor, la dinámica de entrevistas y demuestra en su totalidad las debilidades y ambigüedades que la autonomía política adquiere en la práctica dentro del sistema guatemalteco,

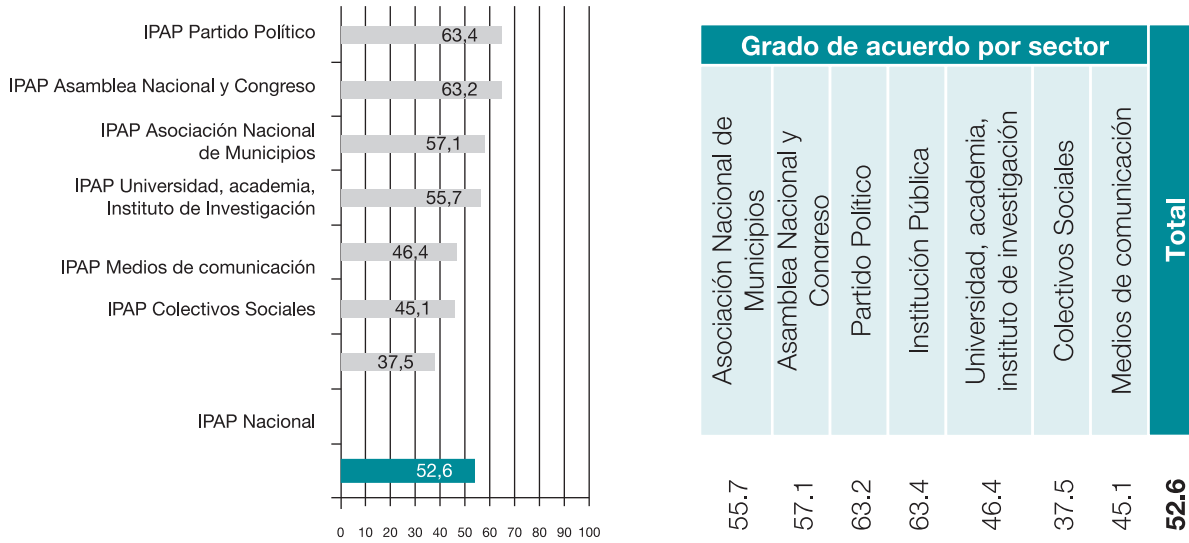
y en muchos casos el poco conocimiento y manejo de ella.

La base para esta afirmación se obtuvo de las reacciones, respuestas y solicitudes de apoyo conceptual de la mayoría de los entrevistados, tanto al valorar de forma general el IPAP como a la hora de escuchar la definición propuesta.

Ser autónomo políticamente – según la Fundación DEMUCA- representa tener conciencia de “la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Además en esta esfera de análisis incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo.

Esta definición ampliamente detallada, con nichos complejos de análisis, analiza la separación conceptual de la definición versus la ponderación que los entrevistados dieron a cada postulado, y más interesante aún, unificar las valoraciones, permitiría decodificar el significado y la apreciación que de forma global posee. Sustentamos lo anterior colocando a su consideración la siguiente calificación.

**Gráfico 4.9**  
**Guatemala: Calificación del IPAP**



Fuente: IPAM Guatemala 2010

Poderosa característica es el hecho de la ponderación global, un ambiguo 52.6 es el resultado general del IPAP en Guatemala. En este subíndice, siguen siendo los partidos políticos los que mejor ponderan los nueve enunciados y en oposición a esta tendencia están los colectivos so-

ciales que mantienen percepciones bajas, quizá como una de las señales más críticas ante el sistema formal que rige la autorregulación política de las comunas. Se presenta en base a esto el registro detallado de las valoraciones de cada sector consultado.



**Cuadro 4.7**  
**Guatemala: Grado de acuerdo con los enunciados que conforman el IPAP**

Preguntas sobre Autonomía Política	Grado de acuerdo							Total
	Asociación Nacional de Municipios	Asamblea Nacional y Congreso	Partido Político	Institución Pública	Universidad, academia, instituto de investigación	Colectivos Sociales	Medios de comunicación	
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	60.0	66.7	70.0	61.5	50.0	50.0	41.7	57.1
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal	72.0	75.0	87.5	75.0	72.2	66.7	75.0	<b>74.8</b>
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal	29.8	37.5	50.0	56.3	22.2	8.3	16.7	<b>31.5</b>
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad	58.7	75.0	60.0	69.2	55.6	33.3	33.3	55.0
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local	56.7	54.2	50.0	54.2	33.3	41.7	41.7	47.4
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios	38.5	37.5	58.3	43.8	36.1	33.3	54.2	43.1
El Instituto Nacional de Municipios ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades	28.0	35.4	62.5	51.9	22.2	25.0	25.0	35.7
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	70.8	68.2	79.2	76.9	59.4	50.0	58.3	66.1
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal	65.4	54.2	70.8	65.4	44.4	50.0	50.0	57.2
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas	64.4	64.6	65.0	73.1	58.3	41.7	58.3	60.8
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas	62.5	62.5	65.0	71.2	58.3	33.3	54.2	58.1
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	61.5	54.5	40.0	62.5	44.4	16.7	33.3	44.7
Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)	55.7	57.1	63.2	63.4	46.4	37.5	45.1	52.6

Fuente: IPAM Guatemala 2010

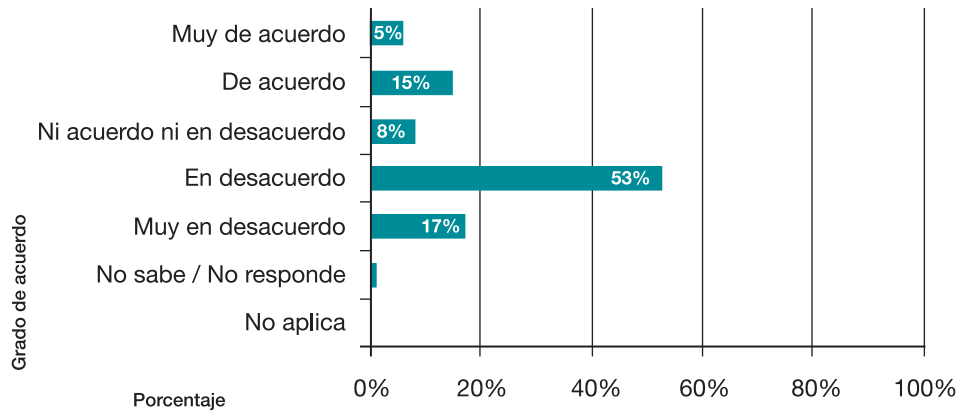
Dentro de la comparación obligatoria de cómo perciben el IPAP los diferentes actores encontramos el enunciado mejor calificado: “En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal” con una definida tendencia positiva que se establece con el único 74.8 de las ponderaciones del subíndice.

En contraposición identificamos la ponderación más negativa brindada al enunciado “El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal” valorada en un 31.5 que confirma las

prácticas culturales predominantes del país, a excepción de otro sector que valora con 56.3 este enunciado; el resto ubicó en menos de 30 puntos los incentivos de la participación política de las mujeres para puestos de elección municipal. Este dato es fundamento para la escasa ubicación de mujeres en puestos de elección municipal, tan solo 7 mujeres ostentan el cargo de alcaldesas de un total de 333 alcaldías aptas para elección, todos los sectores y por ende las personas concordaron que el sistema electoral desestimula la participación de las mujeres en los puestos de elección municipal, afirmación sustentada a través de la siguiente gráfica.

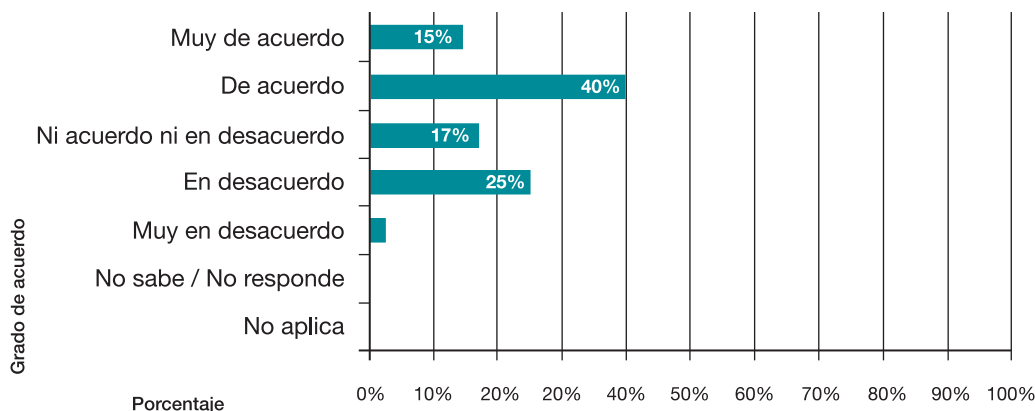
**Gráfico 4.10**

**Guatemala: Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal”**



Fuente: IPAM Guatemala 2010

**Gráfico 4.11**  
Guatemala: Opinión con respecto a la afirmación “  
la Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia  
de representación y defensa de la autonomía municipal”



Fuente: IPAM Guatemala 2010

Una puntuación sumamente importante es la calificación que los entrevistados le brindan a la Asociación Nacional de Municipalidades – ANAM- calificando su importancia como una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal; la opinión de las personas entrevistadas sobre si la ANAM desarrolla el rol de defensa a la autonomía municipal es afirmativamente contundente.

La contundencia referida se fundamenta en el hecho de que solo el 8% de los entrevistados se manifestaron en total desacuerdo a este postulado, y aunque solo un 15% se manifestó muy en acuerdo un 40% reconocieron en la ANAM una institución que desarrolla acciones en defensa y representación de la autonomía municipal. A continuación se muestra el vaciado de resultados en los cuales se fundamenta la descripción.

**Cuadro 4.8**  
Guatemala: ANAM constituye una instancia de representación  
y defensa de la autonomía municipal (opinión por sector)

Sectores	Grado de acuerdo															
	Frecuencia								Porcentaje							
	MenD	ED	NA-ND	DA	MD	NS-NR	NA	Total	MenD	ED	NA-ND	DA	MD	NS-NR	NA	Total
Asociación Nacional de Municipios	1	5	3	11	6	0	0	26	4%	19%	12%	42%	23%	0%	0%	100%
Congreso	0	3	5	3	1	0	0	12	0%	25%	42%	25%	8%	0%	0%	100%
Partido Político	0	1	1	2	2	0	0	6	0%	17%	17%	33%	33%	0%	0%	100%
Institución Pública (que tutela o genera información)	0	3	1	7	2	0	0	13	0%	23%	8%	54%	15%	0%	0%	100%
Universidad, academia, instituto de investigación	0	5	1	3	0	0	0	9	0%	56%	11%	33%	0%	0%	0%	100%
Colectivos Sociales	0	1	1	1	0	0	0	3	0%	33%	33%	33%	0%	0%	0%	100%
Medios de comunicación	1	1	1	3	0	0	0	6	17%	17%	17%	50%	0%	0%	0%	100%
<b>Total</b>	2	19	13	30	11	0	0	75	3%	25%	17%	40%	15%	0%	0%	100%

**NOMENCLATURA**

MenD = Muy en desacuerdo  
ED = En desacuerdo  
NA-ND = Ni de Acuerdo ni en desacuerdo

DA = De acuerdo  
MD = Muy desacuerdo  
NS-NR = No sabe no responde  
NA = No aplica

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del IPAM Guatemala, 2010.

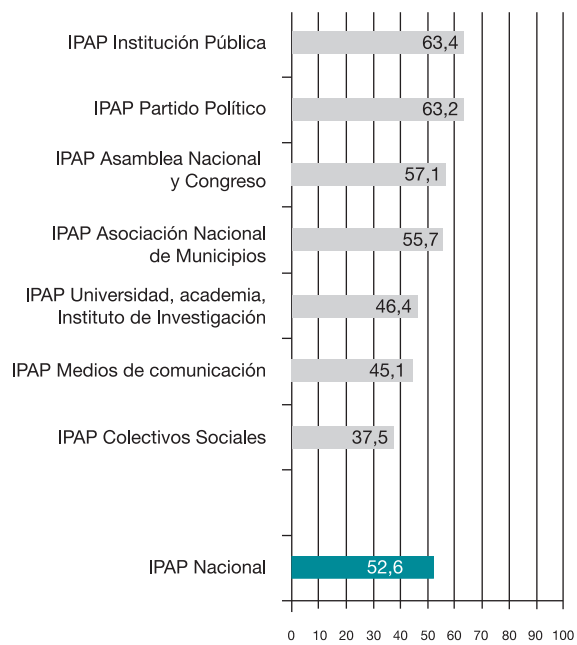
#### 4.4.1.3 Autonomía administrativa

La integración del IPAD se basó en la consideración de “la capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia

estructura administrativa, enfocada en la auto regulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local (Fundación DEMUCA, 2010).

**Gráfico 4.12**  
Guatemala: Calificación sobre autonomía administrativa –IPAD-

Calificación general	Frecuencia	Porcentaje
5	2	2.7%
30	3	4.0%
40	3	4.0%
45	2	2.7%
50	8	10.7%
55	1	1.3%
60	9	12.0%
65	2	2.7%
70	9	12.0%
75	12	16.0%
80	7	9.3%
85	1	1.3%
90	10	13.3%
100	6	8.0%
Total de entrevistados	75	100.0%
<b>Calificación promedio</b>		<b>68</b>

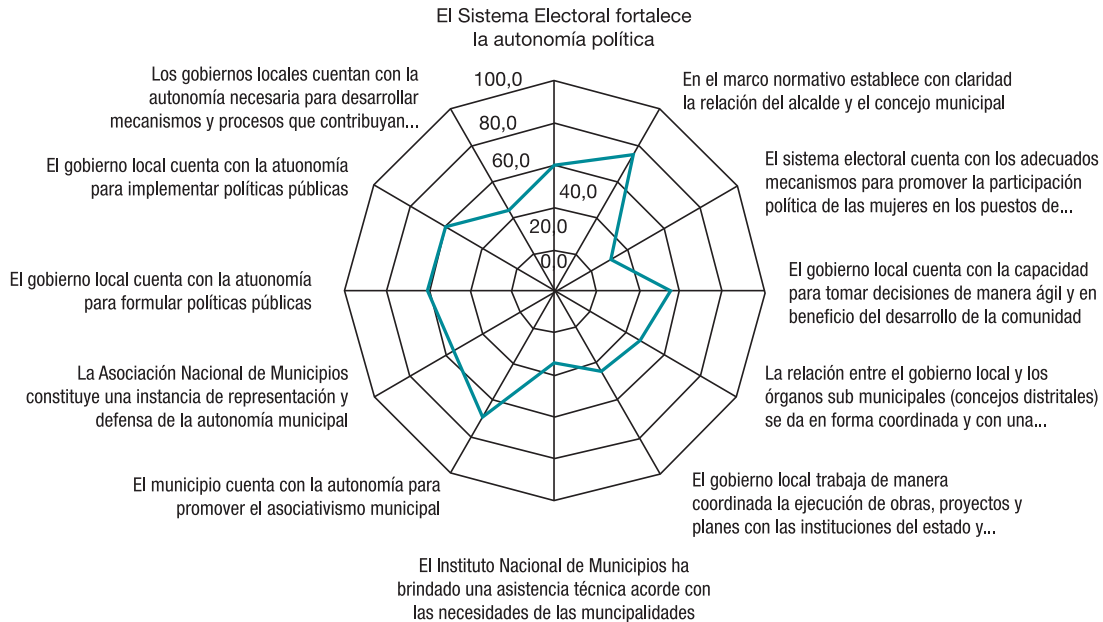


Fuente: IPAM Guatemala 2010

Este subíndice contiene 20 postulados dependientes de los parámetros de medición establecidos para el estudio, sobresale el 68 de calificación que identifica las diferencias; nuevamente los partidos políticos califican al IPAD con

un 67.7 ubicándose como la percepción más alta de toda la muestra. La tendencia ubica a los colectivos sociales como los menos conformes con estas atribuciones ubicándolo en un 34.8.

**Gráfico 4.13**  
Guatemala: Índice de Percepción sobre Autonomía Administrativa (IPAD)



Fuente: IPAM Guatemala 2010

A nivel nacional el IPAD se ubica en 51.9, presenta la misma tendencia intermedia que el IPAP. La brecha marcada dentro los sectores no permite realizar planteamientos absolutos sobre la percepción de los entrevistados. La interrelación de las opiniones plantea percepciones intermedias conformadas por relaciones lineales y poco críticas evidentemente alejadas de afirmaciones positivas ante las definiciones.

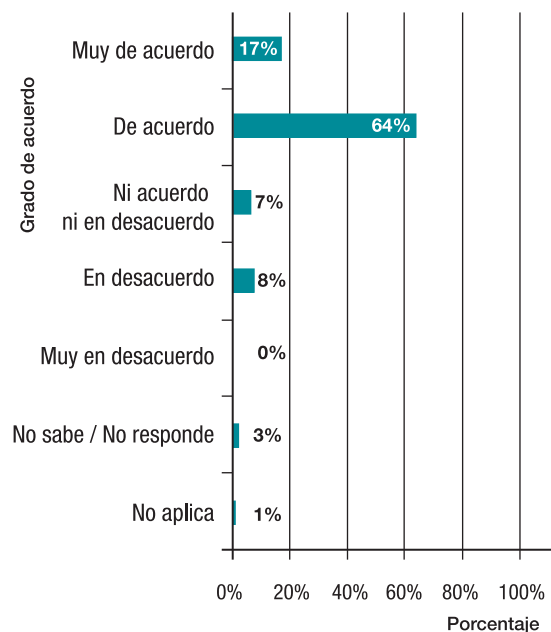
La apreciación con respecto a la afirmación “los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna”

manifiesta una leve mejoría, al compararlo con la calificación nacional de este subíndice, el 64% de los entrevistados mostraron su acuerdo con tal afirmación.

El punto de reflexión de la mayor cantidad de entrevistados se plantea en el tipo de organización establecida dentro de las municipalidades, en general todos y todas recordaron la nula utilidad del decreto 1-87 “Ley de Servicio Civil Municipal” y la necesidad de contar con una ley apta para las 333 municipalidades, presentamos el desglose de este postulado.

**Gráfico 4.14**  
Guatemala: Percepción sobre “los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna”

Calificación general	Frecuencia	Porcentaje
5	2	2.7%
30	3	4.0%
40	3	4.0%
45	2	2.7%
50	8	10.7%
55	1	1.3%
60	9	12.0%
65	2	2.7%
70	9	12.0%
75	12	16.0%
80	7	9.3%
85	1	1.3%
90	10	13.3%
100	6	8.0%
<b>Total de entrevistados</b>	<b>75</b>	<b>100.0%</b>
<b>Calificación promedio</b>		<b>68</b>



Fuente: IPAM Guatemala 2010

#### 4.4.1.4 Autonomía financiera

La construcción del subíndice “autonomía financiera” recibe de forma global la calificación más baja de todos. Los hallazgos los iremos abordando tras la presentación de las respuestas representativas de los nueve postulados que integran la investigación.

En un inicio y a nivel general la apreciación frecuente sobre autonomía financiera en las municipalidades es de un 48%, percepción sobresaliente entre las calificaciones brindadas, de 75 personas existe solo una que percibe dicha autonomía como un axioma nulo, valorándola con un 0.

**Cuadro 4.9**  
**Guatemala: Calificación general y frecuencia**  
**sobre autonomía financiera de las municipalidades**

Calificación general	Frecuencia	Porcentaje
0	1	1.3%
5	3	4.0%
10	2	2.7%
15	1	1.3%
20	4	5.3%
25	3	4.0%
30	10	13.3%
35	1	1.3%
40	10	13.3%
45	1	1.3%
50	12	16.0%
55	1	1.3%
60	5	6.7%
65	1	1.3%
70	5	6.7%
75	5	6.7%
80	3	4.0%
90	4	5.3%
100	3	4.0%
<i>Total de personas entrevistadas</i>	75	100.0%
<b>Calificación promedio</b>		<b>48</b>

Fuente: IPAM Guatemala 2010

Los entrevistados en base a las proposiciones puestas a su consideración perciben a la autonomía financiera de municipalidades con una limitada calificación, ponderación que expresa una gran dependencia económica de las comunas de las estructuras estatales. Bajo una postura innegable, las municipalidades en

Guatemala, son altamente dependientes de las transferencias intergubernamentales, además la falta de un Código Tributario Municipal –CTM– acentúa la dependencia, provocando el cobro justo de impuestos por los servicios prestados a los ciudadanos.



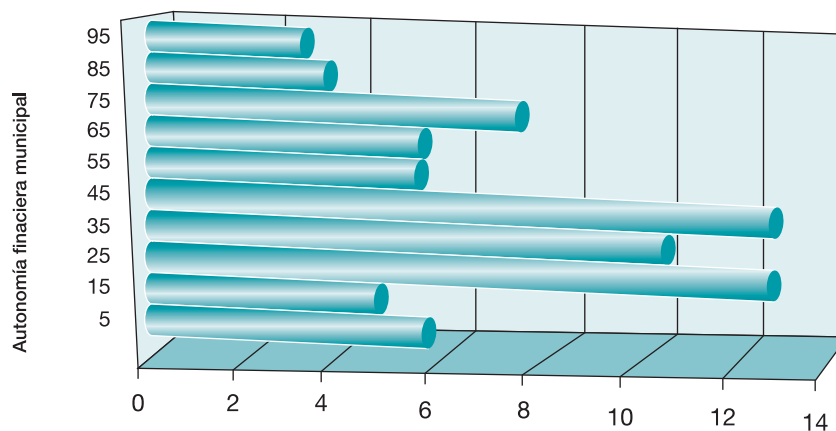
La calificación procede de la consideración y la definición sobre la Autonomía financiera “Es la posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las transferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros. Fundación DEMUCA; 2010.

La entrevista permitió evidenciar que los entrevistados consideraron la definición de autonomía

financiera como correcta, aunque para el caso guatemalteco su calificación fue extremadamente baja, debido a la escasa posibilidad que poseen los municipios de disponer de recursos financieros, que garanticen su gestión autónoma.

Por otra parte, la práctica de no tributación tiene fundamento en el supuesto de una aparente amenaza de pérdida de popularidad entre sus electores. Ese supuesto incentiva la cultura de no tributación, pero más aun permite a los concejos municipales, establecer una adecuada política cobro tributario a nivel municipal; la frecuencia general de las percepciones se muestran en la siguiente gráfica.

**Gráfico 4.15**  
Guatemala: Valoración general de la autonomía financiera de las municipalidades (frecuencia)



Fuente: Elaboración propia; en base a resultados de IPAM Guatemala 2010

Es prudente realizar una comparación detallada dentro del ámbito de la autonomía financiera que permita afinar el criterio sobre el por qué de los resultados partiendo de la identificación del valor de cada supuesto (pregunta) presenta como parte de los indicadores que conforman el subíndice.

La representación gráfica por sector varía levemente a la calificación general, el promedio asciende a un 52.9; 4.9 puntos arriba de la calificación general que el IPAF recibe; brecha mínima limitante para realizar alguna conjetura fuera de los parámetros de ambigüedad manifestados en los siguientes subíndices.

**Cuadro 4.10**  
Guatemala: Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)

Preguntas sobre la Autonomía Financiera	Grado de acuerdo							Total
	Asociación Nacional de Municipios	Asamblea Nacional y Congreso	Partido Político	Institución Pública	Universidad, academia, instituto de investigación	Colectivos Sociales	Medios de comunicación	
1. El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades	65.0	60.4	70.8	68.8	63.9	58.3	79.2	<b>66.6</b>
2. El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales	57.0	50.0	70.8	66.7	52.8	25.0	54.2	<b>53.8</b>
3. Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad. Instrumentos adecuados para una recaudación de tributes	56.0	63.6	75.0	54.2	52.8	58.3	54.2	<b>59.2</b>
4. Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	35.0	38.6	50.0	54.2	33.3	16.7	29.2	<b>36.7</b>
5. Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal	49.0	60.4	45.0	54.2	50.0	25.0	45.8	<b>47.1</b>
6. Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	62.0	70.5	66.7	68.8	55.6	58.3	50.0	<b>61.7</b>
7. El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales	56.7	52.3	79.2	52.1	42.9	66.7	58.3	<b>58.3</b>
8. Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	56.7	50.0	75.0	52.1	57.1	41.7	54.2	<b>55.3</b>
9. El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	36.0	43.2	43.8	52.1	37.5	8.3	40.0	<b>37.3</b>
Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)	52.6	54.3	64.0	58.1	49.5	39.8	51.7	<b>52.9</b>

Fuente: IPAM Guatemala 2010

**Gráfico 4.16**  
Guatemala: Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)

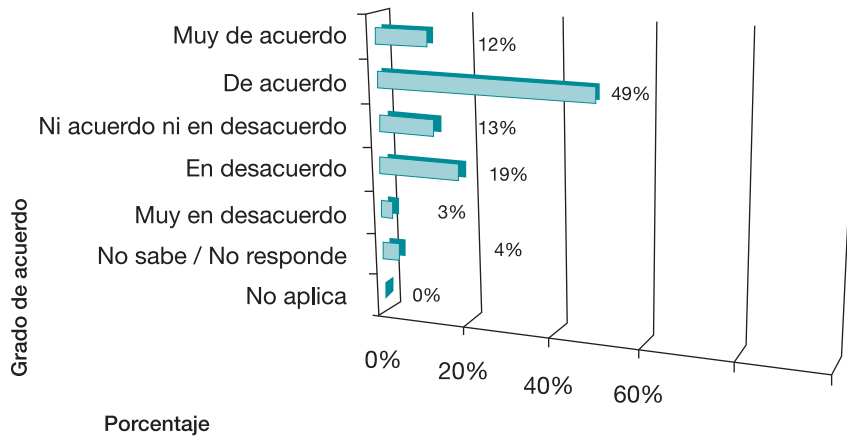


Fuente: Elaboración propia; en base a resultados de IPAM Guatemala 2010

Según la muestra se valora como importante la condición que poseen las municipalidades para “modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y

orientar sus prioridades” facultad importante de los concejos municipales para adaptar sus presupuestos según las necesidades identificadas o en previsión de alguna emergencia.

**Gráfico 4.17**  
Guatemala: Capacidad de las municipalidades para modificar sus presupuestos



Fuente: IPAM Guatemala 2010

### Cuadro 4.11

Guatemala: Valoraciones sobre “el marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el Gobierno central hacia las municipalidades”

Sectores	Grado de acuerdo															
	Frecuencia							Porcentaje								
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica	Total	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica	Total
Asociación Nacional de Municipios	1	5	2	12	5	0	1	26	4%	19%	8%	46%	19%	0%	4%	100%
Congreso	0	5	0	4	3	0	0	12	0%	42%	0%	33%	25%	0%	0%	100%
Partido Político	0	1	0	4	1	0	0	6	0%	17%	0%	67%	17%	0%	0%	100%
Institución Pública (que tutela o genera información)	0	1	2	8	1	1	0	13	0%	8%	15%	62%	8%	8%	0%	100%
Universidad, academia, instituto de investigación	0	2	0	7	0	0	0	9	0%	22%	0%	78%	0%	0%	0%	100%
Colectivos Sociales	0	1	0	2	0	0	0	3	0%	33%	0%	67%	0%	0%	0%	100%
Medios de comunicación	0	0	0	5	1	0	0	6	0%	0%	0%	83%	17%	0%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>42</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>75</b>	<b>1%</b>	<b>20%</b>	<b>5%</b>	<b>56%</b>	<b>15%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>100%</b>

Fuente: IPAM Guatemala 2010

#### Valores y tendencias del IPAM

De forma fraccionada hemos abordado la generalidad de las calificaciones y se ha evidenciado

algunos puntajes representativos de rubros peor evaluados o mejor evaluados dentro de cada sub-índice, la intención es ir marcando tendencia entre uno y otro de los componentes del IPAM.

**Cuadro 4.12**  
Guatemala: Tendencia de los subíndices que integran el IPAM

Subíndice del IPAM	Enunciado mejor evaluado	Apreciación general	Sector que mejor evaluó	Enunciado peor evaluado	Apreciación general	Sector que peor evaluó	Valor global del subíndice
Reglas institucionales	El Código Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal	82.6	Partido Político = 86.5	La condición interinstitucional evita la duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios	44.8	Colectivos sociales	IPRI = 70.2
Autonomía política	El marco normativo establece con claridad la relación del alcalde con el concejo municipal	74.8	Partido Político = 87.5	El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal	31.5	Colectivos sociales = 8.3	IPAP = 52.6
Autonomía administrativa	La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades	77.9	Partido Político = 95.8	La oferta de formación nacional en el ámbito público está acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal	32.2	Colectivos sociales = 8.3	IPAD = 51.9
Autonomía financiera	El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades	66.6	Medios de comunicación = 79.2	Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	36.7	Colectivos sociales = 16.7	IPAF = 62.9
<b>Índice de Autonomía Municipal</b>	<b>IPRI</b>	<b>70.2</b>	<b>Partido Político = 70.4</b>	<b>IPAD</b>	<b>51.9</b>	<b>Colectivos sociales = 43.8</b>	<b>IPAM NACIONAL = 56.9</b>

Fuente: IPAM Guatemala 2010

El IPAM además de establecer la posibilidad de conocer la percepción de actores determinantes y condicionantes a la autonomía municipal también nos permite a largo plazo sistematizar tendencias globales y posibles modificaciones de las opiniones de los sectores. Teóricamente la preferencia y movilidad estable de los datos depende de una forma u otra, es decir cuando vemos datos que tienden a elevarse, es una tendencia al aumento a largo plazo.

Para el caso guatemalteco la tendencia entre subíndices es intermedia, ya que los parámetros de medición son estables, sin mayores cambios entre unos y otros. Lo evidente en este punto es que las calificaciones más altas son las brindadas por las organizaciones políticas (partidos políticos), y las más bajas son las provenientes de las organizaciones de sociedad civil y en menor grado los del sector académico.

Dentro de los axiomas que integran el subíndice de las reglas institucionales el mejor evaluado es “el Código Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal” con una ponderación de 82.6 mientras que el peor evaluado es “La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios” con un 44.8.

Por su parte dentro del subíndice IPAP el de mayor percepción es “En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal” con 74.8 dentro de esto encuentra el postulado “El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal” con general de 31.5.

En el IPAD el axioma valorado más positivamente es “La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades” con un 77.9 mientras que “La oferta de forma-

ción nacional en el ámbito público está acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal” con una calificación de 8.3 otorgada por los colectivos sociales.

En el IPAF el axioma mejor evaluado “El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el Gobierno central hacia las municipalidades” con un 66.6 y el peor evaluado “Las municipalidades disponen de favorecedoras a la recaudación de sus tributos” con un 36.7. Es innegable tanto en percepción como en resultados de investigaciones bibliográficas que la parte normativa es la más avanzada en el ámbito municipal. El reconocimiento hecho todos los sectores a la suficiencia del sistema jurídico guatemalteco.

#### 4.5 Visión nacional desde lo regional

Los municipios representan en la actualidad, el motor del progreso, cultura y libertades. Las economías nacionales pierden importancia frente al proceso de fortalecimiento institucional y competencial de los municipios. En todos los procesos de reforma, modernización y fortalecimiento del Estado, la descentralización ocupa un papel primordial, ello significa que en Centroamérica y el Caribe, el fortalecimiento y modernización del Estado, sitúa sus bases en lo local; y parte de ese proceso representa la aceptación, identificación y sobre todo la búsqueda de opciones que permitan superar la deficiente articulación institucional, jurídico, y financiera de los municipios, reflejados en procesos de expansión y fortalecimiento económico. Destacar la insuficiencia financiera para prestar servicios básicos y atender las prioridades; además de brindarle mantenimiento a la infraestructura elemental y volver eficiente la prestación de servicios añadiendo la definición de las grandes políticas del Estado.

La deficiente articulación institucional – referida-- se manifiesta en el manejo cotidiano de la

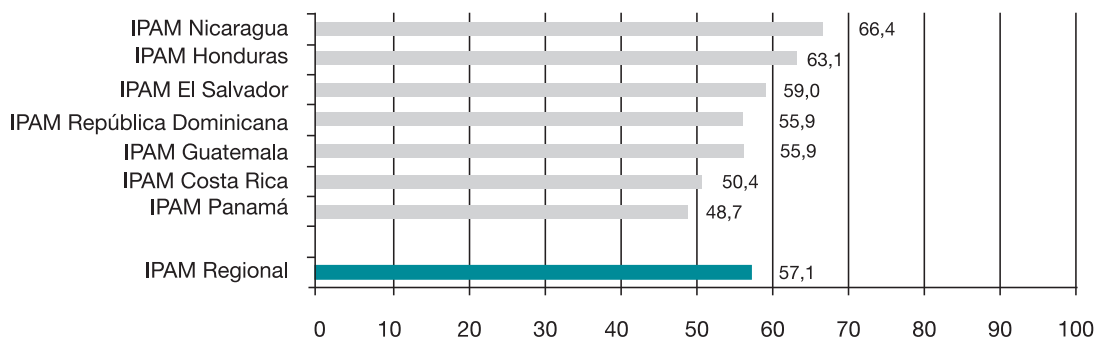
agenda pública, en cuestiones tan simples pero de suma importancia como dar respuesta a problemas, deficiencias y en ocasiones resolver conflictos de articulación política. Las reglas formales de procedimiento excesivas debidas a la desconfianza; controles inútiles; necesidad de una auténtica justicia administrativa.

Las normas sobre personal basadas en el mérito se eluden con excesiva frecuencia y se detecta una ausencia de memoria institucional por la alta rotación en los ejecutores de las políticas. Existe un importante déficit en la planificación y, por último y sin intención de agotar los temas que podrían ser apuntados, se mantiene una importante informalidad, es decir, subsiste una gran distancia entre las reglas y procesos informales y las formales. Por otro lado, es de destacar la crisis financiera que generalmente enfrentan los municipios, crisis, agudizada actualmente por los altos niveles de deuda y la rebaja en las asignaciones intergubernamentales debido a la caída de la recaudación fiscal.

En efecto, la crisis que se deriva del cambio estructural que se produce en los mercados internacionales y la contracción que afecta a las estructuras internacionales, nacionales y locales, esto plantea una difícil situación para encarar los graves problemas estructurales con los cuales deben ladear las instituciones municipales en la región y en este caso en Guatemala.

Existen nuevos desafíos y en ellos juega un papel importante la globalización del sistema económico y financiero; el intercambio cultural ha determinado que el municipio adquiera una alta relevancia política, convirtiéndolo en el espacio privilegiado de decisión de lo público y, por ello, su responsabilidad también conlleva la respuesta a problemas vinculados al desarrollo económico y local, según estas realidades el IPAM toma una fotografía situacional en tiempo y estructura de toda la región y focaliza las percepciones de cada país según sus propias condiciones; establece en un 57.3 la percepción regional y de República Dominicana como promedio.

**Gráfico 4.18**  
IPAM en Centroamérica y República Dominicana



Fuente: IPAM Regional 2010

Si esta es la realidad que enfrentamos ¿Qué podría hacerse? ¿Cómo enfrentar los retos y evitar los riesgos? La situación descrita exige ciertas reflexiones para adoptar soluciones. En este sentido, un conjunto de elementos deben de ser considerados y así aprovechar algunas opciones, entre ellas:

Precisión en el papel del Gobierno central y de los gobiernos municipales. El Gobierno central debe de articular sus acciones de ejecutor de

políticas públicas, como gran redistribuidor; garantizando la solidaridad y el equilibrio social entre ciudades, territorios e individuos. Una verdadera reforma del Estado supone considerar y reconsiderar el rol que éste desempeña y debe asumir, en sus dimensiones nacional y local. Obligatoria implica el fortalecimiento institucional del municipio y asumir el papel de articulador y promotor de las expectativas y deseos de la comunidad local.

**Cuadro 4.13**  
Centroamérica y República Dominicana:  
Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)

Preguntas sobre las Reglas Institucionales	País							Total
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	
La Constitución Política respalda la existencia de gobiernos locales autónomos	81.5	80.3	81.8	83.4	88.9	77.7	66.1	80.0
El Código Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal	71.1	84.7	82.6	83.6	88.7	69.2	76.4	79.5
El Código Municipal es claro y coherente en su contenido	39.3	61.7	59.8	56.2	65.8	48.3	59.7	55.8
El Código Municipal faculta al municipio para auto regularse	60.4	72.9	72.2	76.4	76.9	63.4	70.1	70.3
El Código Municipal faculta al municipio para auto dirigirse	65.3	75.9	75.6	76.7	77.3	68.2	72.9	73.1
El Código Municipal faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta	62.3	81.4	74.6	78.9	76.2	63.8	73.3	72.9
La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios	22.1	29.8	44.8	39.9	54.6	23.0	29.7	34.8
<b>Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)</b>	<b>57.4</b>	<b>69.5</b>	<b>70.2</b>	<b>70.7</b>	<b>75.5</b>	<b>59.1</b>	<b>64.0</b>	<b>66.6</b>

Fuente: IPAM Regional 2010



### **Fortalecimiento institucional del municipio.**

Debe ser un objetivo prioritario que los logros municipales sean sostenibles en el tiempo, y se apliquen a un sistema de responsabilidad formal por el uso eficiente y efectivo de los recursos; que la gestión municipal debe mantener una memoria institucional intrageneracional y más aun con una fuerte visión estratégica. Esto exige una serie de medidas constituidas e integradas con algunos ejes de trabajo:

- a- Liderazgo municipal. Una nueva forma de relación entre la figura política del gobierno municipal (el alcalde); que supere la función centralizada del alcalde y que promueva la delegación responsable en la toma de decisiones.
- b- Relación de los sistemas de control: Promoción y fortalecimiento de los sistemas u órganos de control reconociendo la importancia de su función en la política municipal.
- c- Promoción y estructuración de una carrera municipal profesional del personal al servicio del gobierno municipal con caracterizada por una relación vertical vinculada a otras esferas del Gobierno central, y horizontal con capacidad para relacionarse y retroalimentarse de la experiencia de otros gobiernos locales.

### **Fortalecido del marco jurídico para la gestión pública municipal.**

Es necesario impulsar efectivamente una reestructuración de las unidades administrativas, que permitan simplificar los procedimientos y trámites, y –además– permita adaptar el engranaje jurídico-administrativo a las necesidades locales. Es urgente mejorar los sistemas de información, comunicación y la relación del sistema administrativo local con el ciudadano.

Estas transformaciones en la estructura del poder público local, sin duda repercuten en la

actuación social, económica y política de vida de los ciudadanos. El agotamiento estructural y funcional de muchas instituciones que rigieron las relaciones ciudadano-poder público, al final demandan un replanteamiento y actualización de sus fundamentos y de sus procesos técnicos. Según lo manifestado, una reconsideración y actualización de la gestión pública en lo local parte de la función pública general, y debe devenir de una trama que facilite y viabilice la adecuada combinación de principios de flexibilidad, seguridad y sobre todo de impulso a la excelencia –eficiencia– de las instancias locales.

Es imperativo profundizar la idea de una “función pública local el servicio del ciudadano” que tenga como guía el bienestar común de forma eficaz y eficiente.

### **Una nueva definición de las finanzas municipales.**

La realidad financiera a la que se enfrentan los municipios en Centroamérica y República Dominicana, demanda una reestructuración no solo del sistema financiero local, sino del mismo sistema financiero nacional, que permita reevaluar los conceptos de finanzas municipales.

Hasta que el debate sobre el proceso de ingresos y gastos de las comunas no se reevalúen con una visión ampliamente crítica y propositiva, las instancias nacionales y la evolución de las finanzas municipales no evolucionaran ni fortalecerán el desarrollo nacional.

La necesidad de una nueva definición y concepción que guíe el proceso nacional y municipal a algo más que incrementar los ingresos de las arcas es urgente. Visto en forma ascendente, este proceso debe ser algo superior a la dinámica de establecer los canales adecuados de las comunas para elevar el nivel de ingresos; y que equipare y demuestre al ciudadano que mientras se optimiza la recaudación fiscal, también se optimiza el gasto, pero sobre todo, se le

brinde la garantía de que al ser re direccionado y optimizado el proceso de cobro, también se optimiza los canales y criterios de inversión hacia las necesidades sociales más urgentes.

Es necesario y preciso desarrollar sin perjuicio de las políticas sociales, las capacidades para generar recursos de los municipios. Debe priorizarse el apoyo para mejorar los sistemas recaudatorios, con el fin de garantizar el desarrollo

más amplio de las capacidades impositivas, no reduciéndolas al cobro de impuestos. El ámbito financiero es sin duda uno de los pilares del desarrollo municipal, el fortalecimiento de las finanzas municipales visto como el sistema que recauda fondos para resolver necesidades, conlleva –sin duda- a una mejoría gradual de la percepción de los ciudadanos, aseveración producto de los siguientes resultados a nivel regional y de República Dominicana.



**Cuadro 4.14**  
**Centroamérica y República Dominicana:**  
**Índice de Percepción de la Autonomía Financiera -IPAF-**

Preguntas sobre la Autonomía Financiera	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	Total
El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades	46.2	84.1	66.6	74.2	83.5	52.1	66.3	<b>67.6</b>
El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales	28.8	79.3	53.8	51.6	73.7	38.1	24.4	<b>50.0</b>
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad. Instrumentos adecuados para una recaudación de tributos	57.5	68.9	59.2	75.3	75.1	50.9	70.0	<b>65.3</b>
Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	31.8	38.1	36.7	43.4	56.8	41.9	46.4	<b>42.1</b>
Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal	47.3	61.4	47.1	40.4	51.9	28.9	47.1	<b>46.3</b>
Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	54.8	71.5	61.7	75.8	71.4	53.4	73.5	<b>66.0</b>
El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales	72.9	59.6	58.3	59.1	60.8	58.5	51.6	<b>60.1</b>
Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	43.2	56.2	55.3	76.9	52.3	64.2	56.3	<b>57.8</b>
El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	27.7	19.3	37.3	37.4	50.8	29.0	30.9	<b>33.2</b>
Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)	45.6	59.8	52.9	59.3	64.0	46.3	51.8	<b>54.3</b>

Fuente: IPAM Regional 2010

#### 4.5.1 Los cinco aspectos nacionales mejor evaluados desde la comparación regional

A nivel nacional los aspectos con mejor calificación son:

- El código municipal establece la autonomía como principio del funcionamiento de régimen municipal.
- El marco normativo que establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.

- La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades.
- El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el Gobierno central hacia las municipalidades.

A nivel regional los aspectos mejor evaluados son:

**Cuadro 4.15**  
Centroamérica y República Dominicana: axiomas mejor evaluados

Subíndice	Axiomas mejor evaluados en Centroamérica y República Dominicana	Valor promedio
IPRI	La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	80.0
IPRI	El Código Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal	79.5
IPRI	El Código Municipal faculta al municipio para auto regularse	70.3
IPRI	El Código Municipal faculta al municipio para auto dirigirse	73.1
IPRI	El Código Municipal faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta	72.9
IPAP	El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	70.4
IPAD	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna	74.1
IPAD	Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades	71.6
IPAD	La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades	86.1
<b>Valor promedio</b>		<b>75.3</b>

Fuente: IPAM Regional 2010

La comparación con los aspectos mejor evaluados en la región evidencia una tendencia similar, para graficar la anterior aseveración se clasificó los axiomas mejor evaluados, los ambiguamente evaluados y los peor evaluados; a continuación se presenta la clasificación regional de los aforismos con mejor percepción.

En contraposición de resultados nacionales con los regionales y de República Dominicana demuestra ponderativamente una similitud de criterio y percepción de forma general. Se ejemplifica un importante hecho en el número y valor obtenido por estos aforismos; ya que a nivel general la percepción es mayoritariamente intermedia (ambiguo) como le hemos denominado a través de la escala formada por el semáforo.

**Cuadro 4.16**  
Centroamérica y República Dominicana: aforismos ambiguamente evaluados

Subíndice	Axiomas evaluados en Centroamérica y República Dominicana	Valor promedio
IPAP	<i>El Sistema Electoral fortalece la autonomía política</i>	57.3
IPAP	<i>En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal</i>	57.3
IPAP	<i>El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad</i>	52.5
IPAP	<i>La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal</i>	67.5
IPAP	<i>El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas</i>	62.6
IPAP	<i>El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas</i>	56.3
IPAP	<i>Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio</i>	57.8
IPAD	<i>El Código Municipal articula un marco competencial claro para la gestión de las competencias locales</i>	63.6
IPAD	<i>El marco normativo genera condiciones para la prestación de los servicios municipales</i>	65.5
IPAD	<i>El marco normativo genera condiciones para la consolidación de las municipalidades como promotoras del desarrollo</i>	59.5
IPAD	<i>Los municipios cuentan con la autonomía para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios</i>	62.8
IPAD	<i>El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género</i>	52.2
IPAD	<i>El marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal</i>	57.0
IPAD	<i>Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización</i>	68.6
IPAD	<i>Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género</i>	56.6
IPAF	<i>El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades</i>	67.6
IPAF	<i>Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad. Instrumentos adecuados para una recaudación de tributos</i>	64.4
IPAF	<i>Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades</i>	66.0
IPAF	<i>El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales</i>	50.3
IPAF	<i>Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios</i>	57.7
<b>Valor promedio</b>		<b>60.1</b>

Fuente: Elaboración propia

#### 4.5.2 Los 5 aspectos nacionales menor evaluados desde la comparación regional

Los aspectos con menor calificación en Guatemala son:

- La condición interinstitucional evita la duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios.
- El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.
- La oferta de formación nacional en el ámbito público está acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal.
- Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos

Al comparar los aforismos peor evaluados a nivel nacional con los resultados regionales y de República Dominicana nos encontramos con un hecho singularmente parecido al anterior, los aspectos que denotan la voluntad política en la toma de decisiones y la aplicación de la norma son los que reciben peor ponderación.

Las valoraciones vinculadas a la presencia, participación y el rol desarrollado por las mujeres a nivel local y los estímulos que se tienen para la promoción e impulso de la participación y empoderamiento de ellas, son evidentemente una tarea pendiente a nivel regional y nacional. Además según la clasificación realizada las menores calificaciones se enlazan al ámbito de autonomía administrativa y dentro de ellas se deducen las desventajas o poco avance en este tema, los argumentos pueden corroborarse en la siguiente clasificación.

**Cuadro 4.17**  
Centroamérica y República Dominicana: axiomas con menor calificación

Subíndice	Axiomas evaluados en Centroamérica y República Dominicana	Valor promedio
IPRI	El Código Municipal es claro y coherente en su contenido	55.8
IPAP	El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal	45.5
IPAP	La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local	40.3
IPAP	El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios	43.3
IPAP	El Instituto Nacional de Municipios ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades	41.6
IPAD	Los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan	43.9
IPAD	Existe una correspondencia entre la transferencia de competencias del gobierno central y las transferencia de recursos financieros	33.9
IPAD	Existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas	44.9
IPAD	La oferta de formación nacional en el ámbito público están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal	32.4
IPAD	Las oferta de formación nacional en el ámbito privado están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal	36.4
IPAD	La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género	35.9
IPAD	Las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de las municipalidades en esa materia	40.9
IPAD	La municipalidad cuenta con la infraestructura tecnológica, y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal	31.5
IPAD	Las municipalidades cuentan con la capacidad técnica para integrarse con las Sistemas informáticos diseñados para el Gobierno Central	35.6
IPAF	El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales	49.2
IPAF	Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	41.6
IPAF	Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal	45.6
IPAF	El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	32.9
<b>Valor promedio</b>		<b>75.3</b>

Fuente: Elaboración propia



## 4.6 Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal

Tanto en Centroamérica como en República Dominicana las relaciones y análisis derivados de la organización política, ubican a los marcos legales en una función fundamental, más aún actualmente la separación es evidente entre la estructura del derecho y las verdaderas competencias y poderes de las municipalidades; además esto se plantea como el más básico pero urgente reto de la autonomía municipal. Pues, sin armonizar la realidad con los marcos jurídicos-competenciales la función de las comunas queda obstaculizada y propicia la inestabilidad para el correcto avance de las políticas de descentralización y el reforzamiento del papel municipal.

Desde hace mucho tiempo se insiste y en el logro institucional y el esfuerzo jurídico para impulsar reformas a las estructuras institucionales no solo del poder local sino del Estado en general; además introducir una nueva concepción situando al municipio como actor principal del desarrollo en el país. Pero para ello, es necesario en primera instancia superar esa percepción de debilidad del municipio.

Hay que considerar a lo interno de Guatemala específicamente y más aun a nivel de la Región y República Dominicana la necesidad urgente de favorecer la estructura local y de articular de forma efectiva las políticas locales concebidas, creadas y ejecutadas desde el seno del municipio con una visión de protección y garantía a las prácticas culturales basadas en la diversidad étnica, no solo porque permite el fortalecimiento institucional, sino también fortalece la creación de espacios de diálogo, participación ciudadana e involucramiento de todos y todas como principales beneficiados de la construcción, impulso desarrollo, resguardo de los procesos de descentralización, transferencia de competencias y de servicios hacia los gobiernos municipales, de forma tal que, garantice un correcto procedimiento.

¿Y por qué nos atrevemos a decir qué bajo el respeto a la diversidad cultural y la diversidad étnica el proceso de descentralización se ve beneficiado? Pues bien, si nos basamos en la percepción de las personas consultadas, nos damos cuenta que conforme se profundiza el involucramiento de los ciudadanos en los niveles y ámbitos de acción del municipio, las políticas producto de un proceso de consulta y priorización participativa de una localidad adquieren ese rasgo vital que baña al municipio con un sentido propio e innovador a la hora de su implementación.

Un lugar en donde cada política que se planifica y ejecuta se vuelva un foco de nuevas ideas y proyectos democráticamente implementados; y siempre en busca de formas de vinculación social que innovan y respetan las tradiciones. Y al referirnos a “nuevas formas de vinculación social” lo hacemos pensando en romper esos modelos de relaciones concebidas bajo modelos simplistas que obligan no solamente a los gobiernos locales sino también a los ciudadanos a vivir en base a estructuras institucionales que promuevan la cultura centralista, omitimos la esencia real de las relaciones de poder dentro del ámbito local y no propiciamos la agrupación de voluntades, objetivos y recursos de todos los actores tanto públicos como privados íntimamente interactúate dentro del municipio a favor de objetivos, planes y proyectos comunes de beneficio colectivo.

### 4.6.1 Análisis del módulo país

En virtud al análisis de las percepciones aplicado a condiciones estructurales y coyunturales del ámbito municipal, que nos permite ampliar la visión sobre la acción pública local; buscando redefinir la visión actual propia del municipio, el IPAM considera algunas variantes propias del quehacer nacional, determinado por aspectos coyunturales y estructurales.

La realidad responde a gobiernos municipales que poco a poco han ampliado su área de ac-

ción y atención, sobre los problemas más visibles, es decir la agenda de intervención de los gobiernos municipales se ha ampliado, y esa acción presupone una modificación en la percepción tradicional del ciudadano, sobre el accionar de las comunas. De tal forma los gobiernos locales deben ir modernizando su administración y sistemas de prestación de servicios pero más aun se debe pensar que a la par de ese proceso de modernización también deben existir mínimas condiciones legales e institucionales; en tal sentido parecería útil ampliar la valoración y quizá llegar hasta la discusión de varios ejes temáticos relacionados con concepciones más específicas que permitan vincularse o bien vincularlas a una agenda de políticas públicas locales cada vez más precisas; pero sobre todo más apta a la realidad de las comunas guatemaltecas.

A partir de esta consideración este apartado explora las percepciones existentes sobre: a. sistema jurídico guatemalteco; b. Código Tributario Municipal; c. deuda municipal; d. Ley de Servicio Civil Municipal y -de alguna forma- evidenciar verifica si la tradicional percepción de sus acciones y competencias se han modificado. A continuación una descripción de los resultados obtenidos de las 75 encuestas realizadas.

#### 4.6.1.1 Sistema jurídico guatemalteco

La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce en el artículo 224 a los 333 municipios<sup>92</sup> como divisiones administrativas del país, representando una administración descentralizada como base del desarrollo integral.

La estructura de los gobiernos locales incluye a un alcalde, representativo de la autoridad político-administrativa y a un concejo municipal con carácter legislativo. El número de integrantes de este último depende del tamaño del municipio. Es la Constitución la cual define el Régimen Mu-

nicipal y las atribuciones, funciones, autoridades y obligaciones de los municipios:

En el artículo 253 establece expresamente la autonomía municipal e indica entre sus funciones la correspondencia de los gobiernos locales para: a) elegir a sus propias autoridades, b) obtener y disponer de sus recursos y c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

El artículo 254 encarga el gobierno municipal al Alcalde, Síndicos y Concejales, elegidos en forma directa, por un período de cuatro años con posibilidad de reelección.

El artículo 260 ratifica la intangibilidad de los recursos municipales al establecer los bienes, rentas, arbitrios y tasas como propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios como propiedad del Estado. Esta misma norma establece algunas restricciones a la Autonomía de las municipalidades, como se menciona a continuación:

En el artículo 239, habla del Principio de Legalidad de donde deviene la designación del Congreso con exclusividad para decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación.

El artículo 243 prohíbe la doble y múltiple tributación interna. El artículo 134 condiciona tanto la descentralización como la autonomía de los municipios al fijar que éstos deberán coordinar su política con la política general del Estado, y deben mantener estrecha colaboración con el órgano de planificación, remitir al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República sus

---

92. El 22% aproximadamente de los 14.000.000 habitantes del país está concentrado en el Departamento de Guatemala

presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, además de las memorias anuales e informes específicos que les sean requeridos.

El marco legal de funcionamiento de los municipios se funda en el Código Municipal promulgado en el año 1988 (derogado en el 2002 por una nueva normativa, que cuenta con reformas en el 2010).

**Cuadro 4.18**  
Guatemala: Cambios jurídicos que fortalecerían el sistema municipal

¿Qué cambios requiere el sistema jurídico para fortalecer la autonomía municipal?	Frecuencia en las respuestas	Relación con ámbito de autonomía
1. Reformas a nivel constitucional	2	AP <sup>94</sup> - AF <sup>95</sup> - AA <sup>96</sup>
2. Código municipal (Consolidar sus reformas)	11	AP-AF-AA
3. Código Tributario Municipal	14	AF
4. Ley de deuda municipal	5	AF - AA
5. Ley de servicio civil municipal	9	AA
6. Ley de descentralización	3	AA - AP
7. Ley de consejos de desarrollo	2	AA -AF
8. Emisión de una nueva Ley del INFOM	5	AA
9. Ley Electoral y de Partidos Políticos	8	AP
10. Emisión de leyes que clarifiquen los procesos administrativos y financieros municipales.	2	AF
11. Plan de arbitrios	9	AA - AF
12. Actualización de legislación, de rogativa de leyes positivas (no vigentes)	1	AP-AF-AA
13. Reformas a la ley que establece la distribución del IVA-PAZ	1	AF
14. No respondió	3	--
<b>Total de respuestas sistematizadas</b>	<b>75</b>	

Fuente: *Elaboración propia*

93. Este principio de legalidad jugó en la práctica contra los intereses de los municipios. Según Estudios disponibles, solamente 15 decretos actualizando arbitrios municipales fueron dictados en los primeros 12 años de vigencia de la actual Constitución Política del Estado. Por otro lado, los planes de arbitrios vigentes para la mayoría de los municipios fueron aprobados antes de que rigiera la actual Constitución. Finalmente, fuentes del Instituto de Fomento Municipal indicaron que ningún plan de arbitrios fue aprobado por el Congreso, desde 1991 y menos del 5% del total de municipios los han actualizado. Se especula que la demora en autorizar nuevos planes de arbitrio reside en el interés del Gobierno Nacional de promulgar el Código Tributario Nacional, según lo dispone el mandato constitucional.

94. Autonomía Política

95. Autonomía Financiera

96. Autonomía Administrativa

#### 4.6.1.2 Código Tributario

Según el artículo 9 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución de Política, el Congreso debe emitir un Código Tributario Municipal, mandato no cumplido a la fecha. Se suma, lo establecido en el artículo 255 de la Constitución que insta a las corporaciones municipales como responsables de la procuración del fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios, bajo el principio de legalidad en materia tributaria, por lo que es imperativo normar adecuadamente las relaciones de la municipalidad con los contribuyentes, que deriven de la aplicación de arbitrios, tasas y contribuciones por mejoras.

En Guatemala para hacer efectiva la descentralización se requiere de un sistema de financiamiento local, que contemple al municipio como eje operativo de todas aquellas funciones concentradas en el gobierno, tendiente a mejorar sus ingresos y su autonomía política, administrativa, económica y financiera. Para que dependa en menor proporción de recursos ajenos (transferencias) y tenga la libertad de cumplir con los objetivos y metas.

Un Código Tributario Municipal no solo es urgentemente e importante para la administración

municipal, sino también para los contribuyentes locales, pues constituye como instrumento jurídico que otorga las garantías y derechos para que los gobiernos municipales no actúen en forma discrecional y que todo ingreso no tributario se apruebe cumpliendo con el principio de legalidad que ordena la Constitución, incluyendo por supuesto el derecho de defensa. Evitar la doble o múltiple imposición y lograr una justa tributación, establecer los límites a las alícuotas para ciertas actividades económicas, la correspondencia entre la tasa y el servicio público municipal, la estabilidad y seguridad jurídica, la eficacia y eficiencia administrativa son solo algunos de los beneficios proyectados por la emisión de esta ley, derivado de su importancia y de las décadas de poco avance que las iniciativas poseen al seno del Congreso.

Durante el 2009 y 2010 se han desplegado acciones que permitan a los municipios lograr la aprobación de un Código Tributario Municipal. En tal sentido una de las consultas realizadas a la hora de realizar el estudio de Percepción de Autonomía Municipal a los entrevistados dentro del módulo país fue: ¿De qué forma favorece la aprobación de un Código Tributario Municipal el fortalecimiento de la autonomía?; el cuadro 4.23 presenta la sistematización de las respuestas obtenidas

**Cuadro 4.19**  
**Guatemala: ¿De qué forma favorece la aprobación de un Código Tributario Municipal el fortalecimiento de la autonomía?**

Sector entrevistado	R P	R N	Observaciones / Detalles
Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM y AGAAI)			Los alcaldes en su totalidad plantearon beneficios para los ciudadanos y el municipio la existencia de un Código Tributario Municipal y la urgente necesidad de que este sea emitido.
Colectivos sociales			De la muestra consultada se obtuvo una opinión dividida y aunque se manifestó los beneficios de contar con un sistema jurídico claro y definido, un 25% de la muestra manifestó el rechazo a la emisión de un Código opinando que es mucho más efectivo trabajar por un marco jurídico general fuerte con procedimientos claros y que promuevan la transparencia.
Institución pública			De forma general la idea de emitir un Código Tributario Municipal se enlaza dentro de los miembros de Instituciones Públicas con la idea de que con la existencia de un Código Tributario Municipal facilita y promueve la regulación del destino de los recursos de una manera más eficiente a través del aumento de ingresos de naturaleza constante a las arcas municipales.
Partidos políticos			Las opiniones sistematizadas dentro de los partidos políticos, vinculan la necesidad de un Código Tributario Municipal con el beneficio y la posibilidad de que exista menos dependencia de las transferencias del Organismo Ejecutivo. Y el proceso de reducción planificada de la burocracia en la recaudación tributaria a favor del vecino y de la autonomía de las municipalidades.
Universidades, sector académico			La opinión dentro del sector académico se planea francamente dividida, la razón del hecho radica en la duda de que las municipalidades no poseen los recursos necesarios para implementar políticas públicas y hay desconfianza en la población sobre el uso y manejo de los recursos recaudados a nivel municipal. Se enfatiza que si se logra transparentar el gasto público municipal y elevar el nivel de controles sobre el manejo y destino que las municipalidades realizarían de estos recursos los beneficios serían in-calculados. Se hace un énfasis especial en la necesidad de un proceso de sensibilización a la población que busque incrementar la cultura tributaria a nivel local.
Medios de comunicación			De forma general las opiniones son positivas a la idea de existencia de un Código Tributario Municipal. Los beneficios se enmarcan en lo fundamental en la posibilidad que poseen las municipalidades para gestionar sus recursos y programarlos de acuerdo a necesidades de la población, en una escala pequeña se identifica como un proceso necesario que fortalece la Autonomía Financiera de las comunas.

**Nomenclatura:**

RP = Respuesta positiva

RN = Respuesta negativa

La sistematización de respuestas en su mayoría permite delinear una actitud positiva ante la necesidad de la emisión de la norma. Lo importante de esto radica en el proceso que se impulsa de forma coordinada por los sectores municipales.

#### 4.6.1.3 Deuda municipal

Las posturas son variadas y en muchos casos radicalmente diferentes, dentro del espectro municipal se considera necesario desarrollar un sistema de monitoreo del endeudamiento municipal, a pesar de que actualmente el mismo

-actualmente- se considera que si la tendencia sigue igual este tema representaría uno de los más serios problemas para el gobierno, sin embargo, existe una creciente preocupación multisectorial por instaurar mayores candados que garanticen un proceso más transparente y racional de la facultad que las municipalidades poseen por ley.

Las consultas realizadas dentro del IPAM se enfocan en la forma en se puede contribuir a aminorar los actuales niveles de endeudamiento municipal, en base a ello se presentan las siguientes respuestas

**Cuadro 4.20**  
**Guatemala: ¿De qué forma se puede contribuir a aminorar los actuales niveles de endeudamiento municipal?**

Sector entrevistado	Tendencia de las sugerencias
Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM y AGAAI)	<p>Las autoridades municipales consultadas vinculan sus respuestas a procesos de fortalecimiento de las finanzas municipales y desarrollo económico local, entre los ejemplos más sobresalientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortaleciendo economías locales,</li> <li>• Hay que evitar la intermediación nociva de entidades estatales, orientar mejor tasa de interés.</li> <li>• Fortalecer los controles legales y técnicos que promuevan y resguarden la transparencia y calidad de la inversión.</li> <li>• revisando ley de INFOM y las condiciones y criterios que toman en cuenta para autorizar crédito a las municipalidades, fortaleciendo el conocimiento de recurso humano sobre el manejo de deuda.</li> <li>• hacer un plan estratégico de modernización de recaudación fiscal en las municipalidades y tener instrumentos legalizados de control que resguarden la inversión y el uso de los préstamos.</li> <li>• Se debe incrementar las asignaciones a las municipalidades</li> <li>• Generar ingresos propios, fortalecer gobiernos locales, que no sean benefactores.</li> <li>• Se enfatiza en las ventajas que tendrá la prohibición expresa en el código municipal que fija determinados años para no asumir deudas arriba de los cuatro años que comprenden el período de gobierno municipal.</li> <li>• Reformando la ley del Instituto de Fomento Municipal –INFOM- aminoraría la posibilidad de deuda.</li> <li>• Con una mayor fiscalización y la aplicación de leyes que castiguen los malos manejos de los fondos públicos y asesoría para una mejor inversión de los fondos</li> <li>• fortalecer mecanismos de recaudación.</li> <li>• Crear una oficina de gestión de fondos y búsqueda de donantes creando empresas municipales eficientes que generen ingresos propios. mediante la creación de programas municipales autosostenibles</li> <li>• Creación de fuentes de ingresos propios y poder recibir más en las transferencias gubernamentales</li> <li>• Endurecer la legislación municipal sobre deuda.</li> </ul>

*Continúa en la página siguiente*

Sector entrevistado	Tendencia de las sugerencias
Asamblea Legislativa	<p>Se establece como un avance las reformas contenidas en el nuevo decreto que reforma al Código Municipal -22-2010-.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los legisladores establecen como una opción emitir leyes que fortalezcan las sanciones penales y civiles a los funcionarios y autoridades que contraigan deudas que comprometan las finanzas de las municipalidades.</li> <li>• Se propone la implementación del sistema de administración financiera que monitoree la capacidad de endeudamiento de la municipalidad.</li> </ul>
Colectivos sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las respuestas se vinculan a procesos de transparencia al manejo de fondos y en elevar el nivel de controles que permitan transparentar los procesos de solicitud de préstamos y sobre todo de instalar como requisitos aspectos técnicos que acompañen las solicitudes</li> </ul>
Institución pública	<p>Los actores miembros de instituciones públicas, consolidan sus aportes en este tema a los siguientes procesos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay que impulsar procesos que den mayor autonomía a las municipalidades y estas puedan generar más ingresos y mejoren la recaudación local</li> <li>• Se debe regular el pago de arbitrios.</li> <li>• Deben existir mecanismos para el control del endeudamiento.</li> <li>• Hay que condicionar los préstamos con procedimientos claros y que garanticen la transparencia en el manejo de los fondos.</li> <li>• Conectar el endeudamiento con el nivel de los propios ingresos regulando los destinos y las modalidades de los préstamos</li> </ul>
Partidos políticos	<p>Las vinculaciones que realizan los miembros de partidos políticos entrevistados priorizan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El traslado de facultades de recaudación a las municipalidades directamente.</li> <li>• Una mayor coordinación entre políticas públicas nacionales y las municipales que los proyectos tengan una debida fiscalización y sean acorde a las necesidades del municipio, hacen cementerios y mercados y obras innecesarias que favorecen el bolsillo de los alcaldes</li> <li>• El apoyo de la comunidad internacional es fundamental ya que con este se puede construir obras que el municipio no pueda costear por bajos ingresos y poca recaudación</li> <li>• Hay que mejorar la recaudación de los tributos en las municipalidades fiscalizando a nivel local con los grupos sociales los gastos.</li> </ul>
Universidades, sector académico	<p>El sector académico enmarca sus opiniones en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización y mayor rigidez al marco jurídico</li> <li>• Hacer una estrategia de reestructuración de la deuda municipal, condicionando nuevas deudas sobre niveles de desempeño, solvencia y liquidez</li> <li>• priorizando y planificando.</li> <li>• Lograr que las municipalidades sean productivas y generen sus propios recursos</li> <li>• El INFOM tenga una visión más técnica que política en la toma de decisiones; se debe impulsar un reforma al INFOM</li> </ul>
Medios de comunicación	<p>Los comunicadores responsables de los medios de comunicación vinculan los aportes a los siguientes procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La instauración de mecanismos adecuados para la recaudación de fondos a nivel municipal</li> <li>• Priorizar los mecanismos legales y técnicos que incentiven la transparencia.</li> <li>• Hay que reformar el Código Municipal y endurecer los procedimientos.</li> <li>• Mejores controles de las actuales ejecuciones técnico - administrativo</li> <li>• Hay que Fortalecer la capacidad de recaudación y aumento del porcentaje del situado constitucional.</li> <li>• Capacitación de los alcaldes para un mejor manejo de recursos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

#### 4.6.1.4 Ley de Servicio Civil Municipal

La Constitución Política de la República establece en su artículo 262 que las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por la Ley de Servicio Municipal. Además el establecimiento del mandato constitucional (Art.262), determina que las relaciones laborales de los funcionarios y empleados municipales, se normarán por la Ley de Servicio Municipal.

El Decreto 1-87 “Ley del Servicio Civil Municipal” mandata la creación de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, a la que se encomienda velar por el cumplimiento de la Ley y de asesorar a las municipalidades. Esta disposición nunca fue acatada por falta de recursos financieros, por lo que la ley en sus 22 años de existencia únicamente ha servido de referencia sobre los derechos y obligaciones de las municipalidades y de los funcionarios y empleados municipales, y además nunca ha promovido la creación de la carrera administrativa municipal.

Las consultas realizadas integraron la pregunta: ¿Considera que es necesaria una nueva Ley de Servicio Civil Municipal?, a esta el 100% de los consultados opinaron que es necesario una nueva ley y que se necesita propiciar una amplia difusión y análisis de las condiciones y beneficios que traerá a las municipalidades, para que sean las autoridades, funcionarios y empleados municipales como principales beneficiarios los principales promotores de la misma.

#### 4.6.2 Autonomía municipal y equidad de género

Solo el título de este apartado nos permite centrarnos en una reflexión comparativa, y pese a que algunos municipios dan indicios de progreso, la percepción general de desigualdad y pocas condiciones que propician el trato equitativo dentro del municipio.

En la mayoría de los casos consultados, la equidad de género fue tratado como una tarea pendiente; los resultados demuestran que se realizan algunas acciones aisladas; pero a nivel general las mujeres están subestimadas y subrepresentadas en los espacios políticos.

En muchas culturas, son los hombres quienes detentan el poder y las mujeres tienen mucho menos libertad, incluso en sus propios hogares. Con frecuencia, los hombres tradicionalmente son los que disfrutan de mayor oportunidad y por ende de independencia para participar en espacios públicos de decisión. Las mujeres –en contraposición- están sub-representadas en cargos políticos debido a su carencia de ingresos, educación y libertad cultural y por añadidura, la desventaja en la que las ubica históricamente la división del trabajo.

Es histórica la causa que lleva e incentiva el trato diferenciado hacia las mujeres a nivel local y nacional, los sistemas jurídicos no toman en consideración –por ejemplo- las limitaciones culturales determinantes y característicos de cada lugar y establece procesos legales a favor de las menos favorecidos y busca con ello la equidad en el trato y las oportunidades, los aspectos incluidos en el IPAM relacionados con la autonomía política fueron:

- **El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal:** a nivel nacional la percepción llega a un 69.3 y a nivel regional el porcentaje de desacuerdo es de 37.0%. Es notorio que es Guatemala en donde la percepción denota pocos avances en el área.
- **Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género**



**en el territorio:** Es Costa Rica es el país a nivel regional en donde se percibe mayor autonomía a nivel de gobiernos locales para el desarrollo de procesos que permitan la equidad de género; para el caso guatemalteco la percepción se centra en 44.7 destacándose el sector entrevistado con una mejor percepción de esto son los empleados y funcionarios de Instituciones Públicas.

Dentro del área de autonomía administrativa las percepciones giraron alrededor de:

- **El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género:** dentro de la percepción nacional es percibido con un 69.3 siendo los colectivos sociales los que perciben la calificación menor de todos los sectores entrevistados; para el caso regional y de República Dominicana el porcentaje de aceptación es de 46%.
- **La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género:** El promedio a nivel regional supera la percepción nacional esta última es la más baja de los axiomas consultados; la tendencia se mantiene, son los colectivos sociales los más críticos.
- **Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género:** A nivel regional la percepción llega a un 58%, más a nivel nacional un 37.3 es la valoración otorgada.

Los resultados confirman que mientras las mujeres no ocupen altas cantidades de puestos de decisión e incidencia en las políticas públicas no cambiarán los parámetros de relación estructural y de poder que determinan su actual condición, La opción más viable y conveniente es que los líderes masculinos adquieran sensibilidad a las cuestiones de género. Para confirmar esto el cuadro, plantea de forma comparativo los resultados anteriormente descritos.

**Cuadro 4.21**  
Guatemala – Centroamérica y República Dominicana:  
Índice de Percepción de la Autonomía Local y Equidad de Género<sup>97</sup>

Subíndice	Pregunta	Resultado				
		Valor Nacional	Valoración por sector		Valor Regional y República Dominicana	País <sup>98</sup>
			+	-		
IPAP	El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	69.3	PP	CS MdC	37% en desacuerdo	Guatemala
	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	44.7	IP	CS	52% de acuerdo	Costa Rica
IPAD	El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género	69.3	PP	CS MdC	46% de acuerdo	Rep. Dominicana
	La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género	36.3	IP PP	CS	53% de acuerdo	Rep. Dominicana
	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género	45.1	IP	CS	48% de acuerdo	Rep. Dominicana
IPAF	El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	37.3	IP	CS	58% en desacuerdo	Rep. Dominicana

Fuente: Elaboración propia en base al cuestionario de entrevista sobre el IPAM Regional y de República Dominicana 2010

97. ANM = Asociación Nacional de Municipios; Cg = Congreso ; PP = Partido Político; IP = Institución Pública; UA= Unidad Académica; CS= Colectivo Social; MdC = Medios de Comunicación

98. La referencia que se hace con los porcentajes promedios y los Países, se vincula de la siguiente forma: el porcentaje es el promedio obtenido a nivel regional, y el país que se menciona como referencia, responde al criterio de máxima valoración según el axioma, más no necesariamente es el mismo del porcentaje.

La investigación demuestra como demanda urgente y necesaria que los gobiernos municipales y en general las instituciones e instancias nacionales, realicen mayores inversiones en pro-

cesos que permitan una plena vigencia de los derechos para una mayor equidad e igualdad de género.

# Capítulo V



**HONDURAS**



## Introducción

En Honduras la percepción de la autonomía municipal desde los diferentes sectores puede ser analizada a partir de dos perspectivas principales: la primera orientada al “debe ser” (teoría) constituida principalmente por la existencia de un marco legal que avala y promueve la autonomía de los gobiernos locales; la segunda se refiere al “ser” (práctica), es decir lo que realmente sucede respecto a la autonomía, acciones concretas y permisiones que desde el Gobierno central se otorgan a los municipios, sin responder necesariamente a lo estipulado por ley. Estas perspectivas han permitido variaciones que enriquecen el estudio, ya que la autonomía municipal puede verse entonces como una oportu-

nidad o un desafío, dependiendo de la posición del actor en cuestión.

La obtención de datos se ha hecho a través de la consulta a los actores identificados como tomadores de decisión en diferentes ámbitos y/o generadores de opinión, clasificándoles en sectores, que dentro de la sociedad, se relacionan directa e indirectamente con el quehacer municipal. Para el caso, el cuadro No. 5.1 resume la distribución de la muestra considerada en Honduras, separándole por sectores, y hace además la diferencia de los actores abordados en relación a los esperados.

**Cuadro 5.1**  
Honduras - Distribución de la muestra considerada

Sector	Cantidad de actores considerados	Cantidad de actores abordados
Asociación de Municipios	68	54
Institución pública	27	15
Congreso Nacional	15	9
Partido político	0	1
Colectivos sociales	29	10
Universidades	7	1
<b>Total</b>	<b>146</b>	<b>90</b>

Fuente: *Elaboración propia*

En las secciones posteriores, se describe con mayor detalle el contexto político en el cual se desarrolla el estudio, la muestra considerada, un balance de las percepciones respecto a las tres áreas de la autonomía municipal, tanto desde una perspectiva nacional como regional, así como aspectos específicos relacionados a la participación en el ámbito municipal con enfoque de género

### **5.1 Contexto político municipal durante el período de estudio**

La reciente instalación del periodo constitucional de gobierno, tanto central como local, a finales de enero del 2010, ha ocupado a las secretarías de Estado, instituciones autónomas y desconcentradas, y municipalidades en general, en el afán de instalarse, organizarse internamente e implementar las políticas de gobierno que la nueva administración plantea como estrategias de administración pública y desarrollo. En el caso de las municipalidades, el 58% son alcaldes y alcaldesas que por primera vez ocupan un cargo de elección popular, quienes además no han contado previamente con una formación política/administrativa que les permita desempeñar sus funciones de manera ágil y eficiente, sino hasta varios meses de instalados, en la medida que van conociendo la realidad del municipio pueden tomar medidas que favorezcan el desarrollo local.

Considerando, por otra parte, que el país ha atravesado por una crisis política-social que explotó con la destitución del presidente Zelaya en junio del 2009, la restauración de la democracia y el reconocimiento del gobierno del presidente Porfirio Lobo ha sido un camino cuesta arriba, orientando los esfuerzos principalmente a la integración del país en los diferentes organismos de cooperación regional y su calificación a fin de contar con apoyo financiero externo, sin embargo esta crisis afecta más el nivel central que el local.

Adicionalmente a los conflictos políticos, la crisis

económica en la que aún el país se ve sumida, ha sido uno de los factores preponderantes para la toma de decisiones que le permitan al gobierno afrontar las dificultades y lograr la estabilidad económica, entre estas decisiones se destaca la aprobación de la Ley de Equidad Social, Fortalecimiento de los Ingresos y Racionalización del Gasto Público, misma que entra en vigencia a mediados de abril y que contiene una serie de medidas económicas y fiscales que para muchos son un “paquetazo” que más que fortalecer al gobierno, afecta a la población, además de condiciones que limitan la toma de decisiones de las municipalidades.

Yuxtapuesto a esta ley, se aprobó el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el ejercicio fiscal 2010, el cual generó una gran controversia entre el sector municipal y el Gobierno central ya que dentro del mismo se contemplaba que el cinco por ciento (5%) del total de los tributos percibidos sería la transferencia para las municipalidades, no cumpliendo lo estipulado en la última reforma de la Ley de Municipalidades (Art. No. 91 publicado el 10 de enero del 2010) que indica que para el 2010 la transferencia debe ser del siete por ciento (7%) e incrementarse gradualmente hasta el once por ciento (11%) en el 2014. Ante esta situación y tras una intensa incidencia de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) se logró la inclusión del porcentaje estipulado en la Ley, sin embargo, en la actualidad no se ha dado cumplimiento.

De igual forma, la implementación de la Ley Plan de Nación-Visión de País, misma que incluye la división territorial por regiones, ha venido a crear confusión respecto al papel que desempeñarían los gobiernos locales y los comisionados regionales en cuanto a la toma de decisiones y ejecución de proyectos, debido a que la ley está plasmada como un ideal mas no presenta un marco operativo claro.

Estos antecedentes en materia política, financiera y económica, aun habiéndose dado previo al proceso de aplicación de las encuestas del estudio, han influido en las respuestas brindadas por los entrevistados en cuanto a la percepción de la autonomía financiera y administrativa principalmente, ya que las decisiones tomadas en el Poder Legislativo y/o Ejecutivo determinan algunas de las acciones a implementar o no, por las municipalidades.

## **5.2 Características propias de la muestra en Honduras**

Los actores identificados para abordar en este estudio cuentan con conocimiento, experiencia

y relación directa e indirecta al sector municipal, dentro de estos, se ha considerado que las personas en niveles y cargos de toma de decisiones son quienes podrían aportar categóricamente su percepción respecto a la autonomía municipal, lo que permitiría para efecto de desarrollo y análisis de este estudio, la obtención de información de primera mano que facilita de mejor forma la comprensión de la percepción en el contexto municipal.

De acuerdo al cuadro No.5.2 expuesto a continuación, en el caso de Honduras fueron seis sectores abordados (de siete considerados inicialmente), quienes se caracterizan de la siguiente forma:



**Cuadro 5.2**  
Honduras - Caracterización de la muestra considerada

Sector	Frecuencia	Actores	Características principales
Asociación de Municipios	16	Alcaldes y alcaldesas	Electo(a) y/o reelecto popularmente, actualmente ejerciendo la titularidad en cuanto a la toma de decisiones y representación de un municipio.
	20	Alcaldes(as) de junta directiva	Ocupa uno de los 24 cargos de la junta directiva de la AMHON, vigente para el periodo 2010-2012.
	7	Personal técnico de mancomunidades	Cumple función de gerencia y/o coordinación de la unidad técnica intermunicipal.
	10	Personal técnico de la AMHON	Cumple funciones de dirección ejecutiva y/o gerencia en áreas como incidencia política, desarrollo local, descentralización, asuntos legales, comunicación, entre otros.
Institución pública	2	Secretarías de Estado	Cumple funciones como secretario(a) o sub secretario (a) de Estado, en su defecto delegados conoedores del tema municipal.
	7	Unidades coordinadoras de Secretarías de Estado	Cumple funciones de dirección ejecutiva y/o coordinación de unidades técnicas, especialmente relacionadas con asuntos municipales.
	4	Instituciones autónomas o desconcentradas	Cumple funciones de dirección ejecutiva y/o coordinación de unidades dentro las mismas, relacionadas con ejecución de proyectos, apoyo a la gestión municipal en áreas específicas.
Congreso Nacional	9	Diputado(a)	Cumple la función legislativa, particularmente dentro una de las dos comisiones de asuntos municipales, en algunos casos cuentan con una carrera política con bases municipales, ya sea habiendo sido alcaldes o regidores.
Partido político	1	Directivo	Cumple funciones de dirección dentro de la junta directiva del partido político
Colectivos sociales	5	Cooperantes externos	Cumple funciones de coordinación de proyectos de desarrollo en diferentes municipios del país, con financiamiento externo.
	7	ONG	Cumple funciones de coordinación, ejecución de proyectos y/o asistencia técnica dirigida y coordinada con los municipios.
Universidades	2	Coordinador(a)	Coordinación de estudios orientados y/o r relacionados a temas municipales.

Fuente: Elaboración propia

La selección de la muestra se basó en las funciones desempeñadas por los diversos actores, por lo cual se ha de tener en cuenta que dichas percepciones varían según la óptica sectorial. Adicionalmente a estos sectores, se consideró a representantes de los medios de comunicación, especialmente aquellos que a través de foros, debates y/o columnas emiten y generan opiniones en la sociedad en general, sin embargo, fueron fallidos los intentos por contactarlos y lograr incorporar su percepción.

### **5.3 Autonomía municipal un constructo diverso**

De acuerdo al artículo No. 12 de la Ley de Municipalidades de Honduras “se entiende por autonomía municipal el conjunto de potestades o facultades otorgadas por la Constitución de la República y la presente Ley al municipio y a la municipalidad como su órgano de Gobierno, que se organiza y funciona en forma independiente de los poderes del Estado, con capacidad para gobernar y administrar los asuntos que afecten sus intereses y ejercer su competencia para satisfacer las necesidades y aspiraciones de su población en el término municipal”. Esta definición, construida con la participación de diversos actores, es aún desconocida por algunos sectores, o más que desconocida podría decirse que no es aceptada, especialmente cuando se le considera una amenaza para la centralización del poder y se pretende mantener una jerarquía vertical en los niveles de tomas de decisiones.

Aun con el reconocimiento de que es en el nivel local donde se generan las acciones y compromisos sólidos que impulsan el desarrollo nacional, existe cierta apatía, por parte de algunos sectores, al tema de fortalecimiento de los gobiernos locales, especialmente cuando se aduce la incapacidad o ineficiencia para desempeñar

ciertas competencias, sin embargo como se detalla más adelante, la mayoría de los entrevistados considera que aún con las dificultades que atraviesan los municipios, se está ejerciendo la autonomía y sobre todo que debe fortalecerse.

### ***Balance de las percepciones sobre las connotaciones conceptuales de la autonomía municipal***

Partiendo de las definiciones presentadas por los actores, la autonomía municipal, en términos generales, se orienta principalmente a la facultad y/o capacidad que tiene el gobierno local para tomar decisiones, autogobernarse y autogestionar los recursos dentro de su territorio, con independencia del Gobierno central, siempre y cuando se enmarque en las disposiciones legales competentes. Así mismo, se consideran aspectos como la capacidad de definir e implementar políticas públicas en beneficio de la población con la participación multisectorial y de la sociedad en general. Un elemento considerado en menor medida, pero no menos importante, es que la administración, distribución y gestión de recursos debe hacerse con transparencia y rindiendo cuentas a los ciudadanos.

Con una Constitución Política vigente desde hace casi tres décadas, que establece en el artículo No.294 “...Los departamentos se dividirán en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la Ley” además de los aportes que la Ley de Municipalidades y la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) brindan para el ejercicio de la autonomía municipal, puede considerarse que se ha dado pasos firmes y significativos que le han permitido a las municipalidades poco a poco empoderarse de las competencias, recursos y facultades que le competen por ley. Tomando las palabras del señor Carlos Salinas<sup>99</sup> “los municipios si tienen au-

---

99. Carlos Daniel Salinas, entrevistado dentro del sector de Colectivos Sociales.

tonomía, lo que no tienen es la capacidad para ejecutarla”, se entiende que no es el marco legal una limitante sino la aplicación del mismo, ya que aun con estas facultades que les son conferidas, el camino hacia la verdadera autonomía es largo y puede verse afectado por el cambiante entorno político y socioeconómico en el que se desenvuelve.

Al considerar la autonomía por áreas de aplicación, encontramos valoraciones diferenciadas de acuerdo a la percepción de los actores según su ámbito, el cuadro No.5.3 muestra las principales características de las definiciones de estas áreas de la autonomía según sector entrevistado.

**Cuadro 5.3**  
Definiciones de las áreas de autonomía municipal por sectores

Sector	Autonomía política	Autonomía administrativa	Autonomía financiera
<b>Asociación de Municipios</b>	Capacidad y/o facultad que tienen los municipios para tomar decisiones y elegir sus autoridades, refiere la libertad de afiliación política y el establecimiento de normativas y políticas públicas dentro del territorio.	Capacidad que tienen los gobiernos locales para generar y administrar los recursos de que disponen, organizar su estructura interna y distribuir los recursos de acuerdo o a las necesidades del municipio. Le condiciona las limitantes legales y la disponibilidad de recursos.	Capacidad de generar y recaudar recursos, distribuirlos de acuerdo al presupuesto y con transparencia.
<b>Institución pública</b>	Derecho que tienen los ciudadanos de elegir sus autoridades, le permite a la municipalidad organizarse internamente y tomar decisiones. Le limita la influencia de los partidos políticos.	Capacidad de administrar los recursos con independencia del gobierno central, establecer mecanismos, normas y estructura administrativa que le permita planificar e invertir sus recursos eficientemente.	Capacidad de gestionar y generar recursos propios, ser auto sostenible y distribuirlos de acuerdo a las necesidades del municipio.
<b>Congreso Nacional</b>	Facultad de elegir y ser electos, tomar decisiones con independencia pero enmarcados en la ley.	Capacidad que tienen los gobiernos locales de administrar sus propios recursos, definir estructura y tomar decisiones en beneficio de las comunidades.	Capacidad de las municipalidades de generar sus propios recursos, establecer mecanismos para captarlos y planificar para el desarrollo del municipio.
<b>Partido político</b>	Se relaciona al establecimiento de reglamentación y regulaciones para el uso eficiente de los recursos.	Básicamente en las mejoras fundamentadas en la actualización de normas y procedimientos internos y externos.	Capacidad de auto gestión, que los gobiernos locales sean sostenibles en el manejo de sus recursos y servicios públicos.
<b>Colectivos sociales</b>	Capacidad de las municipalidades de tomar decisiones en beneficio del municipio, habiendo sido electas democráticamente.	Capacidad de administrar y distribuir sus recursos (financieros, ambientales, humanos), facultad de crear la estructura administrativa necesaria, tomar decisiones que le permita generar desarrollo en su municipio.	Capacidad y potestad de generar sus propios recursos, y decidir sobre el uso que de ellos se hará, en el marco de la Ley.
<b>Universidades</b>	Capacidad que se establece entre la autoridad local y los ciudadanos, en cuanto a su sentido de participación y pertenencia en la toma de decisiones y de gobernabilidad en un territorio.	Responsabilidad que asume la autoridad local para decidir formas y mecanismos administrativos con base a las características de su territorio en consenso con los ciudadanos.	Capacidad de la autoridad local para la gestión, administración y planificación de los recursos materiales y financieros, por parte del Estado y de los ciudadanos y decidir con ellos la mejor forma para el beneficio de su territorio.

Fuente: *Elaboración propia*

Independientemente del sector, se puede observar la coincidencia en algunos aspectos de las definiciones, sin embargo estas parten de las facultades que la ley le confiere a los municipios indicándose lo que debe ser y/o le compete, sin reflejar necesariamente la realidad. Se aduce que, mientras los gobiernos locales dependan económicamente de las transferencias del Gobierno central, en ninguna de las áreas se alcanzará la autonomía necesaria capaz de permitirles su desarrollo integral.

En términos generales, de todos los aportes brindados, se extrae las siguientes definiciones:

#### ***Autonomía política***

Se relaciona con la oportunidad de elegir democráticamente las autoridades a nivel local, es decir que es la población del municipio la que decide (dentro de las limitadas opciones que el sistema le ofrece) quien le gobierne y esta elección faculta al gobierno local para definir políticas públicas orientadas al desarrollo y en beneficio de la comunidad, así mismo el sector gubernamental (legislativo y ejecutivo) hace énfasis en que se le otorga el poder de tomar decisiones de manera independiente pero en el marco de la Ley.

#### ***Autonomía administrativa***

La mayoría de actores refieren la capacidad que tiene el gobierno local para administrar los recursos con los que cuenta (sean económicos, humanos, ambientales u otros existentes en su territorio), estableciendo una estructura organizativa interna y una planificación que le permita distribuirlos de acuerdo a las necesidades de su municipio. Se coincide también en que la administración debe darse dentro de los lineamientos establecidos dados por ley, mismos que a su vez son condiciones limitantes de la gestión municipal y, en el caso de los colectivos sociales, se enfatiza que

debe haber transparencia y rendición de cuentas.

#### ***Autonomía financiera***

En términos generales, se relaciona la autonomía financiera con la capacidad de los gobiernos locales para generar y/o captar sus propios recursos, ya sea a través de tasas u otras fuentes, así mismo se indica que es propio de cada municipalidad decidir sobre el uso, planificación y distribución de los recursos de la manera que estime conveniente, siguiendo los lineamientos que la ley establece y satisfaciendo las necesidades de la población.

Al hablar de autonomía financiera, en varias ocasiones se relaciona con la falta de esta, ya que son muchos los municipios que no son capaces de auto sostenerse y dependen principalmente de las transferencias que hace el Gobierno central para su funcionamiento.

### **5.4 Índice de Percepción de la Autonomía Municipal**

A través del Observatorio de Autonomía Municipal -OdAM-, se introduce una nueva herramienta, el Índice de Percepción de Autonomía Municipal IPAM, mismo que intenta medir el promedio de la percepción de los tomadores de decisión respecto a la autonomía municipal considerando sus tres dimensiones: política, administrativa y financiera. Este índice puede tener un valor dentro de una escala de 0 a 100, donde los valores más cercanos a 100 se consideran con mayor nivel de autonomía municipal. Esta sección muestra los resultados del IPAM para el caso de Honduras de manera generalizada, además muestra las diferencias por dimensiones y algunas caracterizaciones por sector abordado.

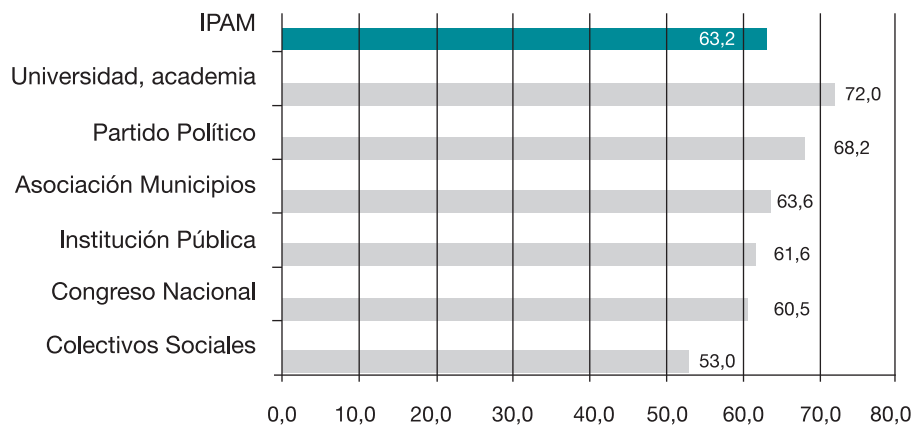
### 5.4.1 Autonomía municipal (integral)

Es interesante observar como aun con las dificultades por las que el país ha venido atravesando en materia política y económica y las limitantes que afectan a los gobiernos locales, al valorar la realidad local (partiendo de la definición presentada por la fundación DEMUCA 2010<sup>100</sup>) en promedio los entrevistados indican que Honduras se ubica con 63,2 puntos, valor que indica los avances firmes que se han dado en el ejercicio

de la autonomía que la ley le confiere a las municipalidades.

Este valor surge de una consideración general que los entrevistados hacen respecto a las competencias que desarrollan los gobiernos locales en las tres dimensiones de la autonomía. El gráfico No.5.1 muestra la valoración de la autonomía de acuerdo a los sectores consultados.

**Gráfico 5.1**  
Honduras - Índice de Percepción de la Autonomía Municipal.  
Valor por sectores



Fuente: Elaboración propia. IPAM 2010, Honduras.

100. Definición FUNDEMUCA: "La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, auto dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente".

Los valores correspondiente a los sectores “universidad” y “partidos políticos” fueron obtenidos con la menor cantidad de actores por sector, y como puede observarse es el sector municipalista quien da una mayor valoración (63,6) respecto a los demás sectores, entendiendo que es el sector que se encuentra más cerca y que su percepción está influenciada tanto de aspectos técnicos como políticos. El sector “colectivos sociales” es quien considera que los avances en materia de autonomía son aún precarios respecto a las facultades que el marco legal le confiere a las municipalidades, otorgando un valor de 53,0.

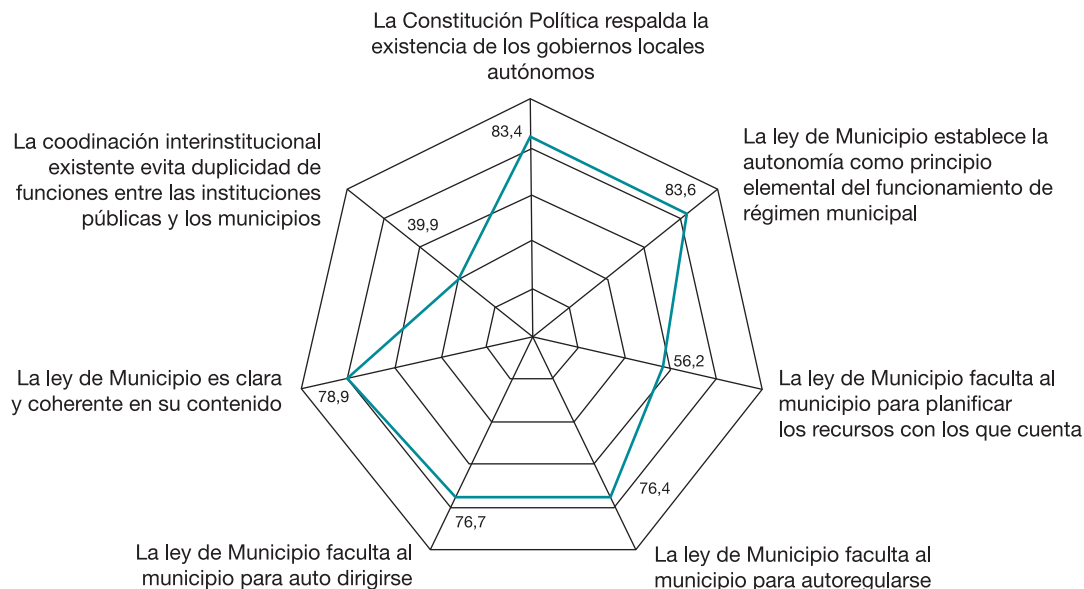
Esta variación se debe a que los colectivos sociales cuentan con mayor experiencia en trabajos desarrollados conjuntamente con las municipalidades, percibiendo las limitantes y dificultades que estas presentan, provocadas en la mayoría de casos por el débil fortalecimiento de capacidades locales, ya sea por los constantes cambios administrativos o por el desinterés que apremia tanto en el nivel local como en el nivel central por establecer estructuras sólidas y permanentes que den seguimiento a la planificación estratégica de desarrollo.

#### 5.4.2. Reglas institucionales (IPRI)

El sistema democrático hondureño cuenta con el sustento legal que le abre puertas a las municipalidades para que puedan desempeñarse con autonomía, restringida en algunas áreas, empero con una amplia gama de posibilidades para desarrollarse individual o colectivamente. Respecto a esta temática, el 90% de los entrevistados percibe que la Constitución de la República de Honduras respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos y que la Ley de Municipalidades establece la autonomía municipal como un principio elemental para el funcionamiento del régimen municipal, en este sentido a Honduras se le ha otorgado un valor de 70,7 como Índice de Percepción de las Reglas Institucionales IPRI.

Una particularidad destacada en este apartado es que los distintos sectores coinciden al afirmar que existen dificultades de coordinación entre el nivel central (secretarías e instituciones) y el nivel local, de estos el 51% percibe que la escasa e inadecuada coordinación provoca duplicidad en algunas de las funciones que se desempeñan en los municipios, esta situación puede tener raíces en aspectos como falta de planificación institucional, ausencia de comunicación y socialización de los planes, competencia política, entre otros. El gráfico No.5.2, muestra la desagregación de afirmaciones que componen el índice de percepción de las reglas institucionales.

**Gráfico 5.2**  
Honduras - Construcción del Índice de Percepción de las Reglas Institucionales



Fuente: Elaboración propia. IPAM 2010, Honduras.

Nótese que de acuerdo a la percepción de los entrevistados, la Ley de Municipalidades es un marco legal amplio que fortalece la autonomía municipal, sin embargo, se encuentran algunas debilidades relacionadas principalmente a las limitaciones que la misma Ley impone a los municipios, especialmente aquellas relacionadas al uso y gestión de los recursos financieros; con todo, estas limitaciones y/o condiciones son necesarias para mantener el equilibrio y control sobre los recursos municipales.

### 5.4.3 Autonomía política (IPAP)

Al hablar de autonomía política, los entrevistados refirieron tres aspectos fundamentales a considerar: i) elección de autoridades democráticamente, ii) toma de decisiones y, iii) definición de políticas públicas; aspectos que tienen que

ver directamente con el sistema electoral hondureño así como con el ejercicio de la democracia propiamente dicha.

El reconocimiento de las fortalezas y debilidades con las que el sistema político-electoral, así como iniciativas que se vienen promoviendo a fin de fortalecer la democracia, han sido factores preponderantes en la percepción de los entrevistados, dando como resultado un valor de 65,1 puntos como Índice de Percepción de Autonomía Política en Honduras.

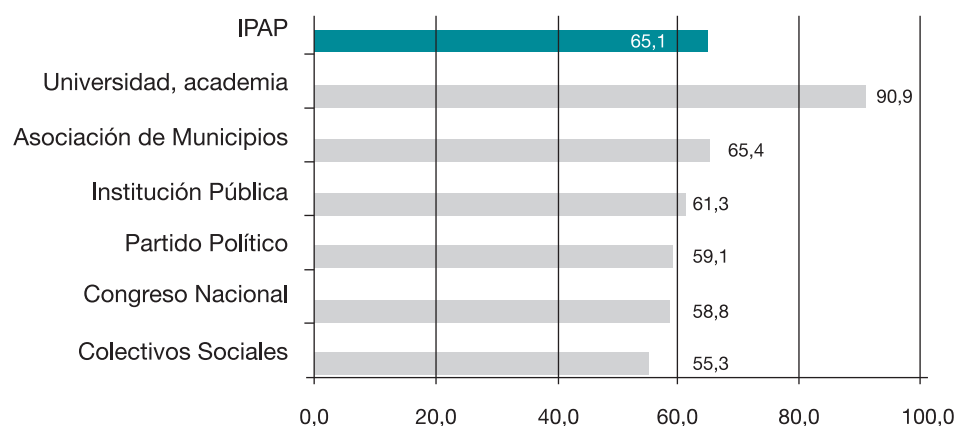
Al observar la variación de la percepción entre sectores, como se muestra en el gráfico No.5.3, únicamente se despegó la percepción del sector académico, seguido de la posición del sector municipal, quien ha dado un valor de 65,4 y es el sector “colectivos sociales”, quien valora más



bajo con 55,3 puntos en esta dimensión. Entre los argumentos para hacer estas valoraciones se incluye el poco apoyo brindado a las organizaciones políticas en el nivel municipal, dándose

aun la incorporación de candidatos seleccionados por el partido político, a fin de cumplir con los requisitos de inscripción que exige el Tribunal Supremos Electoral (TSE).

**Gráfico 5.3**  
**Honduras - Índice de Percepción de la Autonomía Política.**  
**Valoración por sectores**



Fuente: Elaboración propia. IPAM 2010, Honduras.

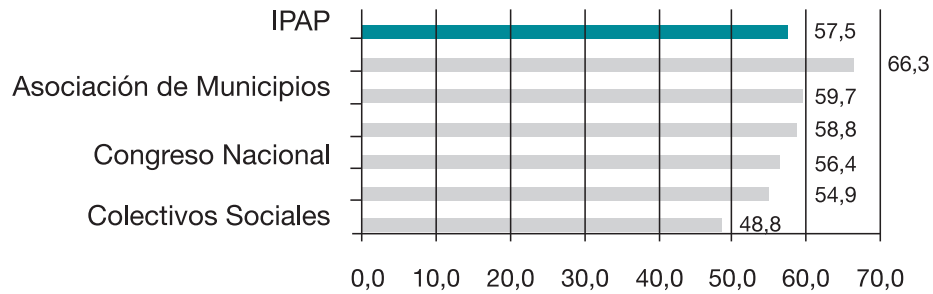
Para la construcción de este Índice, además, se ha hecho un balance entre la relación del gobierno local hacia las organizaciones de base y consejo municipal, así como con las instituciones gubernamentales, encontrándose en ambas circunstancias con cierta descoordinación causada principalmente por el parcialismo político, es decir aunque formalmente se gobierne para todos los ciudadanos, en la práctica se apoya las acciones que resultan de los grupos o línea política afín a las autoridades de turno. En este sentido se indica la necesidad de crear mayor independencia de los candidatos a nivel local respecto a los partidos políticos y las autoridades del nivel central.

#### 5.4.4 Autonomía administrativa (IPAD)

Al desagregar la valoración de autonomía mu-

nicipal en tres dimensiones, es la autonomía administrativa la valorada con puntuación más baja respecto a las otras dimensiones, alcanzando 57,5 puntos, lo que indica las dificultades y debilidades que en materia administrativa atraviesan las municipalidades. Siguiendo la tendencia en cuanto a las valoraciones por sector, los “colectivos sociales” son quienes valoran más baja esta dimensión con 48,8 reconociendo que a pesar de contar con facultades legales, las municipalidades cuentan con serias limitaciones relacionadas a la disponibilidad de recursos, infraestructura física y tecnológica, mecanismos de control, y en muchos casos por la baja capacidad de gestión administrativa (por verse cortado los procesos cada cuatro años). El gráfico No.5.4 muestra las calificaciones que cada sector otorga a la autonomía administrativa.

**Gráfico 5.4**  
Honduras - Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa.  
Valoración por Sectores



Fuente: Elaboración propia. IPAM 2010, Honduras.

En contraste, aun conociendo las limitaciones municipales, la mayoría de entrevistados son de la opinión de que debería transferirse más competencias a las municipalidades, ya que es en este nivel donde se conoce la realidad local y las soluciones a la problemática viene avalada con el compromiso de las comunidades. Así mismo, se reconoce que con la reciente aprobación de la Ley de Carrera Administrativa Municipal se estaría fortaleciendo la capacidad de gestión y la modernización de las municipalidades.

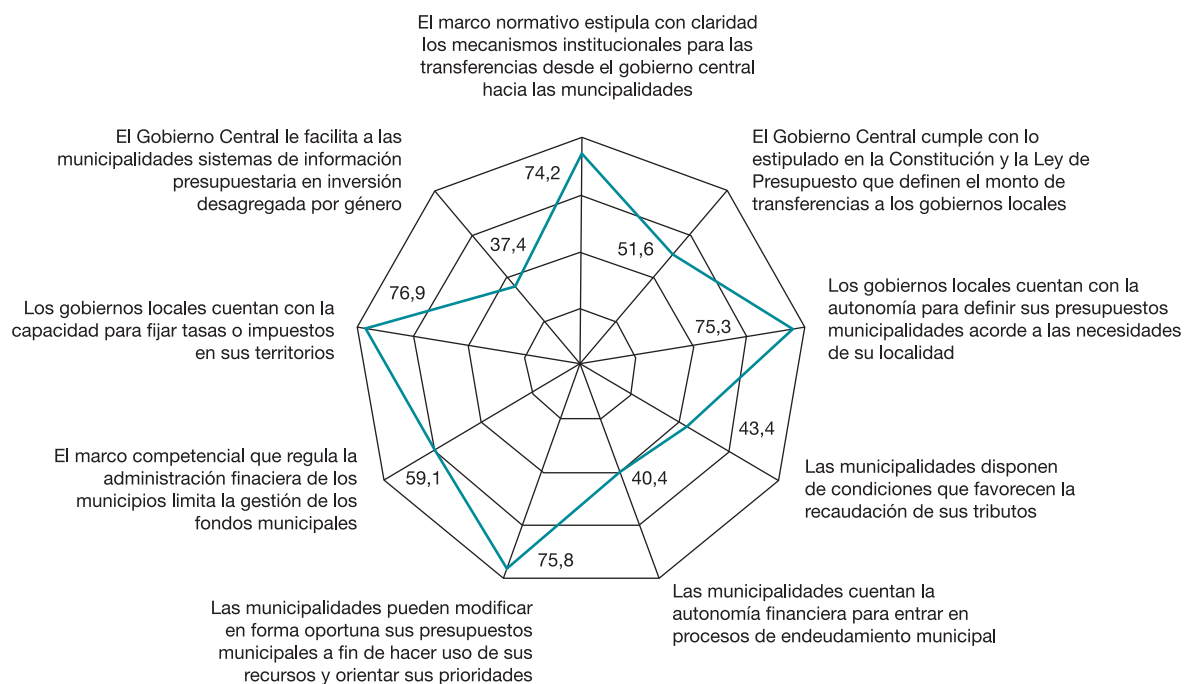
Entre otros de los aspectos consultados, los entrevistados coinciden en que el sistema educativo (tanto público como privado) no cumple

con las expectativas en cuanto a oferta para el sector municipal, donde luego de varios años de proceso educativo las instituciones devuelven a la sociedad individuos capacitados en áreas que no necesariamente contribuyen a potenciar los recursos y las fortalezas que impulsen el desarrollo local.

#### 5.4.5 Autonomía financiera (IPAF)

A penas por encima de la autonomía administrativa, se ubica a la autonomía financiera con 59,3 puntos, mismos que reflejan la dependencia en materia financiera que los gobiernos locales tienen del Gobierno central y las dificultades para generar sus propios ingresos.

**Gráfico 5.5**  
**Honduras - Construcción del Índice de Percepción de Autonomía Financiera**



Fuente: Elaboración propia. IPAM 2010, Honduras.

Como puede observarse en el gráfico anterior, de acuerdo a la percepción de los entrevistados el marco normativo establece claramente la relación y mecanismos para que el Gobierno central transfiera a las municipalidades los fondos correspondientes, sin embargo, 20 puntos más abajo los entrevistados perciben que no se está dando cumplimiento a lo establecido en la Ley, independientemente de las razones que pudieran existir.

Si bien es cierto que son los gobiernos locales quienes elaboran sus presupuestos y pueden ser modificados oportunamente a través de los procedimientos indicados en la Ley de Municipalidades, entre las principales falencias que afectan un buen desempeño financiero se cuentan

tan las escasas condiciones que poseen para la recaudación de tributos y las limitantes para entrar en procesos de endeudamiento relacionadas a la capacidad de pago, y que dependiendo de los montos y el tiempo es una decisión que debe ser autorizada por el Congreso Nacional.

### 5.5 Una visión nacional desde lo regional

El Índice de Percepción de Autonomía Municipal ha sido construido simultáneamente en los países Centroamericanos y República Dominicana, cada uno con su propia realidad socio política y circunstancias diversas que influyen en la percepción de las personas entrevistadas.

Al comparar a Honduras con los demás países objeto de estudio, se ubica en la segunda posición en cuanto a mayor autonomía municipal, sólo por debajo de la percepción de los

nicaragüenses respecto a su país. El cuadro 5.4 muestra el IPAM obtenido por cada país, así como los sub índices analizados anteriormente, donde puede observarse la posición nacional.

**Cuadro 5.4**  
Índice de Percepción de Autonomía Municipal en la Región

País	IPAM	Sub índices			
		IPRI	IPAP	IPAD	IPAF
Nicaragua	66,5	75,5	66,8	59,6	64,0
Honduras	63,2	70,7	65,1	57,5	59,3
El Salvador	59,4	69,5	56,1	52,0	59,8
Guatemala	56,9	70,2	52,6	51,9	52,9
República Dominicana	56,1	64,0	53,5	55,2	51,8
Costa Rica	50,4	57,4	48,5	50,2	45,6
Panamá	48,6	59,1	46,3	42,7	46,3

Fuente: Elaboración propia.

A excepción del IPAF, Honduras se encuentra en la segunda posición tanto en el IPAM como en los sub índices construidos con la participación de diferentes sectores de la población en cada país, sin embargo al considerar que estos valores son otorgados en una escala de cero a cien, vemos como los países se encuentran ubicados ligeramente por encima de la mitad, mostrando de alguna manera que en la región se requiere continuar con los esfuerzos por fortalecer la autonomía municipal, generando procesos de descentralización sostenibles que permitan un impulso al desarrollo integral desde lo local. En cuanto a sectores abordados, en Honduras los “colectivos sociales” son quienes han mantenido una actitud más crítica, otorgando valores más bajos que los

demás sectores en cada una de las dimensiones consideradas.

#### **Los 5 aspectos nacionales con mayor valoración desde la comparación regional**

Continuando con la comparación regional, surge la inquietud de ver las variaciones en cuanto a la forma de evaluar los diferentes aspectos consultados para la construcción del índice por cada uno de los países, es así como se consideran a continuación los cinco aspectos con mayor y menor evaluación en Honduras y se les compara con las valoraciones en cada país. El cuadro No.5.5 muestra los cinco aspectos mejor valorados en Honduras respecto a las valoraciones en la región.

**Cuadro 5.5**  
**Honduras - Los 5 aspectos mejor valorados y su relación en la región**

Aspectos mejor valorados	Países						
	Hond.	R. D.	Pan.	Nic.	C. R.	E. S.	Gua.
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	84,2	73,0	61,1	74,9	59,9	70,5	57,2
La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades.	91,8	85,2	82,9	85,8	88,1	90,2	77,9
Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades.	84,0	75,0	74,8	66,3	74,4	60,4	68,4
Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	76,9	56,3	64,2	52,3	43,2	56,2	55,3
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	75,3	70,0	50,9	75,1	57,5	68,9	59,2

*Fuente: Elaboración propia.*

Al analizar la autonomía municipal de manera integral, los entrevistados, en su mayoría, coinciden al afirmar que la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) constituye una instancia que representa y defiende la autonomía municipal, siendo muy reconocida y respetada por los diferentes sectores considerados en este estudio. A diferencia de países como Guatemala y Costa Rica, en Honduras puede considerarse este aspecto como una de las mayores fortalezas con las que cuenta la asociación ya que goza de credibilidad y puede incidir positivamente para el fortalecimiento de la autonomía.

Muchos de los gobiernos locales hondureños se han caracterizado por realizar competencias (algunas empíricamente) más allá de las estipuladas en beneficio de su población, para que esto sea algo más sistemático, de acuerdo a los entrevistados, se puede fortalecer la gestión y modernización municipal con la implementación de la carrera municipal administrativa; y aun con todas las limitantes, la mayoría de entrevistados son de la opinión que el Gobierno central debería transferir más competencias y recursos a las municipalidades, ya que es en este nivel donde se dan soluciones oportunas y acertadas.

Otro de los aspectos mejor evaluados es el referido a la autonomía que tienen los gobiernos locales para elaborar sus presupuestos, siempre en el marco de la ley, así mismo para cumplir con sus obligaciones tienen la potestad de fijar tasas municipales, mecanismo financiero que permite fortalecer sus ingresos; estos mismos aspectos son valorados de manera distinta en los demás países de la región, incluso podría considerarse como algunas de sus principales debilidades.

**Los 5 aspectos nacionales con menor valoración desde la comparación regional**

De igual forma como se analizan los aspectos mejor valorados, en el cuadro No.5.6 se muestran los cinco aspectos con menor valoración para su análisis, como podrá observarse aunque los valores nacionales sean los más bajos, no necesariamente son los más bajos de la región, indicando que en otros países de igual forma se consideran como debilidades.

**Cuadro 5.6**  
Honduras - Los 5 aspectos menos valorados y su relación en la región

Aspectos mejor valorados	Países						
	Hond.	R. D.	Pan.	Nic.	C. R.	E. S.	Gua.
La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios	39,9	29,7	23,0	54,6	22,1	29,8	44,8
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	49,5	25,6	38,1	58,3	28,8	37,5	47,4
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	50,5	28,5	29,6	65,0	31,7	56,6	43,1
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización.	31,3	73,6	53,7	67,2	61,1	81,0	67,6
Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	40,0	47,1	28,9	51,9	47,3	61,4	47,1

Fuente: Elaboración propia.

Desde los diferentes sectores se percibe que una de las mayores debilidades de la autonomía municipal es la escasa coordinación con las instituciones del Gobierno central, generando acciones duplicadas o no priorizadas en algunos municipios. Se destaca también que la relación al interior de los municipios (entre gobierno local, órganos sub municipales y organizaciones de base) carece de buena comunicación y coordinación, limitando de esta manera las posibilidades de desarrollo local.

Por otra parte, aunque las municipalidades puedan organizar su estructura interna, la escala salarial es limitada principalmente por la Ley de Municipalidades que indica el porcentaje del presupuesto a utilizar para su funcionamiento, y el establecimiento a nivel nacional del salario mínimo, que aplica tanto para el sector público como privado.

Así mismo, las municipalidades tienen la facultad de entrar en procesos de endeudamiento mas no la capacidad, pues los montos a financiar deben ser cubiertos dentro del mismo periodo de gobierno y esto, para municipios categoría C-D<sup>101</sup> principalmente, es muy difícil de cumplir; además, existe la opción de extender el plazo a mas años, sin embargo, dependiendo del monto y el tiempo estos créditos deben ser aprobados por el Congreso Nacional.

### ***Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal***

El ejercicio de la autonomía municipal ha venido a fortalecer la gestión de los gobiernos locales, generando a su vez mayor participación ciudadana e impulsado el desarrollo local. No cabe

duda que cuando los actores locales planifican, gestionan y aúnan esfuerzos coordinadamente los resultados responden a las expectativas y necesidades particulares de los ciudadanos.

De ser considerado cada municipio como un foco de desarrollo, y a su vez mancomune esfuerzos con otros municipios con características similares, se estaría promoviendo de manera integral acciones encaminadas a resolver problemas comunes de forma planificada y preventiva, no atendiendo únicamente problemas urgentes que distraen la actividad municipal y nacional sin dejar, después de cuatro años de gestión, soluciones sostenibles.

Luego de los datos y opiniones obtenidos mediante este estudio, puede decirse que la percepción general de los entrevistados en cuanto al ejercicio de la autonomía municipal inclina la balanza positivamente, resaltando el empoderamiento, incidencia y representatividad de la asociación de municipios como factor elemental para su reconocimiento y apoyo, tanto del nivel central como de los otros sectores considerados. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer, debiendo enfrentar algunos desafíos para hacer valer su autonomía, entre los cuales se distinguen:

- Mayor respeto y cumplimiento de las leyes vigentes, relacionadas directa e indirectamente a la autonomía municipal, por todos los sectores involucrados.
- Lograr que desde el Gobierno central se transfieran competencias de manera proporcional con la transferencia de recursos financieros; de continuar la línea estraté-

---

101. La SGJ ha elaborado la Categorización Municipal para Requerimientos de Fortalecimiento Institucional, para efecto de sus programas de asistencia técnica y capacitación, mismo que ha sido asumido por otras instituciones que desarrollan actividades en y con los municipios. En una escala de 0 a 100, se ubica a los municipios en una de cuatro categorías: A-mayor capacidad (puntaje igual o mayor a 66.0); B-intermedios (puntaje entre 46.0 y 65.99); C-pobres (puntaje de 25.0 a 45.99) y; D-muy pobre (puntaje menor a 24.99)

gica del plan de nación, debe asegurarse que estos sean transferidos a los municipios y no a la región, o bien, establecer claramente los mecanismos y competencias para cada nivel.

- Es pertinente el impulso de una ley de descentralización que permita llevar hasta el nivel local todos los servicios públicos, infraestructura social, servicios de salud y educación, entre otros. Así mismo, existen otras iniciativas en materia financiera y administrativa que vendrían a favorecer la gestión de los gobiernos locales, requiriendo para ello una participación más activa e influencia de parte del sector municipal.
- Es preciso que las municipalidades presenten un mayor empoderamiento respecto a sus mismas competencias y capacidades, a fin de asumir responsabilidades y demostrar las capacidades con que cuentan para impulsar desde lo local el desarrollo nacional.
- Facilitar espacios de diálogo intersectorial permanente a fin de generar interacción y compromisos encaminados a fortalecer a los municipios y generar mayor bienestar social, con la implementación de acciones planificadas y sostenibles.

## 5.6 Análisis del módulo país

La construcción del Índice de Percepción de Autonomía Municipal a nivel regional nace a partir de la estandarización de conceptos y afirmaciones, que han permitido la valoración de los actores claves en los diferentes países de la región, ofreciendo las variaciones propias a su contexto; adicionalmente se consideró el abordaje de una temática relacionada directamente a la realidad nacional, donde con preguntas abiertas los distintos sectores consultados pudieran

proporcionar su opinión y percepción respecto a temas particulares. Es así como surge el “módulo país”, mismo que el caso de Honduras, se estructura a partir de la agenda municipal sobre la que AMHON tiene particular interés.

Los aspectos considerados en el módulo país Honduras giran en torno a los siguientes temas:

- Reformas a la Ley Electoral- separación de fecha de las elecciones
- Transferencias financieras del Gobierno central hacia los gobiernos locales
- Implementación del Plan de Nación -Visión de País, como política de desarrollo
- Carrera Administrativa Municipal CAM
- Descentralización
- Políticas de seguridad

A continuación, se describe la posición de la mayoría de actores respecto a la temática abordada, indicando inicialmente la consulta generadora realizada.

**A.** El Poder Ejecutivo a través del Tribunal Supremo Electoral promueve la reforma a la Ley Electoral, iniciativa que será construida con el aporte de los diferentes sectores de la sociedad. En estas reformas:

- i. ¿Considera usted políticamente viable la separación de fechas de las elecciones municipales de las presidenciales?
- ii. ¿Cuáles cree que pueden ser las principales implicaciones de esta separación?

Luego del proceso electoral desarrollado en noviembre del 2009, donde los hondureños acudieron a las urnas para elegir a sus autoridades





nacionales y municipales, se han presentado los informes que reflejan tanto los resultados del proceso como los por menores suscitados para su realización; con esto el TSE reconoce la necesidad de una nueva legislación y/o reformas a la ley vigente, con propósitos como el fortalecimiento de la democracia, la generación de procesos electores participativos y transparentes, otorgamiento de la supremacía que el TSE requiere como ente rector y administrador del proceso, entre otros. Es así como ha surgido el dialogo entre sectores a fin de construir una propuesta integral que encierre los intereses multi-sectoriales y beneficie a la población hondureña.

Dentro de la agenda municipal impulsada desde la AMHON una de las prioridades es la referida al fortalecimiento de la democracia a través de la separación de fechas de las elecciones municipales de las presidenciales, esta iniciativa según la mayoría de consultados, además de ser viable políticamente es necesaria a fin de permitir a la ciudadanía una mayor participación en el proceso electoral.

Se prevé que con la separación de fechas, los candidatos y candidatas postulantes a las alcaldías municipales y regidurías presentarían planes de gobierno enfocados en la realidad local, se valoraría mucho mas su capacidad (currículo) y cualidades individuales en lugar de dejarse llevar por el color político y las propuestas de los candidatos presidenciales. Entre otras ventajas,

se considera que las municipalidades ejercerían más y mejor su autonomía política generando mayor liderazgo y compromiso local, así mismo se espera que las elecciones cuenten con un mayor grado de transparencia y que se dé a conocer los resultados en menos tiempo.

Con menor frecuencia, los entrevistados se refirieron a tres desventajas que podrían relacionarse a esta iniciativa, en primer lugar lo referido al costo que pueda implicar esta separación de fechas, es decir, tener dos procesos por separado significa la preparación de logística y recursos para dos momentos y este puede ser superior en comparación al desarrollo de ambos procesos en una misma fecha; por otra parte, se considera que el tiempo de campaña política podría incrementarse dando oportunidad al nivel local antes que al nacional, saturando de esta forma a los electores de manera innecesaria; en menor grado pero no menos importante, existen comentarios respecto a que el sistema democrático nacional no cuenta con la madurez suficiente para desarrollar procesos electorales por separado, requiriendo entonces un esfuerzo adicional y con suficiente antelación para socializar el cambio y capacitar tanto a los participantes del proceso como a los electores mismos.

El cuadro No.5.7 resume las ventajas y desventajas desprendidas de las opiniones de los entrevistados respecto a esta reforma en la Ley Electoral y de la Organizaciones Políticas.

### Cuadro 5.7

#### Honduras – Ventajas y desventajas de la separación de fechas en el proceso electoral

<b>Ventajas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor participación y conciencia ciudadana en el proceso electoral.</li> <li>• Mayor transparencia en el proceso y brevedad en la presentación de los resultados.</li> <li>• Propuestas solidas fundamentadas en la realidad local y construidas con la participación de los diferentes actores locales.</li> <li>• Independencia de candidaturas del nivel central y partido políticos. Apertura a sectores discriminados o con poca participación. Incremento en candidaturas independientes.</li> <li>• Fortalecimiento de la autonomía municipal.</li> <li>• Surgimiento de nuevos líderes desde las bases comunitarias y no por imposiciones partidarias.</li> <li>• Contribuiría a distribuir y desagregar mejor las responsabilidades en cada nivel de gobierno.</li> </ul>
<b>Desventajas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento en costos para la de preparación del proceso, material electoral y capacitación de los recursos humanos.</li> <li>• Periodo de campañas políticas más extenso.</li> <li>• Necesidad de preparación y capacitación para el desarrollo de un nuevo proceso.</li> <li>• Falta de madurez democrática tanto en los políticos como en la población para participar de un proceso como este.</li> <li>• Podría entrar en conflicto la participación de las diputaciones.</li> </ul>

Fuente: *Elaboración propia.*

Cabe destacar que todos los sectores coinciden en la necesidad de reformas en la Ley, ante esta necesidad se han presentado varias propuestas relacionadas principalmente a la disminución de puestos de elección popular, creación de distritos electorales (elección de diputados), elección de gobernadores departamentales, entre otras que están siendo canalizadas por el Tribunal Supremos Electoral (TSE).

**B.** Según su percepción, el Gobierno central está anuente a cumplir lo estipulado en el artículo No. 91 de la Ley de Municipalidades que señala:

“El Estado transferirá anualmente a las municipalidades, por partidas mensuales anticipadas, de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y directamente de la Secretaría de Estado en el Despacho de

Finanzas (SEFIN) a las cuentas de las municipalidades registradas en el sistema bancario nacional, el siete por ciento (7%) en el año 2010, el ocho por ciento (8%) en el año 2011, el nueve por ciento (9%) en el año 2012, el diez por ciento (10%) en el año 2013 y el once por ciento (11%) del año 2014 en adelante...”

En enero del 2010, el sector municipal obtuvo uno de sus principales logros, la publicación de las reformas aprobadas a la Ley de Municipalidades, donde luego de varios años de lucha, se obtuvo el incremento al porcentaje de transferencias que desde el Gobierno central se traslada a las municipalidades, entrando en vigencia luego de su publicación. La crisis política y económica que ha afectado al país, ha sido una de las limitantes que según el ejecutivo le limita e impide cumplir con esta ley, generándose conflictos entre el sector municipal y el éste.



Conociendo esta situación, alrededor del 59% de los entrevistados opina que el Gobierno central no está anuente a dar cumplimiento con lo estipulado en el artículo No. 91 de la Ley de Municipalidades, independientemente de las razones que este pudiera tener, desde el momento que el porcentaje de transferencias correspondiente no fue incluido en la Ley Orgánica del Presupuesto General de La República para el ejercicio fiscal 2010, es una clara evidencia de la renuencia que este nivel administrativo tiene respecto al tema. Se aduce dos causas principales, primero que la administración anterior fue quien presentó el presupuesto, y la reforma a la ley no había sido aprobada en el Pleno, sin embargo, a finales de marzo de este año el actual gobierno presentó un nuevo presupuesto en el cual no incluyó el nuevo porcentaje; por otra parte se ha indicado que las condiciones económicas (provocadas por la crisis política que antecede a esta administración además de la crisis económica global) con las cuales se recibió el país no permiten al Ejecutivo hacer estas transferencias.

Contrario a estas opiniones, el 40% de los entrevistados considera que si hay anuencia y voluntad política, demostrada en el diálogo sostenido multisectorialmente y, siendo la falta de solvencia financiera y demás circunstancias por las que atraviesa el país, lo que ha provocado retrasos e incumplimientos.

Si bien es cierto, hay claridad en cuanto al respeto y cumplimiento de la ley, la aprobación de esta reforma implicó demasiada incidencia por parte de la AMHON, entendiéndose con esto que no existe esa anuencia por ser considerada como una amenaza al poder político que ejerce el Gobierno central, de acuerdo a lo expresado por algunos entrevistados. Lamentablemente, el no transferir fondos a las municipalidades en tiempo y cantidad, debilita las posibilidades de gestión y desarrollo de los municipios, por ende limita el ejercicio de la autonomía, ya que las transferencias continúan siendo la principal

fuerza de ingresos, especialmente en municipios categoría C y D.

**C.** ¿Considera usted que la Ley de Carrera de Administrativa Municipal fortalecería la capacidad administrativa de las municipalidades?

Durante la realización del estudio fue aprobada por el Congreso Nacional la Ley de Carrera Administrativa Municipal, con el propósito de fortalecer la capacidad de gestión administrativa de las municipalidades, al respecto los entrevistados (a excepción de tres personas) muestran total acuerdo con la importancia y necesidad de implementar esta ley y concuerdan en que es fundamental para fortalecer las capacidades y estabilidad del recurso humano, establecer mecanismos que permitan una mejor recaudación de tributos, así como la generación y control sobre los recursos de que dispone el municipio.

De acuerdo a los entrevistados, las principales implicaciones de la carrera administrativa pueden estar relacionadas con:

- Nombramiento de personal por concurso, valorando sus capacidades, experiencia y conocimiento, en lugar de continuar con el clientelismo político.
- Implementación de programas de capacitación continua para el fortalecimiento de las capacidades del personal técnico, seguimiento y evaluación del desempeño.
- Estabilidad laboral más allá de los cuatro años de duración del periodo de gobierno.
- Sostenibilidad en los procesos administrativos implementados, planificación a largo plazo.
- Mayor eficiencia en la prestación de los servicios municipales y reducción de los

niveles de corrupción, generando mayor satisfacción en los contribuyentes.

Lo anterior no es más que una muestra del respaldo que los diferentes sectores tienen respecto a la carrera administrativa municipal, considerándole una decisión acertada por parte de la AMHON; lo que se espera es que se defina con la mayor transparencia y brevedad posible los mecanismos que permitan su implementación a partir del próximo año.

- D.** ¿Considera usted que el Gobierno central ha implementado una estrategia diferenciada de descentralización de los servicios públicos de acuerdo a la capacidad de cada municipio (por categorías A, B, C y D)?

La descentralización de los servicios públicos en Honduras es un proceso que ha caminado a paso lento por varios años, esto ha permitido algunos avances en los sectores salud, agua y saneamiento, donde algunas municipalidades y mancomunidades han asumido competencias alcanzando altos niveles de eficiencia y sostenibilidad, aun cuando no se ha dado el acompañamiento debido por parte de las secretarías de Estado. Empero, estos avances no se relacionan necesariamente con la categorización municipal que maneja la Secretaría de Gobernación y Justicia. De acuerdo al 67% de los entrevistados, no se ha implementado ninguna política real de descentralización y la categorización se limita a facilitar la distribución de las transferencias de fondos hacia las municipalidades.

Aun cuando la categorización ubica a las municipalidades en grupos según la cantidad de recaudación de tributos, esto se relaciona a su vez con el nivel de pobreza, razón por la cual se esperaría que se diferenciara el trato y apoyo brindado desde el Gobierno central a fin de ser más equitativos y generar focos de desarrollo a través de la descentralización progresiva de competencias y recursos.

Por otra parte, más del 30% de los actores involucrados relacionan estos avances con la implementación de políticas de descentralización, indicando por ejemplo la ejecución de obras de infraestructura que a través del FHIS se ha descentralizado de acuerdo a la clasificación por niveles de gestión que esta institución ha desarrollado.

Luego del reconocimiento de la existencia o no de un proceso de descentralización, surge la inquietud y el deseo de impulsar la Ley de Descentralización, misma que vendría a establecer los lineamientos operativos relacionados al Plan de Nación, que permitiría un mayor empoderamiento y ejercicio de la autonomía municipal. Desde el legislativo se cuenta con total apertura a esta iniciativa y se espera que la AMHON promueva los espacios de diálogo y concertación para lograr su aprobación.

- E.** La Visión de País-Plan de Nación<sup>102</sup> establece la división del país en seis regiones ¿Considera usted que esta regionalización favorece el cumplimiento de la autonomía municipal (política, financiera y administrativa)?

---

102. La visión de país-plan de nación es la primera ley aprobada por el actual gobierno, sin embargo, la elaboración y consenso viene desde la administración anterior. La ley está constituida por una visión de país a largo plazo (2010-2038) que plantea principios, objetivos nacionales y metas de prioridad nacional; un plan de nación que cubre una primera fase (2010-2022) y se conforma de lineamientos estratégicos, objetivos e indicadores que marcarán las progresivas responsabilidades de los próximos tres gobiernos; una matriz de 58 indicadores, que contiene los criterios cuantitativos a alcanzar y que permiten medir el avance de su cumplimiento. Así mismo, se incluyó un anteproyecto para la creación del Sistema Nacional de Planificación para la ejecución e institucionalización del plan.

El impulso e implementación de este Plan de Nación se ha rodeado de incertidumbre, los entrevistados indican que desde sus inicios la concepción careció de la participación y socialización de los diferentes sectores de la población, y que no establece claramente un planteamiento operativo para el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

Siguiendo la lógica del agua, el Plan de Nación subdivide al país en seis regiones, mismas que se ubican de acuerdo a las principales cuencas hidrográficas, estas a su vez pueden subdividirse a fin de operativizar el trabajo en cada región. Aun cuando el planteamiento presenta ambiciosamente el desarrollo del país a través de mega proyectos, orientados a aprovechar y optimizar los recursos locales que permitan una mayor producción, según lo denuncian los entrevistados se desconoce la organización y los mecanismos con los que les estarían llevando a la realidad.

Esta falta de claridad es la que lleva a los entrevistados a opinar que la creación de un nuevo nivel en la estructura administrativa del Estado (representado por la figura política llamada “comisionado presidencial” en cada región), más que favorecer el papel e involucramiento de los municipios viene a sobreponerse sobre el nivel de participación y toma de decisiones en las que las municipalidades han venido ganando terreno en las últimas tres décadas. Así mismo se indica que es en el área política donde podrían presentarse mayores conflictos, esperando que las áreas financiera y administrativa no sean afectadas si se actúa conforme a la ley.

El poco tiempo que lleva el Gobierno central en el poder puede considerarse como uno de los factores que hasta ahora dificultan la adecuada organización y estructuración de las ideas y lineamientos para la implementación del Plan de Nación requiriendo mayor socialización y análisis, incluso se requiere de una propuesta proac-

tiva de parte de la AMHON en la que se indique la posición de los municipios y los aportes que desde ese nivel se puede brindar al desarrollo nacional, siendo oportuno y prudente que se mantenga el dialogo entre sectores y que se le permita a los gobiernos locales tomar de decisiones y un mayor protagonismo en el desarrollo local, en lugar de resaltar el papel de los consejos departamentales y otros organismos.

**F.** En atención a la problemática de violencia que el país viene padeciendo ¿Se ha considerado la opinión y participación de los gobiernos locales en la definición de políticas de seguridad nacional?

En los últimos años la delincuencia se ha convertido en un flagelo que avanza a pasos agigantados dirigiéndose desde las ciudades más importantes hacia el interior del país, sin hacer discriminación alguna de las condiciones socioeconómicas de la sociedad. Ante esta problemática, el Gobierno central a través de la Secretaría de Seguridad ha implementado una serie de políticas para hacer frente al crimen organizado y narcotráfico principalmente, sin embargo, estas políticas se orientan de manera correctiva en aquellos lugares donde la problemática es mayor y en los municipios pequeños donde comienza la proliferación no se ha considerado un trato preventivo.

Han sido pocas las acciones generadas de manera participativa y coordinada con los gobiernos locales y la población, actores locales que conocen la realidad y problemática que les afecta, ofreciendo su experiencia y buena voluntad para contribuir en la prevención y solución de problemas sociales que atentan contra la seguridad ciudadana. Si bien es cierto, a pesar de que la Secretaría de Seguridad opera en los diferentes municipios, la relación con ellos es escasa o nula, limitando de esta forma los resultados que en materia de seguridad pudieran obtenerse. Todo lo anterior, no es más que un resumen

de las opiniones brindadas por las personas entrevistadas, quienes concluyen en la necesidad de que se considere la opinión y participación de los gobiernos locales en la definición e implementación de políticas públicas en materia de seguridad, y que el abordaje sea diferenciando las características propias de cada municipio, dando énfasis a la prevención.

### **5.7 Autonomía municipal y equidad de género**

El enfoque de género es hoy en día uno de los ejes transversales considerado en cada uno de los ámbitos de desarrollo, principalmente porque busca la participación activa de las mujeres quienes han sido consideradas como un grupo sectorario marginado en muchos de los sectores de la sociedad, limitándose, por razones diversas, su involucramiento como un derecho ciudadano. En el ámbito municipal, la titularidad en las alcaldías municipales hondureñas es ocupada en un 94% por alcaldes, indicando este valor la limitada participación político-municipal de las mujeres, quienes llegan a ocupar únicamente 18 de las 298 municipalidades a nivel nacional.

Al definir la muestra para la construcción del IPAM, desde su inicio se consideró como único criterio de selección la posición de los actores en niveles de toma de decisión de los diferentes sectores abordados, sin embargo, al enlistar los actores de acuerdo a su cargo, la mayoría corresponde al sexo masculino, es así como del total de personas entrevistadas en Honduras el 75,6% son varones y únicamente el 24,4% son mujeres.

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP), en el Título VI, Capítulo II “Igualdad de Oportunidades Políticas” en los artículos 103-105, es el apartado orientado a promover la participación femenina en los procesos electorales, garantizando con ello la igualdad de oportunidades tanto para hombres y mujeres que estén

en el pleno goce de sus derechos ciudadanos para participar de una democracia participativa, asimismo pretende evitar cualquier forma de discriminación por razones de género, credo, raza, religión, entre otros. A su vez, establece una base mínima de participación femenina del 30%, aplicable tanto a la dirección interna de los partidos políticos como a todos los cargos de elección popular.

Entre los mecanismos adicionales que la LEOP establece para el cumplimiento de la igualdad de oportunidades, se indica la obligatoriedad de aprobar una política interna de equidad de género en cada partido político y a su vez la presentación de un informe de cumplimiento seis meses antes a la convocatoria a las elecciones internas y primarias que hace el TSE.

Con todo, el 48% de los entrevistados opina que el sistema electoral no cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación de las mujeres en cargos de elección popular, porque si bien es cierto, la Ley lo establece, no se toman medidas y acciones concretas para la capacitación política y promoción del liderazgo femenino. La falta de coordinación mencionada en secciones anteriores, se ve reflejada también en cuanto al apoyo en formación municipal que puedan ofrecer las instituciones educativas del sector público, donde de acuerdo a la percepción de la mayoría de entrevistados, no cuenta con una perspectiva con enfoque de género

En el nivel municipal, el 58% de los entrevistados considera que el establecimiento de políticas de género que favorezcan la participación y beneficios de mujeres, es una facultad con la que cuentan los gobiernos locales en el ejercicio de su autonomía, sin embargo, en la práctica principalmente se da como respuesta ya sea al cumplimiento de las exigencias por convenios celebrados con organismos externos o bien a lineamientos establecidos por el nivel central.

De igual forma, los entrevistados opinan que las municipalidades pueden integrar en su estructura interna el enfoque de género como un eje transversal, tanto para la selección y fortalecimiento del personal interno como en las políticas públicas generadas para el beneficio de la población, empero sigue siendo una opción y no obligación para las municipalidades. Aparte

de las limitantes existentes en el nivel local, desde el Gobierno central el apoyo brindado a las municipalidades en materia de género es muy escaso, faltando la generación de información desagregada para el análisis de la situación real en materia de género y así poder reorientar los recursos y establecer una planificación que permita progresivamente la inclusión con equidad.

# Capítulo VI



**EL SALVADOR**





## Introducción



En el presente capítulo se analizará el IPAM y sus diferentes componentes para el caso concreto de El Salvador. Al igual que el resto de los capítulos por país, el análisis sigue una misma estructura. ¿Cómo perciben la autonomía municipal los actores políticos vinculados a la gestión de las municipalidades en El Salvador? Esta es precisamente la pregunta general que sigue la línea de argumentación del presente capítulo.

En primer lugar, se abordarán los principales temas de la agenda política municipal transcurridos durante el periodo en estudio del IPAM. Agenda caracterizada principalmente por la discusión (en diferentes escenarios) en torno a un préstamo internacional destinado a mejorar la gestión municipal.

En segundo lugar, se abordarán las diferentes definiciones sobre la autonomía municipal presentadas por los actores entrevistados. Posteriormente, para una mejor comprensión, se clasificaron las respuestas a partir de las tendencias que con mayor frecuencia estuvieron presentes en los resultados.

En tercer lugar, se analizarán los principales hallazgos del IPAM y a partir de los cuatro subíndices (reglas institucionales, autonomía política, administrativa y financiera), para lograr una visión más integral del tema, si bien cada uno de los cuatro subíndices fue analizado por separado, también se comparó de manera integral

En cuarto lugar, se hará una reflexión de los resultados país desde una visión regional, es decir, se compararán los hallazgos de El Salvador más significativos y se abordarán desde una perspectiva regional. Finalmente, se abordará los desafíos y retos a partir de las preguntas abiertas para el módulo país y las preguntas que abordan la transversalidad del género en el tema.

### ***Características propias de la muestra en el caso nacional***

En El Salvador el escenario político municipal está marcado por la intervención de instituciones y organizaciones que influyen, en diferentes niveles, sobre la agenda y la misma gestión municipal. En los párrafos anteriores se describió a grandes rasgos el contexto político municipal acaecido durante el período en estudio (planificación y ejecución) y se determinó la participación de actores provenientes de diferentes sectores.

Si bien en este período ocurrieron hechos y participaciones concretas, la experiencia determina una constante en la participación de ciertos actores en la agenda municipal o vinculada a la gestión municipal. Esta realidad planteó la necesidad de diseñar un marco muestral integrado con personas que se vuelven imprescindibles para el Índice de Percepción de la Autonomía Municipal. Para el caso de El Salvador se planificó entrevistar a 47 personas provenientes de diferentes sectores.

**Cuadro 6.1**  
El Salvador: sectores entrevistados

Sector	Institución	Número
<b>Asociación Nacional de Municipios</b>	COMURES	11
<b>Asamblea Legislativa/ partidos políticos</b>	Asamblea Legislativa	17
<b>Institución pública</b>	Corte de Cuentas de la República	2
	Consejo de Descentralización y Desarrollo Territorial	1
	Ministerio de Hacienda	1
	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	1
	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)	1
	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	1
	Sub Secretario de Descentralización y Desarrollo Territorial	1
<b>Universidades, academia, etc.</b>	Maestría en Desarrollo Local	1
<b>Colectivos sociales</b>	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social	1
	Fundación Nacional para el Desarrollo	1
	Iniciativa Social para la Democracia	1
<b>Medios de comunicación</b>	El Diario de Hoy	2
	La Prensa Gráfica	1
	El Faro	1
	Canal 33	1
	Diario Co Latino	1

Fuente: Elaboración propia

De las 47 entrevistas planificadas, se realizaron 46 lo que representa el 98 por ciento de cobertura. La única entrevista que no se logró realizar fue el titular de la Secretaría de Asuntos Estratégicos. Por otro lado, de las personas originalmente identificadas se tuvo que cambiar algunas, debido a sus agendas de trabajo. De las 47 personas consideradas para el IPAM se tuvo que sustituir a 10 entrevistados por otros de la misma institución, o incluso de otras institucio-

nes. Para no afectar los objetivos planteados en el estudio se cuidó que la nueva selección fuera lo más apegada al perfil de los entrevistados planteados originalmente.

### 6.1 Contexto político municipal durante el período de estudio

La agenda política municipal en El Salvador, -du-

rante el primer semestre del 2010-, se centró en la discusión de una serie de decretos vinculados a la gestión municipal. Una de las iniciativas legislativas más importantes fue la propuesta del Ejecutivo y posterior aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de un crédito de \$ 80 millones destinados al fortalecimiento de los gobiernos locales.

La aprobación del préstamo requirió de una serie de negociaciones entre el Gobierno, la Asamblea Legislativa y COMURES (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador) con el objetivo de establecer las áreas prioritarias de intervención. Finalmente, el 17 de junio de 2010 la Asamblea autorizó la subscripción del convenio con el Banco Mundial.

El préstamo surge como una respuesta del Ejecutivo ante la imposibilidad de incrementar el FODES (Fondo para el Desarrollo Económico y Social) tras argumentar que no había fondos en las arcas del Estado. Pese a que el aumento a las transferencias había sido uno de los compromisos adquiridos por el actual Presidente de la República, Mauricio Funes -durante la pasada campaña electoral- la elaboración del proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado para el año fiscal 2010 no contempló ese aumento.

Con ese antecedente, si bien la noticia del préstamo al Banco Mundial fue bien recibida por el gremio municipalista, éste reiteró su intención de seguir impulsando la propuesta de aumento de un 2 por ciento (del 7 al 9 por ciento) y de manera permanente al FODES<sup>103</sup>.

Por otro lado, la agenda municipal del 2010 también giró en torno a proyectos legislativos que trastocan la gestión municipal desde diferentes dimensiones. Tres de los más importantes son

los proyectos de ley: Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la Ley de Acceso a la Información Pública y las reformas al Código Electoral para establecer la existencia de concejos pluripartidistas en El Salvador. Si bien las tres propuestas aún se encontraban en estudio en la Asamblea Legislativa durante el cierre de la presente investigación, la discusión de estos requirió el pronunciamiento de las municipalidades respecto a la vinculación de éstas como uno de los actores en la implementación.

El proyecto original de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial presentado en el 2009 planteaba la existencia de una estructura de ejecución que trastocaba la autonomía municipal, pues de acuerdo a los alcaldes no quedaba claro cuál sería la participación de la representación municipal en las entidades que decidirían sobre la aplicación de la ley. “Nos preocupa porque no se toma en cuenta el ordenamiento jurídico administrativo que se establece en La Constitución”, declaró a los medios el Vicepresidente de COMURES, Carlos Ruiz, en referencia a la propuesta de ley.

Tras un intento fallido por aprobarla en abril de 2009, el Pleno decidió regresar el proyecto a la Comisión de Asuntos Municipales. En enero de 2010 la Comisión retomó la discusión, sin embargo, fue hasta junio del mismo año cuando decidieron la creación de una comisión especial para profundizar en el estudio. La Comisión de Asuntos Municipales recibió de COMURES una propuesta metodológica para el análisis del proyecto.

Otro de los proyectos de ley vinculados a la gestión municipal es el referido al acceso a la información pública. La iniciativa establece que las municipalidades, como instituciones públicas, no solo tienen que proporcionar información

---

103. La petición fue presentada a la Asamblea Legislativa el 17 de junio de 2010.

de carácter público sino que impone a éstas la creación de una unidad de información. El 11 de mayo la Secretaría de Asuntos Estratégicos a través de la Sub Secretaría de Transparencia y Anticorrupción realizó un foro-consulta sobre la propuesta a los alcaldes. Del ejercicio de consulta resultaron una las siguientes conclusiones por parte de los alcaldes:

- “Si bien la aprobación de la ley implicará un avance significativo en la modernización de la administración pública municipal, su diseño no ha considerado las profundas debilidades institucionales de los gobiernos locales (escases de recursos económicos, técnicos y humanos).
- El Código Municipal (Título IX) ya cuenta con herramientas y mecanismos que habilitan el acceso a la información y la rendición de cuentas.
- El 80% de los municipios del país tienen una situación financiera que difícilmente les permitirá cumplir con los compromisos que la ley determina en relación al montaje de Oficinas de Información, el personal y los sistemas que ello implica.
- Los principales desafíos que enfrentan las municipalidades de cara a la implementación de la ley son: voluntad política, fortalecer la capacidad institucional y resolver los requerimientos de inversión que la ley genera” (sitio web de CAPRES, Casa Presidencial, 11 de mayo de 2010).

Las observaciones fueron recibidas por el Sub Secretario de Transparencia, Marcos Rodríguez, quién poco después solicitó a la Comisión de Legislación de la Asamblea Legislativa tomarlas en cuenta. El proyecto se encuentra en la primera fase de discusión en el Primer Órgano del Estado.

Finalmente, otra de las iniciativas legislativas de

la agenda municipal de 2010 son las reformas al Código Electoral y otras leyes para establecer concejos municipales integrados de manera pluripartidista. Actualmente, el partido que gana con mayoría simple integra en su totalidad los concejos municipales. Las reformas requieren un cambio en algunos elementos del sistema electoral, pero sobre todo se enfrenta grandes obstáculos políticos.

Milton Galileo, alcalde y miembro de la Junta Directiva de COMURES, declaró a los medios de comunicación que este es un tema que no está agendado como prioritario. “No es que el tema no interese, pero fue parte de los acuerdos suscritos durante el congreso extraordinario realizado en febrero de este año. La mayoría fue enfática al decir que no querían concejos pluralistas”, dijo el edil a La Prensa Gráfica, 28 de junio de 2010.

## 6.2 Autonomía municipal un constructo diverso

Los resultados obtenidos a partir del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) muestran que las percepciones sobre la definición y los componentes de la misma varía casi de entrevistado a entrevistado. Sin embargo, algunas nociones son más constantes que otras, especialmente en lo relacionado a la concepción jurídica. En los siguientes párrafos se hará un balance general sobre las percepciones conceptuales sobre la autonomía municipal señaladas por los entrevistados.

### 6.2.1 Connotaciones conceptuales de la autonomía municipal

De manera general, los resultados del IPAM muestran que la mayoría concuerda con la idea de que en El Salvador la autonomía municipal tiene una base jurídica (establecida en La Constitución de la República y el Código Municipal,

entre otras leyes<sup>104</sup>). Es decir, reconocen que más allá de una voluntad política es una condición innegable de las municipalidades.

Al profundizar en el análisis de los resultados, encontramos que las definiciones sobre la autonomía municipal (incluso sobre las tres áreas: política, administrativa y financiera) son efectivamente un constructo diverso. Para muchos se trata de la independencia de las municipalidades respecto al Gobierno central y de los partidos políticos, mientras que para otros es capacidad de autogobernarse.

### 6.2.2 Concepto de autonomía municipal

Se les solicitó a los entrevistados que definirían, a partir de su experiencia, el concepto de autonomía municipal. Dado que se trata de una pregunta abierta, para un mejor análisis se agruparon las respuestas en siete categorías que representan las tendencias más frecuentes en la conceptualización de los actores consultados. En el cuadro 6.2 se retoman las ideas que predominaron.

**Cuadro 6.2**  
Concepto de autonomía municipal según los entrevistados

Idea predominante
Independencia para tomar decisiones enmarcadas en las leyes
Independencia para tomar decisiones como gobiernos locales
Libertad de los alcaldes para decidir
Decidir sobre la gestión de sus competencias
Capacidad para hacer gobierno local con independencia de gobierno central
Capacidad para desconcentrar servicios
Otras
<b>Total</b>

---

Fuente: *Elaboración propia*

---

104. La Constitución Política establece que las municipalidades son autónomas en lo administrativo, en lo técnico y en lo financiero (Art. 203).

Los resultados muestran que la idea predominante es “independencia de las municipalidades para decidir sobre su gestión”. Una concepción con un fuerte componente político porque hace énfasis en la capacidad de tomar decisiones como gobiernos locales. La concepción está estrechamente vinculada con una de las áreas de la autonomía abordadas en el estudio: la autonomía política. De acuerdo a la agenda temática del Observatorio de la Autonomía Municipal (OdAM) se define como: “la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coor-

dinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal”.

### **Autonomía política**

Al abordar el concepto de la autonomía política la mayoría de las repuestas están orientadas a la capacidad de las municipalidades de resolver problemas en sus territorios, desarrollar su propio gobierno, establecer sus reglas y sus políticas públicas. En el siguiente cuadro aparecen las ideas más frecuentes en las respuestas.

**Cuadro 6.3**  
**Concepto de autonomía política municipal**

<b>Ideas predominantes</b>
Capacidad de resolver problemas, desarrollar su propio gobierno, establecer sus reglas y sus políticas públicas.
Posibilidad de tomar una decisión sobre la gestión municipal con independencia del partido a través del cual haya sido elegido el alcalde y el concejo municipal <sup>106</sup> .
Libertad para que un habitante de ese territorio sea elegido como representante municipal y libertad de los ciudadanos de elegirlo
Las municipalidades pueden tomar decisiones vinculantes para sus municipalidades de manera independiente a las decisiones tomadas por el Ejecutivo.
Potestad para gobernar dada por los votantes
La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel local

*Fuente: Elaboración propia*

105. Además en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinentes y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo.

106. Los concejos municipales en El Salvador son elegidos en su totalidad por el partido que más votos haya obtenido. Es decir, el partido que haya ganado por mayoría simple integra en su totalidad el concejo municipal (alcalde, síndico y regidores).

El cuadro 6.3 muestra que en las definiciones también predomina la idea de gobernar y tomar decisiones con independencia de los partidos a través de los cuales los concejos municipales fueron electos. “(la autonomía municipal) es la libertad de actuar conforme a su competencia y compromiso ante la población, independientemente de su bandera o partido político”, sostuvo un miembro de la Junta Directiva de COMURES.

Pero la independencia no solo es en relación a los partidos políticos sino que también respecto al Gobierno central. “Es la facultad que tienen para poder desarrollar sus programas sin pasar por la regulación del Gobierno central”, sostuvo uno de los diputados.

Por otro lado también los consultados entienden la autonomía política como la capacidad para elegir y ser elegido como autoridad local. En dos sentidos: como la libertad de un ciudadano de ser elegido como representante municipal y como la posibilidad de que estos pueden elegir a su representante. Este dato resulta interesante si se toma en cuenta que El Salvador el monopolio de la elección de candidatos lo tienen los partidos políticos. Es decir, las leyes establecen que para acceder a un puesto de elección popular se tiene que hacer a través de los partidos políticos. Con ello se imposibilita que exista una

elección directa de cualquier ciudadano, algo que contraría el derecho de ser elegido, al menos de manera directa<sup>107</sup>.

Otra de las concepciones que sobresalieron fue la de concebir la autonomía política como la potestad de las municipalidades para gobernar otorgada por los votantes y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel local. Ambas ideas hacen énfasis en la participación ciudadana, sea para delegar poder como para tomar decisiones.

### ***Autonomía administrativa***

La definición de autonomía administrativa que predominó está relacionada a la idea de que las municipalidades tienen la potestad y capacidad para decidir sobre cómo administrar los diferentes recursos en función de mejorar su gestión, es decir, prevalece una percepción burócrata, en el sentido de un buen funcionamiento. “Es la potestad y facultad de organizar su estructura administrativa para su gestión. Es decir, de estructurar y establecer sistemas de administración contables que se requieran. De ejercer la gestión para el desarrollo del municipio”, sostuvo uno de los entrevistados pertenecientes al sector de colectivos sociales. En el siguiente cuadro se retoman las ideas predominantes.

---

107. En julio de 2010 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el artículo que hace referencia.



## Cuadro 6.4 Concepto de autonomía administrativa municipal

Ideas predominantes
Capacidad de administrar y dirigir los diferentes recursos de la municipalidad
Potestad para definir sus propios métodos de funcionamiento
Capacidad de tomar decisiones con independencia del gobierno central
Posibilidad de establecer su organigrama de funcionamiento
Facultad para diseñar su funcionamiento con independencia de quién los eligió
Capacidad instalada para la gestión gubernamental
Capacidad para la formación de recursos humano
Capacidad para organizar ingresos y egresos dependiendo de las necesidades locales.

*Fuente: Elaboración propia*

Otra de las concepciones prevalecientes en las definiciones de la autonomía administrativa aborda la capacidad instalada para la gestión municipal y para la formación de recursos humanos municipales. Pero, ¿qué sucede en la realidad?

En El Salvador muchas municipalidades no cuentan con una estructura administrativa que permita una gestión más eficiente. Un ejemplo de ello son las profundas debilidades y desigualdades entre municipalidades en lo que al recurso tecnológico se refiere, mientras algunas tienen variedad de medios tecnológicos, otras apenas cuentan con lo necesario para realizar su trabajo. Por otro lado, en relación a la formación de recursos humanos, si bien en El Salvador existe una ley que regula la formación de la carrera administrativa municipal, aún prevalece una cultura propensa a que se sigan implemen-

tando prácticas antojadizas en la contratación y promoción del recurso humano. Esto pone en evidencia que este sigue siendo un tema de la agenda política municipal que requiere atención y discusión más allá de lo puramente normativo.

### *Autonomía financiera*

Finalmente, en lo que respecta a la autonomía financiera prevaleció la idea de que esta se refiere a la capacidad de generar sus propios recursos, especialmente a través de tasas e impuestos municipales. “Es la facultad de determinar y generar los recursos a través de tributos, tasas e impuestos municipales”, sostuvo uno de los diputados entrevistados. En el cuadro No. 6.5 se retoman algunas de las ideas predominantes en las definiciones de autonomía financiera dadas por las personas entrevistadas.

### Cuadro 6.5 Concepto de autonomía administrativa municipal

Ideas predominantes
Capacidad de generar sus propios recursos económicos a través de tasas e impuestos.
Capacidad de administrar e invertir los fondos provenientes de los ingresos municipales
Capacidad para implementar política financieras
Capacidad para orientar su inversión pública
Capacidad para definir su presupuesto

Fuente: *Elaboración propia*

Si bien la mayoría entiende la autonomía financiera como la capacidad de generar recursos a través de tasas e impuestos<sup>108</sup>, también predomina la idea de conceptualizarla como la capacidad de implementar políticas financieras y de orientar la inversión en función de las diversas realidades municipales. Es decir, se entiende en dos sentidos, desde la capacidad de generar recursos y de administrarlos; y por otro lado, desde la capacidad de decidir cómo implementarlos (políticas públicas). Esto pone en evidencia que no solo se trata de una percepción que entiende a las municipalidades como receptoras sino también como generadoras de inversión pública para lograr una gestión municipal más eficiente.

### 6.3 Índice de Percepción de la Autonomía Municipal

En términos generales el IPAM en El Salvador contiene una fuerte concepción jurídica de la autonomía municipal. Es decir, prevalece una idea clara y positiva de los entrevistados sobre las leyes que defienden y establecen los diferen-

tes niveles de la autonomía municipal en el país. De hecho, las preguntas relacionadas al marco jurídico (leyes) fueron las más favorablemente evaluadas. Lo que lleva a plantear al menos dos hipótesis, que si bien no serán resueltas en el presente estudio sí abren una nueva línea de investigación.

- El marco jurídico es claro al plantear a la autonomía municipal como un principio constitucional y, por lo tanto, es incuestionable.
- La autonomía municipal como principio constitucional presenta un problema en la aplicabilidad, no en la norma.

Pero para conocer los resultados del IPAM en relación a sus componentes, incluyendo a las reglas institucionales, en el cuadro 6.6 se retoman el comparado de los subíndices que componen el IPAM para establecer las diferencias entre uno y otro.

108. Las tasas municipales son propuestas por los concejos municipales pero aprobados por la Asamblea Legislativa. En el caso de las tasas si son impuestas por las municipalidades.

**Cuadro 6.6**  
**Índice de Percepción de la Autonomía Municipal y sus subíndices**

Subíndices de la Autonomía Municipal	Total
Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)	69.5
Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)	56.1
Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)	52.0
Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)	59.8
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Municipal</b>	<b>59.4</b>

Fuente: Elaboración propia

El Índice de Percepción de la Autonomía Municipal en El Salvador fue de 59.4 puntos. Al desagregarlo por subíndices se encuentra que el IPRI resultó con el mayor puntaje, mientras que el APAD el de menor puntaje. Esto refuerza la idea de que para los entrevistados las leyes expresan más certidumbre acerca de la autonomía municipal en general; pero que en lo relacionado a las condiciones existentes para una adecuada gestión municipal la situación no es muy clara. Pero, ¿cómo interpretar estos datos?

Para acercarnos a una posible explicación hay que tomar en cuenta la forma en que fueron percibidos los diferentes componentes de los subíndices. En el caso del IPAD algunos de los elementos peor evaluados están estrechamente relacionados con la disponibilidad de recursos técnicos, humanos e incluso de infraestructura

para implementar una gestión eficiente de las competencias. Esta percepción concuerda con la realidad de muchas municipalidades que tienen debilidades institucionales por tener escasos recursos económicos, técnicos y humanos. En los siguientes párrafos se va a abordar cada una de los subíndices de manera diferenciada con el objetivo de profundizar en el comportamiento de sus diferentes variables.

### 6.3.1 Autonomía municipal en general

Los resultados muestran que los entrevistados evaluaron de manera positiva la autonomía municipal. El Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) en general fue de 59.4. En el cuadro No. 6.7 se desagrega la puntuación del índice evaluado por cada uno de los sectores que componen la muestra.

**Cuadro 6.7**  
Índice de Percepción de la Autonomía Municipal en general

Sector entrevistado	Índice de la Autonomía Municipal	
		Puntaje
	Asociación Nacional de Municipios	<b>68.2</b>
	Asamblea Nacional /Congreso	<b>63.8</b>
	Institución Pública	<b>63.3</b>
	Universidad, académica, instituto de investigación	<b>55.2</b>
	Colectivos sociales	<b>55.7</b>
	Medios de Comunicación	<b>50.0</b>
	Total	<b>59.4</b>

Fuente: Elaboración propia

El sector entrevistado con el Índice de Percepción de la Autonomía Municipal más alto fue COMURES, seguido por la Asamblea Legislativa y posteriormente por las instituciones públicas. Si bien el resto evaluó el IPAM de manera positiva, los tres primeros sectores mostraron una valoración más favorable sobre la autonomía municipal en general. Esto podría deberse a dos escenarios.

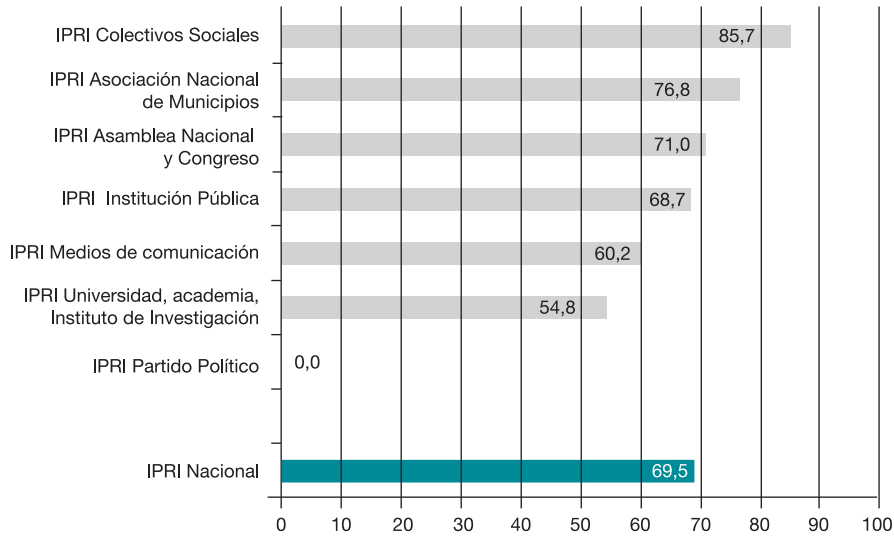
Por un lado, que las instituciones vinculadas de manera más cercana a la gestión de las municipalidades tienen una percepción más favorable de la autonomía porque están más relacionadas a la reflexión e interpretación sobre la gestión municipal. Y por otro lado, que las universidades, medios de comunicación y colectivos sociales tienen una expectativa más alta de esta y por ello se muestran más escépticos sobre la misma.

Ahora bien, al desagregar los datos a partir de los subíndices que forman el IPAM (reglas institucionales, autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera) los datos varían. En los siguientes apartados se analizan los datos según los subíndices del IPAM y los sectores consultados.

### 6.3.2. Reglas institucionales

En términos generales los resultados muestran que existe una opinión favorable en la correspondencia entre las reglas institucionales (La Constitución, Leyes y demás mecanismos de ejecución) y la autonomía municipal. En el gráfico No. 6.1 aparecen las siete afirmaciones que fueron tomadas para establecer el índice de percepción de las Reglas Institucionales (IPRI).

**Gráfico 6.1**  
**El Salvador: Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)**

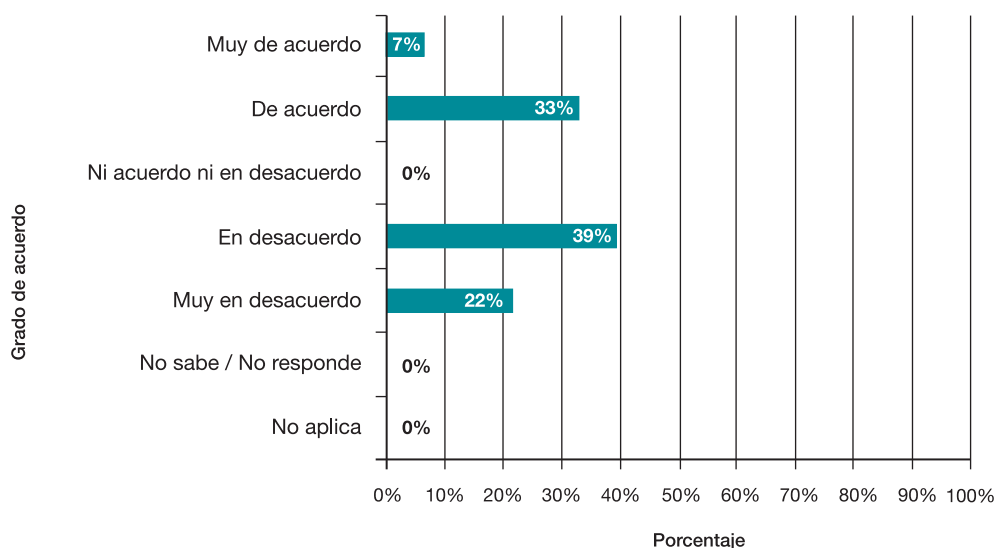


Fuente: Elaboración propia

El sector que más de acuerdo estuvo con las afirmaciones relacionadas al Índice de Percepción de las Reglas Institucionales fue los colectivos sociales, seguido por COMURES y la Asamblea Legislativa. A diferencia del IPAM en general, cuando se trata de IPRI los colectivos sociales se muestran más de acuerdo con que las reglas institucionales o leyes favorecen a la autonomía municipal.

De las afirmaciones que componen el IPRI, la referente a que “la coordinación interinstitucional existente evita la duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios” aparece con más dispersión mostró en las opiniones. Al observar los resultados de esta afirmación la mayoría (el 39 por ciento) se muestra en desacuerdo.

**Gráfico 6.2**  
**La coordinación evita la duplicidad de funciones  
entre las instituciones y los municipios**



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, si se agrupan nuevamente las respuestas en de acuerdo (incluye muy de acuerdo) y desacuerdo (incluye muy de desacuerdo), tenemos un 61% en desacuerdo con la idea de que coordinación entre instituciones evita la duplicidad de funciones, mientras que el 40% se mostró de acuerdo. Pero, ¿en qué contexto se podría interpretar éstos resultados?

En primer lugar, la Constitución establece que autonomía municipal es una condición que rige la gestión municipal. El artículo 203 explica que los municipios serán autónomos en lo económico, técnico y administrativo. En segundo lugar, la materialización de esta condición se concreta en las competencias municipales establecidas en el Código Municipal. Sin embargo, dada la poca claridad de sus límites y alcances, muchas veces hay duplicidad de funciones entre los niveles de gobierno. Es decir, ¿quién hace qué y hasta dónde? Pese a que actualmente existen

instituciones gubernamentales diseñadas para mejorar la coordinación es una realidad que sigue siendo señalada como un problema que impide una mejor gestión municipal.

### 6.3.3 Autonomía política

El Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP) se estructuró a partir de 11 afirmaciones y ante las cuáles los entrevistados debían establecer qué tan de acuerdo o no estaban con las mismas. El promedio general del Índice de la Percepción de la Autonomía Política (IPAP) es de 56.1. Si bien este dato muestra una evaluación bastante buena, en relación al Índice de Percepción de la Autonomía Municipal en general (IPAM) se muestra 3.3 puntos por debajo. Pero, ¿a dónde sucede la disminución?

De los sectores consultados, COMURES otorgó el puntaje más alto al Índice de Percepción de la

Autonomía Política, seguido por las instituciones públicas y la Asamblea Legislativa. En el cuadro

6.8 se detalla los datos correspondientes al IPAP según el sector consultado.

**Cuadro 6.8**  
**Índice de la Percepción de la Autonomía Política (IPAP)**

Sector entrevistado	Autonomía Política	
		Puntaje
	Asociación Nacional de Municipios	<b>68.2</b>
	Asamblea Nacional /Congreso	<b>63.6</b>
	Institución Pública	<b>63.9</b>
	Universidad, académica, instituto de investigación	<b>58.7</b>
	Colectivos sociales	<b>38.6</b>
	Medios de Comunicación	<b>43.5</b>
	Total	<b>56.1</b>

Fuente: *Elaboración propia*

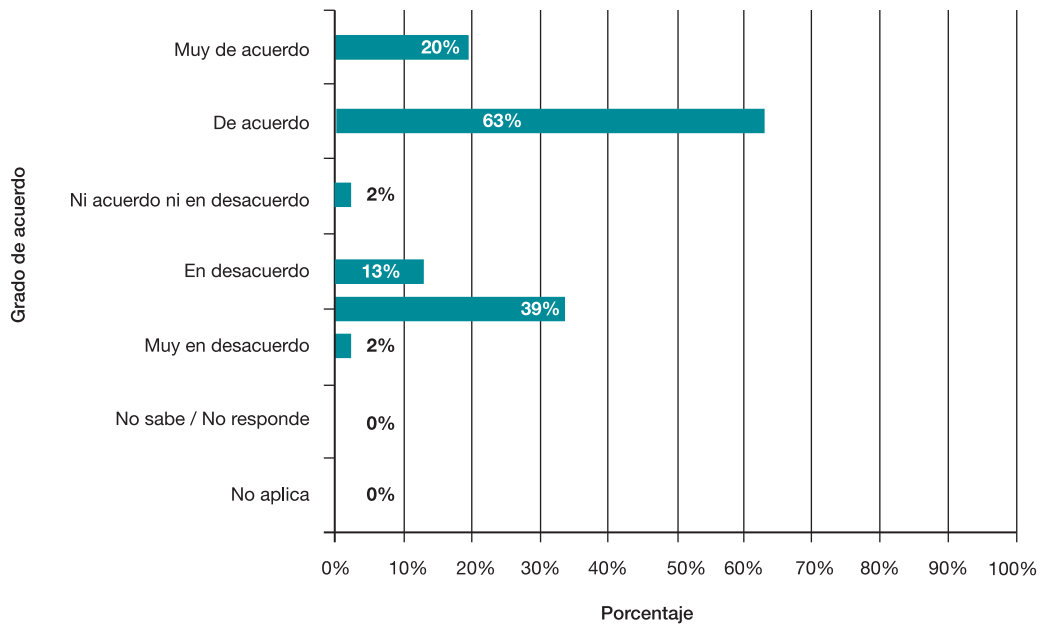
Los datos del cuadro 6.8 muestran que a diferencia del Índice de Percepción de la Autonomía de las Reglas Institucionales (IPRI), en este caso el colectivo social es el sector con el más bajo puntaje otorgado al IPAP. Es decir, el colectivo social percibe que existe más autonomía municipal en lo relacionado a las reglas institucionales que en lo referente a la potestad de los gobiernos locales de tomar decisiones en la generación y coordinación de políticas relevantes para el desarrollo municipal. El resto de sectores mantuvo más o menos igual su percepción de un área de la autonomía a otra.

Ahora bien, al profundizar en el análisis de la au-

tonomía política los resultados muestran que las opiniones son diferentes según el componente abordado. Las afirmaciones relacionadas con el marco normativo o la capacidad de las municipalidades de tomar decisiones vinculantes son mejor evaluadas que las que abordan la intervención de otras instituciones para una mejor gestión.

Un ejemplo de lo anterior aparece en el gráfico No. 6.3, el cual presenta los porcentajes obtenidos ante la afirmación que aborda sobre la autonomía de las municipalidades para formular políticas públicas.

**Gráfico 6.3**  
Percepción sobre la autonomía de las municipalidades  
para formular políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

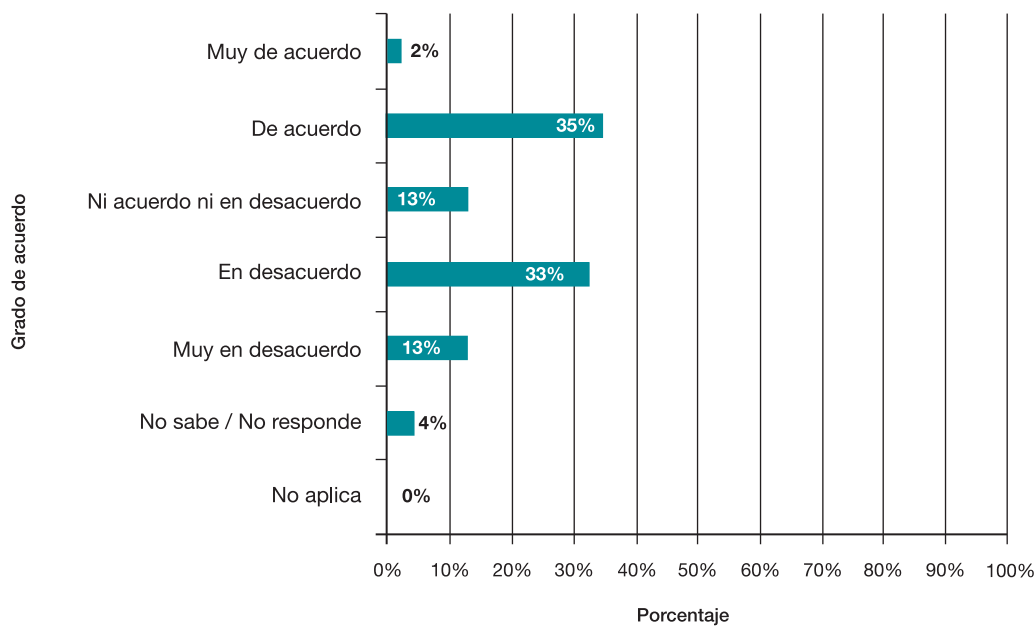
El 63 por ciento de los entrevistados se mostraron de acuerdo con que los gobiernos locales tienen autonomía para implementar sus políticas públicas. Pero el dato aumenta de manera considerable si se le suma el porcentaje de quienes se muestran muy de acuerdo con la afirmación. En total el 83 por ciento se mostró de acuerdo o muy de acuerdo. Dado que los gobiernos municipales (alcalde y concejo municipal) son autoridades electas a través del voto directo de una población determinada, los entrevistados parecen percibir sus decisiones como válidas y tan

legítimas como las tomadas desde el Gobierno central.

Por otro lado, los entrevistados difieren al preguntarles sobre la intervención de otras instituciones en la gestión de los gobiernos municipales. A diferencia de las afirmaciones relacionadas a la autonomía para implementar políticas públicas, como se puede ver en el gráfico No. 6.4, cuando se aborda lo relacionado a la intervención de otras instituciones en la gestión municipal las percepciones no son tan unánimes.



**Gráfico 6.4**  
Percepción sobre la autonomía de las municipalidades  
para implementar políticas públicas

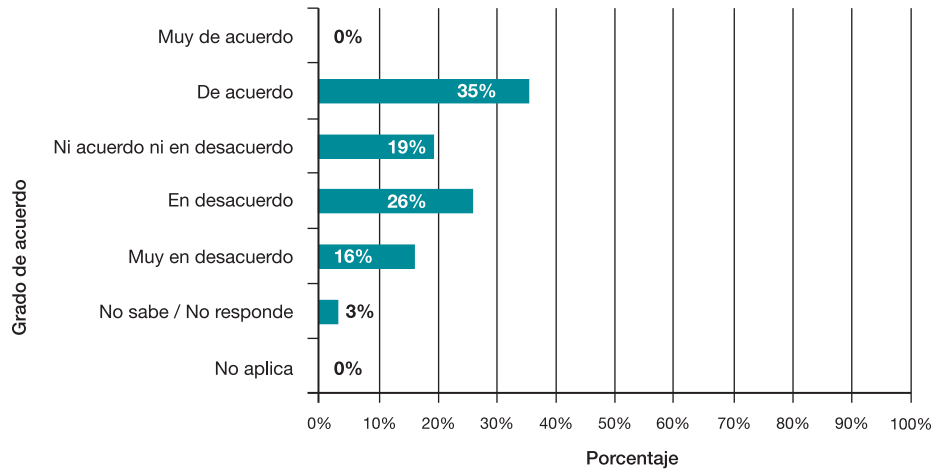


Fuente: Elaboración propia

Una de las instituciones que brinda asistencia técnica a las municipalidades en El Salvador es el ISDEM (Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal). Para conocer la percepción de los entrevistados sobre la eficacia en la gestión de esta institución se les preguntó qué tan de

acuerdo están con la siguiente afirmación: “el Instituto Nacional de Municipios (en este caso el ISDEM) ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades”, los resultados varían. En el gráfico 6.5 se retoman los resultados de la pregunta anterior.

**Gráfico 6.5**  
Percepción sobre el ISDEM



Fuente: Elaboración propia

El 46 por ciento se muestra en desacuerdo o muy en desacuerdo, mientras que el 35 por ciento se muestra de acuerdo. Los datos muestran que para la mayoría de entrevistados la institución no goza de una percepción favorable.

#### 6.3.4 Autonomía administrativa

El Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD) se estructuró a partir de veinte

afirmaciones y el promedio general fue de 52 puntos. En relación al IPAP (Autonomía política), éste se mostró más bajo.

Al desagregar el IPAD según el sector, los miembros de la Junta Directiva de COMURES otorgan el promedio más alto, seguido por los entrevistados pertenecientes a las instituciones públicas. En el cuadro No. 6.9 se detallan los resultados.

**Cuadro 6.9**  
**Índice de percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)**  
**por sector**

Sector entrevistado	Autonomía Administrativa	
		Puntaje
	Asociación Nacional de Municipios	<b>59.0</b>
	Asamblea Nacional /Congreso	<b>56.0</b>
	Institución Pública	<b>57.7</b>
	Universidad, académica, instituto de investigación	<b>55.8</b>
	Colectivos sociales	<b>40.0</b>
	Medios de Comunicación	<b>43.7</b>
	Total	<b>52.0</b>

*Fuente: Elaboración propia*

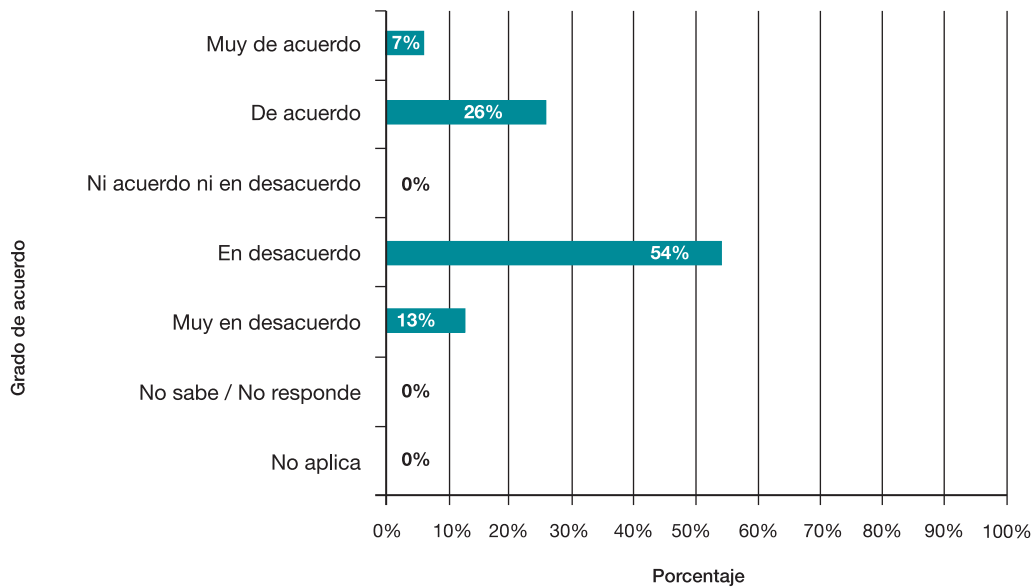
El cuadro muestra que COMURES es el sector con la percepción más alta sobre la autonomía administrativa, seguido por las instituciones públicas. En tercer lugar y cuarto lugar respectivamente es para la Asamblea Legislativa y las universidades e instituciones de investigación. Finalmente, los sectores con la percepción más baja sobre la autonomía administrativa son los medios de comunicación y los colectivos sociales respectivamente.

Al abordar los componentes del Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD) encontramos nuevamente que en lo relacionado

a la claridad de las leyes que regulan la capacidad de las municipalidades para ejecutar sus competencias, los entrevistados se muestran de acuerdo. Sin embargo, en lo relacionado a la intervención de otras instituciones sobre la gestión de estas las competencias se muestran en desacuerdo.

Ante la pregunta “¿qué tan de acuerdo está con la afirmación de que existe una correspondencia entre la transferencia de las competencias del Gobierno central y las transferencias de recursos financieros?”, la mayoría de los entrevistados se mostraron en desacuerdo.

**Gráfico 6.6**  
Correspondencia entre la transferencia de las competencias  
del Gobierno central y las transferencias de recursos financieros



Fuente: *Elaboración propia*

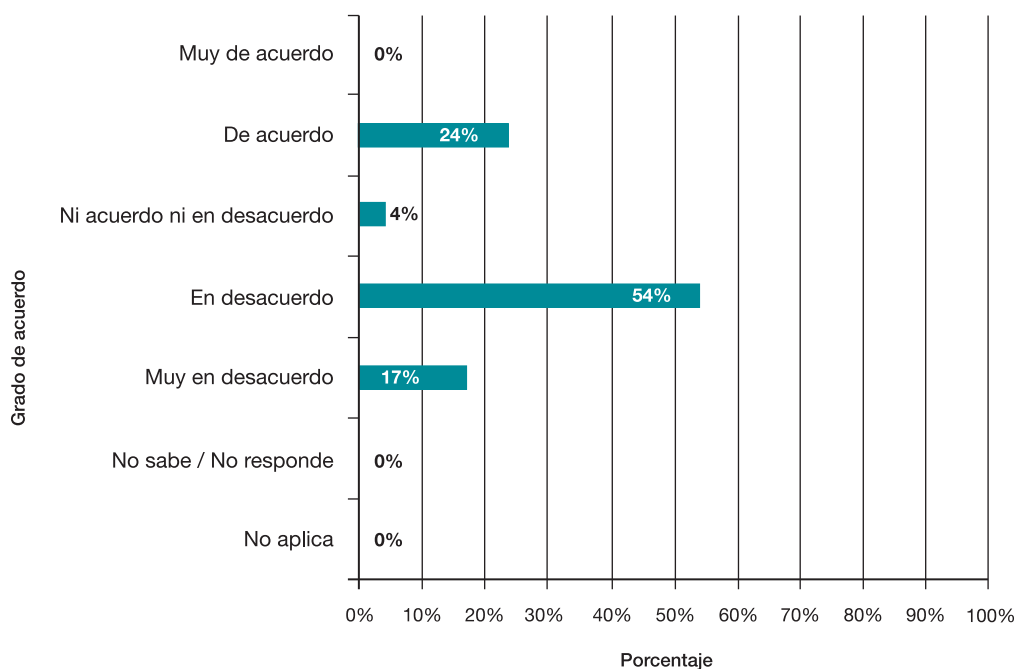
En el cuadro 6.6 el 67 por ciento se mostró en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación: "Existe correspondencia entre las transferencias de competencias y las transferencias de los recursos financieros por parte del Gobierno central".

Esta es una realidad que afecta a las municipalidades en El Salvador. Un ejemplo de ello, es la propuesta de Ley de Acceso a la Información presentada en junio de 2010 por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa. Esta establece la creación de una unidad municipal de acceso a la información, la estructura y el personal que trabajaría en éstas lo asumirían las municipalidades.

La Ley plantea la transferencia de una competencia más a las municipalidades. Sin embargo, al momento de la redacción de este documento no se ha discutido si las municipalidades recibirán un aumento de las transferencias financiera para ejecutar este nuevo mandato.

Otro de los competentes de la autonomía administrativa más controversiales de acuerdo a la opinión de entrevistados fue respecto a la estructura tecnológica existente en las municipalidades. Ante la pregunta, ¿qué tan de acuerdo está con la afirmación de que "las municipalidades cuentan con la infraestructura tecnológica, y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal"?, la mayoría se mostró en desacuerdo.

**Gráfico 6.7**  
**¿Cuentan las municipalidades con infraestructura tecnológica para una adecuada gestión?**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico No. 6.7 muestra que el 71% se mostró en desacuerdo o muy en desacuerdo con la idea de una estructura tecnológica adecuada para una mejor gestión municipal. Esto lleva a concluir que existe cierta unanimidad en los entrevistados respecto a esta pregunta. Pero, ¿cómo podría interpretarse esta realidad? Actualmente no todas las municipalidades en El Salvador cuentan con una estructura administrativa adecuada debido a una debilidad financiera de las mismas. Esta realidad se traduce en una pobre

actualización tecnológica para una mejor gestión, entre otras consecuencias.

### 6.3.5 Autonomía financiera

El Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF) se estructuró a partir de nueve afirmaciones o preguntas, y el promedio general fue de 59.8 puntos. En el cuadro No.6.10 se muestran la desagregación del IPAF de acuerdo al grado de acuerdo mostrado por el sector entrevistado.

**Cuadro 6.10**  
**El Salvador: Índice de Percepción de la Autonomía Financiera**  
**según sector abordado**

Sector entrevistado	Autonomía Financiera	
		Puntaje
	Asociación Nacional de Municipios	<b>68.9</b>
	Asamblea Nacional /Congreso	<b>64.4</b>
	Institución Pública	<b>63.3</b>
	Universidad, académica, instituto de investigación	<b>51.4</b>
	Colectivos sociales	<b>58.3</b>
	Medios de Comunicación	<b>52.6</b>
	Total	<b>59.8</b>

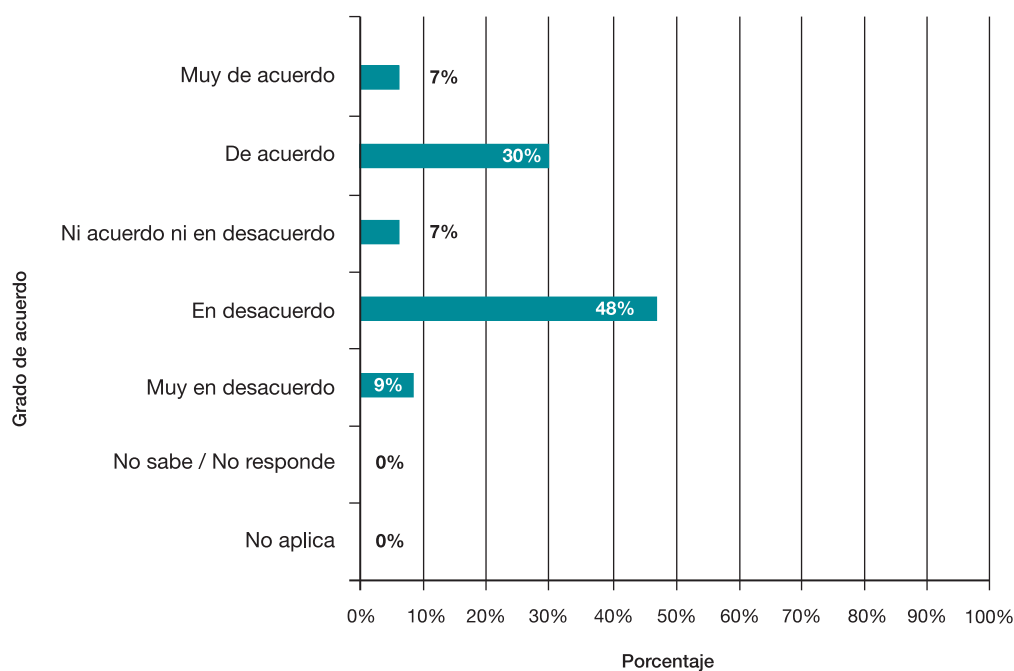
*Fuente: Elaboración propia*

Los datos muestran que en relación al índice de IPAP (autonomía política) y al IPAD (autonomía administrativa), el IPAF (autonomía financiera) es el más alto. Sin embargo, en relación al índice que mide las reglas institucionales (IPRI) sigue siendo menor. Por otro lado, la percepción de los colectivos sociales en mucho mejor en el IPAF que en relación al IPRI, IPAP y el IPAD.

Al desagregar el IPAF en sus componentes, los resultados muestran nuevamente que en lo

relacionados a las leyes, en este caso para la recaudación fiscal, los entrevistados estuvieron por lo general de acuerdo con la existencia de un marco normativo claro. Sin embargo, cuando se abordó específicamente lo relacionado la ejecución de la recaudación fiscal, los resultados fueron desfavorables. Ante la pregunta “¿las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos?”, la mayoría de los entrevistados se mostraron en desacuerdo.

**Gráfico 6.8**  
**Índice de Percepción de la Autonomía Financiera**  
**según sector abordado**



Fuente: *Elaboración propia*

Los resultados del gráfico anterior podrían responder a la realidad que enfrentan algunos gobiernos locales. Actualmente muchas alcaldías no cuentan con sus leyes de impuestos municipales actualizadas de acuerdo a su realidad. Si bien la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa se encuentra desde hace varios meses en un proceso de actualización de estas leyes, para muchos alcaldes se trata de un proceso parsimonioso y demasiado burocrático.

#### 6.4 Una visión nacional desde lo regional

A nivel global el Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) en El Salvador es mayor que el promedio regional, esto significa que la percepción de la autonomía municipal en el país

es mejor evaluada que el promedio regional. Sin embargo, al analizar por país encontramos que el IPAM en El Salvador es menor en relación a Nicaragua y Honduras respectivamente. Si bien, tal como hemos explicado en párrafos anteriores el Índice de Percepción de la Autonomía Municipal sólo indica una tendencia en la percepción y no un estado de la cuestión, una lectura desde lo regional puede permitirnos anotar cuáles son los aspectos nacionales mejor y peor evaluados respecto a los resultados regionales.

En los siguientes párrafos se hará un análisis de algunos aspectos significativos a nivel nacional a partir de una lectura más integral. Es decir, en esta sección se responderá la pregunta ¿cuáles son los elementos mejor y peor evaluados en El

Salvador respecto al resto de la región?<sup>109</sup> En el cuadro No. 6.11 se describen los datos correspondientes al IPAM y sus componentes a partir de los resultados obtenidos por país.

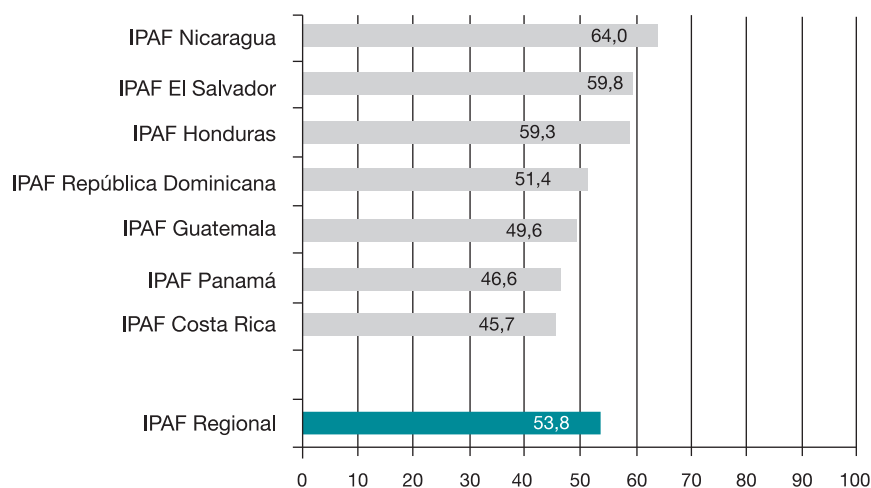
**Cuadro 6.11**  
IPAM a nivel regional

Subíndices de la Autonomía Municipal	País							Total
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	
IPRI	57.3	69.5	69.7	70.7	75.5	59.4	63.9	66.6
IPAP	48.2	56.1	52.1	65.1	66.8	46.1	53.4	55.4
IPAD	50.4	52.0	52.2	57.5	59.6	42.7	54.9	52.8
IPAF	45.7	59.8	49.6	59.3	64.0	46.6	51.4	53.8
<b>IPAM</b>	<b>50.4</b>	<b>59.4</b>	<b>55.9</b>	<b>63.2</b>	<b>66.5</b>	<b>48.7</b>	<b>55.9</b>	<b>57.1</b>

Fuente: Elaboración propia

El cuadro anterior muestra que efectivamente el IPAM en El Salvador no dista mucho al promedio regional. Ahora bien, de los cuatro subíndices que componen el IPAM, el IPAF (Índice de Percepción de la Autonomía Financiera) es mejor evaluado en El Salvador (59.8) que el promedio regional (57.1), tal y como aparece en el gráfico 6.9.

**Gráfico 6.9**  
Índice de Percepción de la Autonomía Financiera por país



Fuente: Elaboración propia

109. No se trata de comparar cuál es la situación de la autonomía por país, sino entendiendo como mejor evaluado a los índices con el puntaje más alto y entendiendo como peor a los índices con el puntaje más bajo. Se recuerda que el índice se construyó a partir de las percepciones de los entrevistados y no de una evaluación de la autonomía en sí.



Por otro lado, uno de los resultados que sobresalen es el correspondiente al Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD); en El Salvador es menor (52.0) que el promedio regional (52.8). Si bien la diferencia no es significativa, de los subíndices que componen el IPAM éste es el menor.

Pero más allá de una comparación general, ¿cómo podrían interpretarse los resultados en el IPAF e IPAD en El Salvador respecto al promedio regional? Para una mejor comprensión de éstos resultados se tomarán los aspectos más significativos de los diferentes componentes que integran el IPAF y el IPAD.

#### 6.4.1 El IPAF en El Salvador: los aspectos mejor evaluados desde una vista regional

En El Salvador el aspecto mejor evaluado del IPAF aborda el nivel de cumplimiento del Gobierno central a las transferencias estipuladas en las leyes. Ante la afirmación, ¿qué tan de acuerdo

está con que el marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el Gobierno central hacia las municipalidades?, la diferencia entre el índice de El Salvador (79.3) y el promedio regional (49.2) es de 30 puntos.

Otro de los aspectos del IPAF mejor evaluados también está relacionado con las transferencias que el Gobierno central transfiere a las municipalidades. Ante la afirmación, ¿el marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el Gobierno central hacia las municipalidades? En El Salvador el IPAF resultó con una mejor percepción que el promedio regional.

Si bien la diferencia entre ambos resultados no fue tan significativa como en el caso anterior, se trata del aspecto mejor evaluado en el país. En el cuadro No. 6.12 se retoman estos dos aspectos relacionados con el IPAF, incluyendo los dos mejor evaluados<sup>110</sup>.

**Cuadro 6.12**  
Índice de Percepción de la Autonomía Financiera para El Salvador y la región

Preguntas sobre la Autonomía Financiera	Índices	
	El Salvador	Promedio regional
El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	84.1	67.6
El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	79.3	49.2
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)</b>	<b>59.8</b>	<b>53.8</b>

Fuente: Elaboración propia

110. El IPAF se construyó a partir de nueve afirmaciones. Sin embargo, en el cuadro No. 6.13 solo se toman las dos que fueron mejor evaluadas y el puntaje relacionado a cada una correspondiente a El Salvador y el regional.

Pero más allá de los datos empíricos, hay que notar que ambas afirmaciones (es decir, las mejor evaluadas) hacen referencia a la claridad del marco jurídico para establecer la transferencia y a la concreción de la misma hacia las municipalidades. No se refiere necesariamente ni a la ejecución y ni a la conveniencia del monto, tal y como se abordará más adelante en el análisis del modulo país.

La Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), a través de la cual se materializa la transferencia, tiene un sustento Constitucional en el artículo 207 que fija la existencia del fondo y aclara la imposibilidad para que este fondo sea centralizado. Esto lleva a suponer que los entrevistados tienen una percepción positiva sobre lo normativo y la transferencia de los montos a las municipalidades. Es decir, perciben que las reglas del juego son claras. Sin embargo, esto no quiere

decir que exista la misma percepción sobre la conveniencia del monto actual. Si bien en este apartado no hubo una pregunta directa respecto a la conveniencia del monto del FODES, sí se abordó en el modulo país en donde las respuestas al respecto fueron menos unánimes. Es decir, la percepción respecto al monto y la conveniencia de las transferencias está más dividida.

#### 6.4.2 El IPAD en El Salvador: aspectos peor evaluados desde una vista regional

Los dos aspectos peor evaluados en El Salvador en relación al promedio regional abordan la ejecución de las competencias a partir de la transferencia de las mismas del Gobierno central a las municipalidades. En el siguiente cuadro se retoman los dos resultados del Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD) peor evaluados en relación al resto de los países de la región<sup>111</sup>.

**Cuadro 6.13**  
Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa para El Salvador y la región

Preguntas sobre la Autonomía Administrativa	Índice	
	El Salvador	Promedio regional
Los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan	32.5	43.9
Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades	60.4	71.6
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)</b>	<b>52.0</b>	<b>52.8</b>

Fuente: Elaboración propia

111. El IPAD se construyó a partir de veinte afirmaciones. Sin embargo, en el cuadro No. 6.12 solo se toman las dos que fueron peor evaluadas y el puntaje relacionado a cada una correspondiente a El Salvador y el regional.

Ante la afirmación, ¿qué tan de acuerdo está con que los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que realizan actualmente?, el IPAD en El Salvador fue de 32.5, mientras que el promedio regional fue 43.9. Este resultado puede interpretarse a la luz de las atribuciones institucionales que se establecen en la Constitución. De acuerdo a la Constitución Política de la República, es la Asamblea Legislativa la que “decreta, interpreta auténticamente, reforma y deroga las leyes secundarias” (Art. 131, numeral 5).

Ahora bien, en El Salvador, a pesar de que el Código Municipal establece las competencias municipales, en la práctica existe una impresión sobre quién hace qué y hasta dónde. Esta ambigüedad se traduce en una distorsión jurídica que impide de entrada una gestión efectiva de las competencias municipales, a esto se suma a una transferencia de recursos desproporcional a las obligaciones generando que la percepción de los actores se incline a que no debería de haber más transferencias de competencias, tal y como se muestra en el segundo aspecto peor evaluado.

Al preguntar qué tan de acuerdo están con que debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno central a las municipalidades, este aspecto del IPAD fue de 60.4 mientras que el regional fue de 71.6. Es decir, mientras que en Centroamérica en conjunto y República Dominicana los entrevistados se mostraron más de acuerdo con que debería de haber mayor transferencia de competencias, en El Salvador se mostraron menos de acuerdo. En este caso prevalece entre los entrevistados la idea de que no se debería de aumentar las competencias.

Esta percepción puede constarse con la realidad. Actualmente existen proyectos de ley que transfieren nuevas competencias a las municipalidades sin que ello signifique un aumento en

los recursos. Un ejemplo de ello es el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, el cual establece la existencia de Oficinas de Información en las alcaldías con su respectivo personal y sistemas de información. El proyecto de Ley que fue presentado a los alcaldes el 11 de mayo del 2010 fue criticado por no considerar la situación financiera de muchas municipalidades. “El 80% de los municipios del país tienen una situación financiera que difícilmente les permitirá cumplir con los compromisos que la ley determina en relación al montaje de Oficinas de Información, el personal y los sistemas que ello implica” (citado de las conclusiones hechas por los alcaldes en la Memoria sobre reunión con alcaldes y representantes de los gobiernos locales para la consulta del Órgano Ejecutivo sobre la Ley de Acceso a la Información Pública y reformas a la Ley de Ética Gubernamental, 11 de mayo).

## 6.5 Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal

En El Salvador existen algunos temas de agenda política municipal que se mantienen en el tintero año con año. Tres de los cuales se abordan en el presente modulo país correspondiente a El Salvador: una Política de Descentralización, Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y FODES (Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades). Pero pese a su incuestionable importancia para muchos, especialmente para los involucrados en la gestión municipal, no existe una percepción unánime. Esto lleva a matizar las percepciones por sectores y a partir de ello establecer nuevas líneas de investigación, pero sobre todo nuevos retos para promover a la autonomía municipal más allá de un principio constitucional sino que una realidad empírica.

Si bien hubo unanimidad respecto a la necesidad de implementar una Política de Descentralización, no lo hubo respecto a que un aumento al FODES se traduciría en un mejoramiento de la gestión local. Si este último hallazgo se separa

por sector entrevistado encontramos que son los diputados y periodistas los que menos de acuerdo se mostraron.

El aumento al FODES es un tema de la agenda política municipal, especialmente de COMURES, y estos resultados plantean un gran desafío en El Salvador: La necesidad de reforzar la incidencia política en el sentido de modificar la percepción de ambos sectores a favor de un aumento del FODES, pues se puede olvidar de que ambos influyen en el establecimiento de temas en la agenda pública. El gran reto, en este sentido, es que los promotores del aumento al FODES logren tal incidencia que diputados y periodistas vinculen el aumento al FODES (como una demanda legítima) con la mejora en la gestión de las municipalidades.

Por otro lado, se plantea la baja percepción respecto al enfoque de género en los diferentes componentes de la autonomía municipal, especialmente en lo que se refiere a la implementación de políticas públicas con enfoque de género. Pero esta baja percepción tiene un sustento, pues en El Salvador no existe un desarrollo favorable de la transversalización del género en todo el marco jurídico en su conjunto, ni mucho menos una política que se tome como referencia. Esto lleva a retomar nuevos planteamientos con enfoque de género, especialmente si se toma en cuenta que se trata de uno de los componentes representativos para la consolidación de los procesos democráticos.

### 6.5.1 Análisis del módulo país

El módulo país para El Salvador se diseñó a partir de cuatro preguntas que abordan tres temas de la agenda política municipal en el país; estos son: Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Política de Descentralización y FODES (Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades)

Se sabe que los temas de la agenda política municipal en El Salvador sobrepasan los tres mencionados; sin embargo, se tomaron éstos dada la frecuencia con la que aparecen en la agenda pública, pero sobre todo por las implicaciones estructurales que para las municipalidades conlleva la discusión de los mismos. En los siguientes párrafos se hará un análisis específico a partir de las preguntas y respuestas obtenidas por los entrevistados.

#### **a) Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial**

Uno de los temas municipales que se encuentran en discusión permanente en la Asamblea Legislativa es la propuesta Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Esta ley pretende establecer disposiciones “que regirían los procesos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, enumera los principios rectores de la actuación pública; establece la regionalización del territorio nacional, la institucionalidad que implementará la ley y sus funciones; regula los instrumentos de planificación, programación, evaluación y de gestión territorial; así como el régimen de la propiedad privada y el régimen sancionatorio aplicable a la violación de sus disposiciones”, (Art. 1 de la propuesta de LODT).

En septiembre de 2009, durante una de sus acostumbradas plenarias, la Asamblea Legislativa intentó aprobarla, pero tras una intensa discusión entre los diputados fue devuelta a la Comisión de Asuntos Municipales. Pese a que los partidos se manifestaron a favor de la iniciativa, para algunos de ellos aún quedaban temas sin aclararse.

Para analizar la opinión de los entrevistados respecto al proyecto de Ley se les planteó la siguiente pregunta: “Actualmente se discute en la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial el cual pretende, entre otras cosas, desarrollar los principios constitucionales que están vinculados con el ordenamiento y de-

sarrollo territorial. ¿De qué forma este proyecto podría favorecer la autonomía municipal?

Dado que se trata de una pregunta abierta la interpretación es mucho más difícil, por lo tanto para facilitar el análisis se categorizaron las respuestas a partir de dos criterios: 1) si está o no de acuerdo con la ley, 2) a qué área de interés de la autonomía se refiere (política, administrativa o

financiera). A partir de ello se retomaron para el análisis las ideas más predominantes.

De la primera categorización los resultados revelan que la mayoría de entrevistados en El Salvador se mostró de acuerdo con que el proyecto de ley favorece la autonomía municipal. En el siguiente cuadro se retoman el detalle de estos datos.

**Cuadro 6.14**  
Opinión respecto al Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Posición	Frecuencia	Porcentaje
De acuerdo	35	76%
En desacuerdo	11	24%
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

El cuadro muestra que el 76% por ciento estuvo de acuerdo con que la ley favoreciera la autonomía municipal y únicamente 24 por ciento estuvo en desacuerdo. Al desagregar por sector consulado, tal y como aparece en el cuadro No.

6.15, encontramos que el sector que más de acuerdo se mostró fue la Asamblea Legislativa, seguido por los miembros de la Junta Directiva de COMURES y funcionarios de diferentes instituciones públicas.

**Cuadro 6.15**  
Opinión respecto al Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial por sector

Sector	De acuerdo	
	Frecuencia	Porcentaje
COMURES	7	20%
Asamblea Legislativa	15	43%
Institución pública	6	17%
Universidad/instituto de investigación	3	9%
Colectivos sociales	1	3%
Medios de comunicación	3	9%
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

Pero si bien, en general predomina una opinión favorable, los resultados tienen que ser contextualizados a partir de las respuestas ofrecidas. Dos sectores que se mostraron a favor de que la ley favorece la autonomía municipal fueron la Asamblea Legislativa y COMURES; sin embargo, sus argumentaciones fueron diferentes.

En la Asamblea Legislativa predomina la idea de que la ley posibilita que las municipalidades puedan tomar decisiones sobre su territorio. A juicio de uno de los diputados entrevistados la ley operará como un mecanismo para el ordenamiento de la inversión pública y privada. “Los va a favorecer porque les va a asegurar o generar la condición para que tengan precisión del uso del suelo. Es decir, a dónde se puede construir o no y se fortalece inversión pública y privada. Con ello se va a equilibrar inversión en territorios”.

En el caso de la Junta Directiva de COMURES predomina la opinión de que si bien la ley podría favorecer la autonomía municipal es im-

prescindible definir antes las funciones entre los diferentes niveles de ejecución. “Favorece en el manejo de los recursos naturales del territorio a través del desarrollo y ordenamiento respecto a las características propias del territorio municipal, para lo cual se hace necesario la definición de las funciones entre el ente nacional (Consejo nacional de ordenamiento y desarrollo territorial), el ente intermedio (direcciones departamentales de desarrollo) y el gobierno municipal. De tal forma que no permita dualidad de poder en las decisiones sobre proyectos que afectan negativa o positivamente. Se tienen que definir bien las funciones”, comentó uno de los miembros de la Junta Directiva de COMURES entrevistados.

Ahora bien, otro aspecto abordado en las respuestas se identificó a partir de una segunda categorización. En el cuadro 6.16 se desagregan las respuestas a partir de las áreas de interés de la autonomía municipal (autonomía política, administrativa y financiera) que se abordaron en cada una de las respuestas.

**Cuadro 6.16**  
Opinión sobre la Ley ODT según el área de interés de la autonomía municipal

Área de interés	Frecuencia	Ideas rectoras
Política	37	Capacidad de disponer sobre su territorio. Capacidad de gestionar políticas públicas sobre su territorio.
Administrativa	5	Ordenamiento del territorio. Mejor gestión de las competencias.
Financiera	4	Nuevas formas de ingreso a las municipalidades. Necesidad de aumentar el monto de la transferencia (FODES).

Fuente: Elaboración propia

Los resultados muestran que la mayoría de respuestas estuvieron vinculadas a algún componente de la autonomía política. De cuarenta y seis entrevistados, treinta y siete abordaron algún elemento de la política, cinco a la admi-

nistrativa y cuatro a la financiera. Pero a pesar de que hubo un predominio de la política, las respuestas se orientaron básicamente a dos ideas: 1) la ley favorece la capacidad de las municipalidades de disponer sobre su territorio; y

2) también la capacidad de que éstas puedan implementar políticas públicas en su territorio.

“Sería de gran beneficio puesto que cada municipalidad tendría la facultad de regular su territorio. En el Gran San Salvador dependen de la OPAMSS (Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador) y afuera del MOP (Ministerio de Obras Públicas) y eso limita mucho, podría ser que beneficie el tema de las lotificaciones, ellos conocen su territorio y conocen su mapa de riesgos internos”, opinó uno de los entrevistados.

Las respuestas a esta pregunta llevan a suponer que la mayoría de entrevistados conciben que la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial podría favorecer a la capacidad o potestad de los gobiernos municipales para ejercer su autoridad sobre la toma de decisiones a nivel de su territorio.

## b) Política de descentralización

La descentralización ha sido uno de los temas en la agenda pública de El Salvador. En el 2000 se elaboró una Política de Descentralización. Pero pese a la existencia del documento, poco se avanzó en la descentralización del Estado.

Tras la llegada del nuevo gobierno en el 2009, el nuevo Presidente de la República, Mauricio Funes, inició un proceso de reestructuración de algunas carteras del Estado. Sin embargo, la Política de Descentralización creada por su antecesor no fue retomada en toda su expresión, lo que para muchos plantea la necesidad de poner en la agenda política la posibilidad de una nueva política. Para analizar el caso, se les preguntó a los entrevistados ¿si considera necesario o no la aprobación de una política de descentralización que respalde legalmente el cumplimiento del principio constitucional de autonomía municipal? Y ¿por qué?

**Cuadro 6.17**  
Opinión respecto a la necesidad de una política de descentralización

Opinión	Frecuencia	Porcentaje
Sí	43	93.5%
No	3	6.5%
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia

En un primer acercamiento los resultados arrojan que casi la totalidad de los entrevistados consideran necesaria la aprobación de una política de descentralización. Los únicos tres casos que opinaron en contra fueron: 2 diputados de la Asamblea Legislativa y 1 funcionario de una institución gubernamental.

Ahora bien, para analizar las respuestas abiertas se recurrió nuevamente a una categorización. En el siguiente cuadro se describen y la frecuencia con la que fueron abordadas en las respuestas de las 43 que opinaron a favor de la creación de una política.

**Cuadro 6.18**  
**Opiniones a favor sobre la necesidad de una política de descentralización**

Ideas prevaletientes	Frecuencia
Una mejor gestión pública por parte de las municipalidades.	9
Se establecería un nuevo instrumento para el desarrollo del territorio.	8
Se orientarían mejor las competencias en función de las necesidades del territorio.	13
Armonizaría mejor el marco jurídico.	10
Otras respuestas	3
<b>Total</b>	<b>43</b>

Fuente: *Elaboración propia*

La mayoría, 13 en total, orientó su respuesta en relación a que una política de descentralización posibilitaría una mejor ejecución de las competencias en función de las necesidades del territorio, ya que las municipalidades conocen mejor las necesidades de su población.

En segundo lugar, aparecen las respuestas orientadas a que una política también favorecería al establecimiento de criterios más claros que los plasmados actualmente en las leyes sobre las atribuciones y funciones de cada nivel de gobierno (central y local). En tercer y cuarto lugar se orientaron las respuestas inclinadas a que una política de descentralización favorecería, en general, una mejor gestión municipal y que además ésta sería un instrumento para el desarrollo local. En menor proporción aparecen otras respuestas.

### c) FODES

El incremento financiero de las municipalidades a través de la Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) es también uno de los temas más importantes de la agenda política municipal. Al respecto, COMURES (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador) ha planteado en rei-

teradas ocasiones la necesidad de aumentar las transferencias provenientes del FODES pues permitiría que una mejora en la gestión municipal. Sin embargo, a la fecha no se ha logrado concretar, al menos no de manera permanente.

Actualmente el FODES representa el 7% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado. Según la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios las municipalidades no pueden utilizar más del 25 por ciento de las transferencias en gastos de funcionamiento; lo que de entrada condiciona su uso y con ello se impide a las municipalidades orienten los recursos de acuerdo a su propia realidad.

Dado que es un tema que, año con año, es abordado se retomó en el análisis del módulo país en donde se les preguntó a los entrevistados si ¿cree que un aumento en el presupuesto del FODES puede contribuir al mejoramiento de la gestión local? La mayoría de entrevistados considera que efectivamente el aumento al FODES puede contribuir al mejoramiento de la gestión local. Sólo cinco personas opinaron no estar de acuerdo, 2 periodistas, 2 diputados y un entrevistado proveniente de una institución pública.



**Cuadro 6.19**  
Opinión respecto al aumento del FODES

Opinión	Frecuencia	Porcentaje
Sí, está de acuerdo	41	89.1%
No, está de acuerdo	5	10.9%
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia

Pero, ¿cuáles son las razones por las que se mostraron en desacuerdo? Los entrevistados argumentaron sus razones en dos sentidos. Por un lado, sostuvieron que antes que aumentar es necesario una mayor fiscalización sobre los fondos. “Es un problema de estructura mental, con más dinero, más lo van a botar. El alcalde de Zacatecoluca gastó el dinero del FODES en realizar una consulta popular sobre su plan de gobierno local”, sostuvo un periodista entrevistado.

Por otro lado, sostienen que en lugar de aumentar al FODES las municipalidades deberían

de buscar sus propios recursos. “No lo hacen porque están supeditados al FODES”, sostuvo uno de los funcionarios públicos entrevistados. En ese mismo sentido, un periodista consultado sostuvo que al aumentar la distribución del FODES el Estado se vuelve asistencialista. “Hay que buscar que las alcaldías puedan autofinanciarse”. Ahora bien, para el caso de los que se mostraron de acuerdo con el aumento al FODES, al igual que en las preguntas anteriores, para este caso también se agruparon en cinco categorías a partir de las ideas más recurrentes. En el cuadro No. 6.20 aparecen las respuestas.

**Cuadro 6.20**  
Opinión respecto al aumento del FODES

Ideas prevalecientes	Frecuencia
Sí, porque significaría más obras de infraestructura	4
Sí, porque se harían más proyectos en general para el desarrollo de los municipios	10
Sí, porque se mejoraría la gestión municipal	14
Sí, pero con condiciones para establecer en qué se va a gastar	11
Otras razones	2
<b>Total</b>	<b>41</b>

Fuente: Elaboración propia

La mayoría estuvo de acuerdo en que el aumento al FODES se traduciría en una mejor gestión, una mayor inversión en infraestructura y en un desarrollo de los municipios en general. Ahora bien, once entrevistados condicionaron su opinión a la posibilidad de que el aumento implique una mayor fiscalización. ¿Las razones? Evitar que los fondos sean utilizados en gastos como fiestas patronales. Y es que para muchos de los entrevistados si bien la ley del FODES establece parámetros para su utilización, algunos alcaldes utilizan el fondo para gastos innecesarios y sin que se haga una fiscalización más profunda de éstos”.

“Sí, pero si es bien utilizado. La ley y el reglamento para uso del FODES tienen muchos vacíos. Tendrían que establecerse bien su uso, porque hasta las alcaldías en extrema pobreza lo usan para fiestas patronales, \$60 mil dólares, todo por interpretación de la ley”, sostuvo uno de los entrevistados que condicionó su apoyo al aumento del FODES.

Finalmente, otro de los aspectos abordados del FODES fue a cerca de la actual distribución del mismo. Se les preguntó, “considera que actualmente el FODES realiza una distribución equitativa de los recursos del Estados hacia las municipalidades?”.

**Cuadro 6.21**  
¿Existe una distribución equitativa de los recursos del Estado?

Opinión	Frecuencia	Porcentaje
Sí	26	56.5%
No	20	43.5%
<b>Total de personas entrevistadas</b>	<b>46</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia

Los resultados en el cuadro No.6.21 arrojan que de los temas abordados en las preguntas del módulo país, éste es en el que existe menos consenso. De cuarenta y seis entrevistados, veintiséis personas (que representa el 56.5 por ciento) opinaron que sí existe una distribución equitativa del FODES, mientras que veinte piensan lo contrario. Al explorar en sus razones, los argumentos giran en torno a la conveniencia o no de los criterios para asignar fondos. Actualmente, este fondo se distribuye de acuerdo a los cuatro siguientes razonamientos:

- i. Población = 50%
- ii. Equidad = 25 %
- iii. Pobreza= 20 %
- iv. Extensión territorial 5%

Para los entrevistados que están de acuerdo, el actual criterio es apegado a la realidad. “Es distribuido de acuerdo a condiciones de necesidades que tiene cada municipio. A mayor

población más recursos; a mayor territorio mayor recursos”, argumentó uno de los diputados consultados. Los que se muestran en desacuerdo sostienen que es necesario, incluso urgente, revisar los criterios porque existe una gran disparidad en la situación que tienen algunos municipios. Para algunos el criterio de población debería de revisarse, mientras que para otros se debería ponderar más el criterio de pobreza.

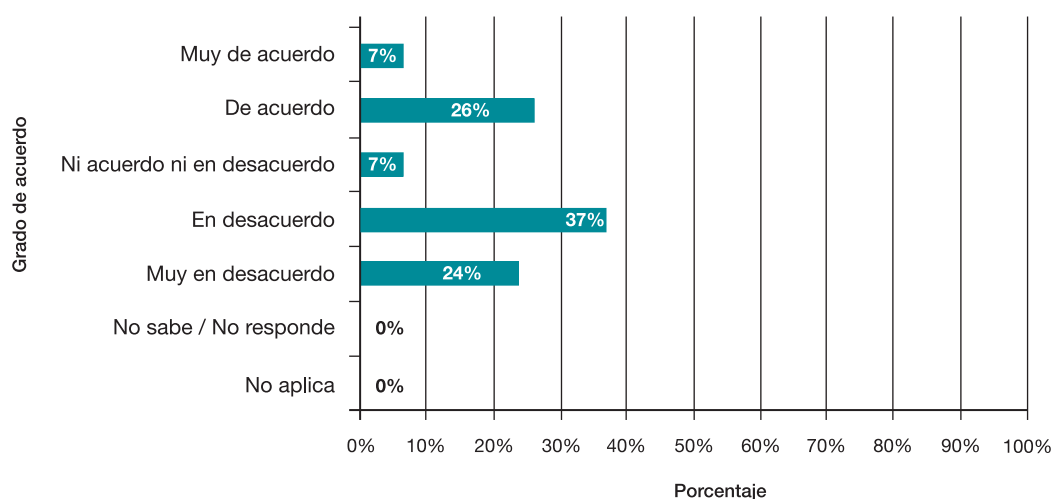
### 6.5.2 Autonomía municipal y equidad de género

Uno de los componentes más importantes en los procesos democráticos a nivel local es la implementación de políticas públicas y una gestión con un enfoque de género. Dada la importancia de este componente para el desarrollo local democrático, en este estudio se consultó a los en-

trevistados respecto a una serie de temas vinculados a la generación y promoción de la equidad de género. En términos generales los resultados arrojan que las municipalidades sí cuentan con autonomía para implementar criterios y enfoques de género en su gestión y en sus políticas públicas. Sin embargo, cuando la implementación de este enfoque depende de la gestión del Gobierno central la opinión varía.

Una de las áreas de la autonomía política desde donde se puede anotar si existe o no un enfoque de género es en el sistema electoral. Ante la afirmación, ¿el sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal?, la mayoría se mostró en desacuerdo, como se presenta en el siguiente gráfico.

**Gráfico 6.10**  
El sistema electoral y la participación política de las mujeres en puestos de elección popular



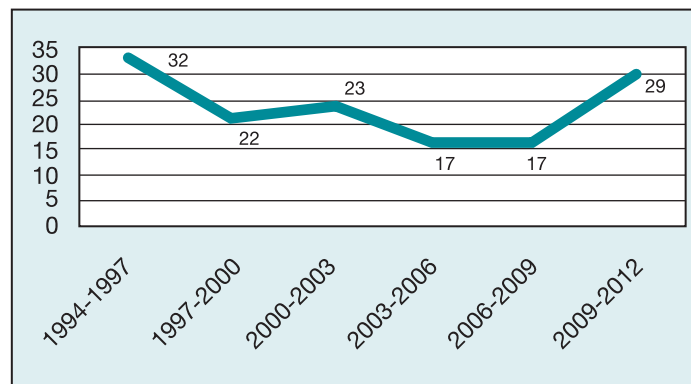
Fuente: Elaboración propia

El 61% se mostró en desacuerdo y muy en desacuerdo con que el sistema electoral promueve la participación de las mujeres en puestos de elección municipal. A penas un 33% se mostró de acuerdo o muy de acuerdo. El 7% señaló estar ni de acuerdo ni en desacuerdo. Estos resultados pueden interpretarse a partir del marco jurídico que establece las reglas del sistema electoral salvadoreño. Actualmente, no existe ningún mandato imperativo que obligue a los partidos políticos a establecer cuotas de género en sus listas de candidatos. Si bien existen en la

Asamblea Legislativa iniciativas de ley para incluir un porcentaje de mujeres como candidatas, en la práctica esta discusión no ha prosperado.

Esto ha llevado a que de elección en elección, la participación de las mujeres en puestos de elección popular se reduzca. De hecho, de las 262 sólo 29 (11.1%) municipalidades serán gobernadas por mujeres; mientras que el 233 serán lideradas por hombres (88.9%). En el gráfico No.6.11 aparece el número de alcaldesas electas en los últimos seis periodos.

**Gráfico 6.11**  
Evolución en el número de alcaldesas electas, 1994-2012

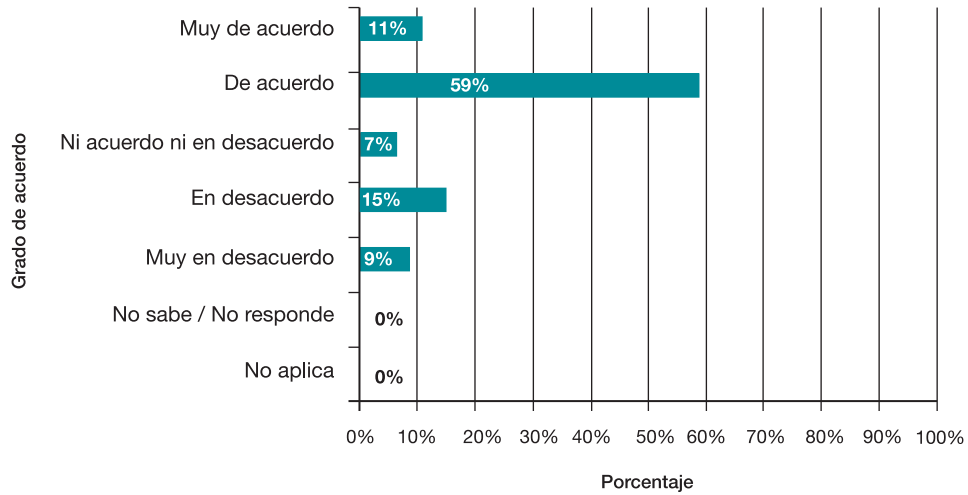


Fuente: Elaboración propia

El gráfico muestra que el número de alcaldesas electas varía de elección a elección desde 1994. Si bien en las elecciones de 2009 hubo un aumento de 12 alcaldesas electas en relación de las del 2006, si se analiza desde el número de puestos disponibles (262 concejos municipales) la participación sigue siendo mínima.

Otro de los temas de género abordados en el estudio fue la autonomía de las municipalidades para implementar políticas de género. Ante la pregunta, ¿los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio?, la mayoría se mostró de acuerdo.

**Gráfico 6.12**  
**Autonomía municipal para desarrollar mecanismos  
y procesos que contribuyan con políticas de género**

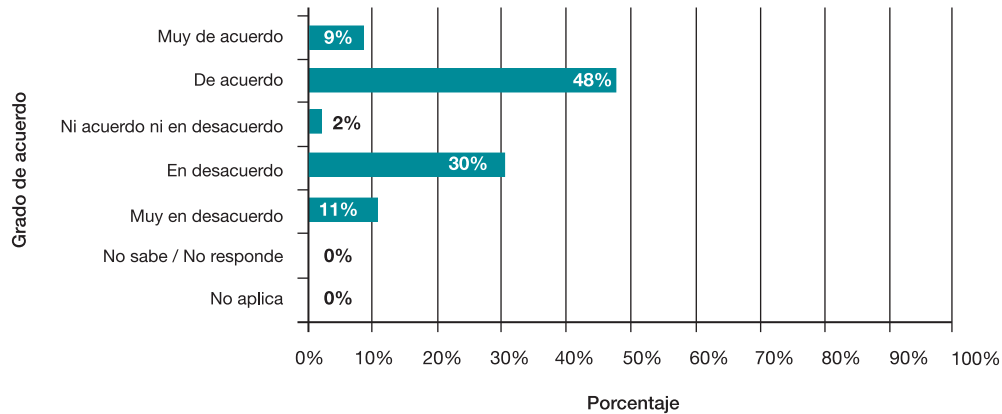


Fuente: *Elaboración propia*

Por otro lado, les preguntó si están de acuerdo con la afirmación de que “los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género”. Tal y como aparece en el gráfico No.6.13, la mayoría de entrevistados se mostró de acuerdo. En ese mismo sentido, también se

les preguntó si están de acuerdo con la afirmación de que las municipalidades tienen autonomía para desarrollar procesos que contribuyan con políticas de género. Aunque en menor proporción que la pregunta anterior, la mayoría se mostró de acuerdo.

**Gráfico 6.13**  
**Autonomía municipal para incorporar en su estructura organizativa  
la transversalización de género**



Fuente: *Elaboración propia*

A partir de los resultados a las dos preguntas anteriores se puede interpretar que para las personas consultadas, en términos generales, las municipalidades tienen autonomía para implementar un enfoque de género tanto en sus diseños institucionales como en las acciones (llámese políticas públicas) que implementen. Ahora bien, un ejercicio más profundo sobre

esta percepción nos llevaría a indagar sobre las municipalidades que en la práctica implementan, por ejemplo, políticas públicas con enfoque de género o que promueven mecanismos para el desarrollo con un enfoque de género. Por el momento, esta es precisamente una de las líneas de investigación que quedan abiertas.



# Capítulo VII



**NICARAGUA**





## Introducción

El Índice de Percepción de la Autonomía Municipal evidencia para el caso nicaragüense una alta consideración favorable hacia la autonomía municipal por parte de los actores políticos nicaragüenses. Los datos arrojados por el estudio se encuentran desarrollados en tres dimensiones, a saber, la autonomía política, la autonomía administrativa y la autonomía financiera.

### **Características propias de la muestra en el caso nacional**

La necesidad de contar con datos confiables obligó a la conformación de un marco muestral formado por actores que estuviesen vinculados al tema municipal, por tal motivo la muestra estaba compuesta por diversos sectores como; la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) en la que se incluyen técnicos, directores

de áreas, directores ejecutivos de asociaciones, alcaldes y vice-alcaldes. Funcionarios de la administración central, como contralores, ministros, vice-ministros y directores de entes descentralizados. En la Asamblea Nacional se logró incorporar, asesores legislativos y diputados de la Comisión de Población Desarrollo y Municipios. Además se logró contar con representantes de medios de comunicación.

Los funcionarios involucrados en este estudio son representativos de las instituciones a las que pertenecen. El marco muestral está compuesto por un 68% de hombres y un 32% de mujeres, por otra parte la muestra fue aplicada en su mayoría a personas con un nivel académico de licenciatura, el 52% de los entrevistados se encontraba en esta categoría.

**Cuadro 7.1**  
Muestra del estudio sobre Índice de Percepción de la Autonomía Municipal, Nicaragua

Sector	Frecuencia	Porcentaje
Asociación Nacional de Municipios (AMUNIC)	29	58,0%
Institución Pública	8	16,0%
Asamblea Nacional	6	12,0%
Medios de comunicación	5	10,0%
Universidad, academia, instituto de investigación	2	4,0%
<b>Total de personas entrevistadas</b>	<b>50</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia

La muestra estaba formada por cuarenta y nueve funcionarios; sin embargo se amplió a sesenta y uno para tener mayor amplitud de criterios, de la cual solo se realizaron cincuenta entrevistas. Los once funcionarios a quienes no se les aplicó la encuesta alegaron tener poco tiempo en sus agendas de trabajo, además, cuatro de ellos se encontraban fuera del país durante el período de estudio.

### 7.1 Contexto político municipal durante el período de estudio

Durante la elaboración del estudio, ocurrieron algunas situaciones importantes en el escenario político nacional: a) las alcaldías municipales asumieron un pronunciamiento para oponerse al proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, particularmente en tres aspectos puntuales<sup>112</sup>, b) la ratificación que hicieron los municipios a través de los alcaldes, de una “Declaratoria del bien común y la madre tierra”, con la cual buscan articular esfuerzos de todos los municipios para formular e implementar políticas que vayan encaminadas a proteger el medio ambiente y los recursos naturales a nivel nacional, y c) los gobiernos municipales de tendencia sandinista propugnan por la implementación de políticas que contribuyan a la equidad de género, esto llevó a la aprobación de una ordenanza municipal en

cada uno de los 109 municipios, que tiene por objeto transferir responsabilidades de tipo administrativa a las vicealcaldes con el objeto de incorporarlas de lleno a los procesos municipales.

### 7.2. Autonomía municipal un constructo diverso

Del análisis del IPAM podemos deducir que en el imaginario colectivo la autonomía municipal es un concepto diverso, sin embargo; algunas definiciones tienden a ser más constantes que otras. De este estudio se desprende que la mayor parte de la muestra, considera a la autonomía como un derecho consignado en la Constitución Política de Nicaragua. Sin embargo a partir de las respuestas se infiere la autonomía municipal como la capacidad que tienen los municipios de decidir sobre sus asuntos, tanto como organización administrativa, así como agente de desarrollo del territorio.

#### 7.2.1 Concepto de autonomía municipal

Como parte de la entrevista realizada, se le solicitó a los entrevistados que definieran, a partir de su experiencia, el concepto de autonomía municipal<sup>113</sup>. En el cuadro a continuación se colocaron los conceptos claves que se desprenden de las respuestas dadas por los funcionarios.

---

112. El primer punto es referente a la retención de las transferencias municipales, éste proyecto de ley pretende condicionar a través de un artículo las transferencias que ya están establecidas por la Ley 466 Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua. El segundo punto controvertido es el de normar a través de un capítulo completo el proceso de descentralización, siendo este un proyecto de ordenamiento y desarrollo territorial que no tendría porque regular éste tipo de temas. Por último pretende crear un sistema nacional de planificación que mandata la creación de instancias departamentales de gobierno, que actualmente no existen.

El pronunciamiento pretende detener la discusión de la Ley en el Pleno para evitar que se apruebe con estos puntos controvertidos y regresarlo a Comisión para su respectiva corrección; sin embargo, aunque se detuvo su discusión, no se le ha hecho los cambios solicitados.

113. La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente.” Fundación DEMUCA, 2010

**Cuadro 7.2**  
Conceptos claves por sector en el concepto de autonomía municipal

Sectores	Conceptos claves en orden de frecuencia descendente
<b>AMUNIC</b>	Toma de decisiones del Gobierno Local, respaldadas por la ciudadanía.
	Capacidad de autodirigirse y autoregularse.
	Capacidad de decisión, en materia financiera, administrativa y política.
	Cumplimiento de las competencias.
<b>Medios de comunicación</b>	La capacidad de decisión de los Gobiernos Locales con la participación ciudadana.
	Capacidad de autodirigirse.
<b>Institución Pública</b>	Capacidad de decisión de las autoridades sobre sus recursos.
<b>Asamblea Nacional</b>	Capacidad de las municipalidades para ejercer competencias.
	Capacidad de decisión para resolver problemas.
<b>Universidad, académica, instituto de Investigación</b>	Capacidad de las municipalidades para ejercer competencias.

Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010

Partiendo del concepto de autonomía elaborado por la Fundación DEMUCA, el cual dice que “La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado” se puede resaltar que los entrevistados tienden a identificar la autonomía municipal de forma similar al concepto expuesto.

El cuadro No. 7.2 muestra las nociones conceptuales de autonomía municipal más frecuentemente expuestas por los actores consultados. Las opiniones son diversas pero en términos generales, existe una tendencia de las personas a definir la autonomía como la capacidad que tienen los municipios de regularse, auto dirigirse, y tomar decisiones en conjunto con la población. Desde las respuestas proporcionadas es posible establecer algunas diferencias en cuanto a la

concepción que se tiene de autonomía. A continuación se exponen las diferencias conceptuales en cada uno de los sectores.

Desde las asociaciones nacionales de municipios, existe la tendencia a conceptualizar la autonomía municipal como la capacidad de decisión con que cuentan los municipios para auto dirigirse, autoregularse tomando en cuenta las tres áreas de dicha autonomía, todo en cumplimiento a sus competencias.

Los medios de comunicación tienen la propensión de definir la autonomía municipal como la capacidad de tomar decisiones, sin embargo le agregan un aspecto que es más destacado en este sector, y es a concebir la autonomía, como algo que se complementa con la participación de la ciudadanía al momento de la toma de decisiones.

Con respecto a las instituciones públicas en su mayoría conceptualizan la autonomía como la capacidad de decisión de las autoridades sobre los distintos recursos. Desde la Asamblea Nacional la tendencia es marcada hacia conceptualiza la autonomía municipal, como la capacidad de autodirección y autorregulación, pero sin hacer énfasis en la participación de la ciudadanía en la toma de dediciones.

Al considerar a las instituciones académicas, resulta que éstas son bastante estrictas en sus definiciones, pudiendo inferir que se trata de conceptos bastante apegados a la parte científica de la temática, obviamente por ser un sector muy ligado a los conceptos doctrinarios.

Aunque los puntos de vista de los entrevistados son diversos, existe una tendencia a conceptualizar la autonomía municipal como la capacidad de toma de decisiones por parte de los

municipios, en base a las necesidades de su población, para el beneficio colectivo. Al realizar el análisis general de estos conceptos, se puede concluir que existe una tendencia generalizada de conceptualizar la autonomía municipal desde el punto de vista administrativo, posiblemente esto se deba a que la autonomía administrativa sea la más visible para los actores entrevistados.

### **Autonomía política**

Tomando en cuenta que la autonomía política es, la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal, se solicitó a los entrevistadores que conceptualizaran la autonomía política desde su propia percepción. En el cuadro No. 7.3, se presentan los conceptos claves.

**Cuadro 7.3**  
Conceptos claves por sector en el concepto de autonomía política

Sectores	Conceptos claves en orden de frecuencia descendente
AMUNIC	Poder de tomar decisiones y autoregularse para orientar las actividades locales.
	La capacidad de sus ciudadanos de elegir sus autoridades.-
Medios de comunicación	Capacidad de decisión para beneficio de sus pobladores.
	La capacidad de sus ciudadanos de elegir sus autoridades.-
Institución Pública	Capacidad de decisión para beneficio de sus pobladores.
	Capacidad de elegir a las autoridades.
Asamblea Nacional	Capacidad de elegir a las autoridades.
	Capacidad de decisión para beneficio de sus pobladores.
Universidad, académica, instituto de Investigación	Capacidad de autodirigirse y autoregularse.

Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010

Partiendo del concepto establecido desde el Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM, 2009) sobre autonomía política, se aprecia una tendencia en afirmar, que la autonomía política es la capacidad de decisión que tiene los gobiernos locales sobre los asuntos propios del municipio, en beneficio de su población, haciendo referencia también a que las autoridades deben ser elegidas democráticamente por la población que conforma la circunscripción municipal.

Desde la AMUNIC se desprenden dos conceptos claves, en primer lugar hacen referencia a la toma de decisiones y la autoregulación para el beneficio de sus pobladores, en segundo lugar el derecho de estos pobladores de elegir democráticamente su gobierno municipal. Este mismo patrón de conceptualización lo presentan también los medios de comunicación, institución pública y Asamblea Nacional, solamente el sector de la universidad, muestra otra tendencia, pues afirman que autonomía política es la capacidad de auto dirigirse y autoregularse.

A grandes rasgos el concepto general que se desprende de las diferentes apreciaciones, se puede dividir en dos aspectos, por un lado se concibe la autonomía política como la capacidad de toma de decisiones para el beneficio de sus pobladores, y por el otro se otorga el reconocimiento a la población de elegir democráticamente su gobierno municipal.

### **Autonomía administrativa**

La definición de autonomía administrativa es la que tiene más variaciones de tendencias entre los entrevistados, una parte de la muestra asocia el concepto de autonomía administrativa con el de autonomía financiera, otros tienden a asociarla con la capacidad de dirigir el recurso humano. Otro sector la conceptualiza como la capacidad de administrar el municipio, también la identifican con gestión de servicios y con la toma de decisiones, en el cuadro No. 7.4 se encuentran plasmados los conceptos claves de los entrevistados acerca de lo que ellos consideran que es la autonomía administrativa.

**Cuadro 7.4**  
Conceptos claves por sector en el concepto de autonomía administrativa

Sectores	Conceptos claves en orden de frecuencia descendente
AMUNIC	Capacidad de regularse administrativamente en base al marco legal.
	Capacidad de decisión sobre los recursos económicos en favor de sus pobladores.
	Manejo del recurso humano
Medios de comunicación	Capacidad de regularse administrativamente.
	La capacidad de responder a los planteamientos de la población.
Institución Pública	Capacidad de regularse administrativamente.
	Capacidad de decisión sobre los recursos económicos.
	Facultad de tomar las decisiones.
Asamblea Nacional	Capacidad de regularse administrativamente.
Universidad, académica, instituto de Investigación	Capacidad de regularse administrativamente.
	Gestión de servicios municipales.

Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010

Desde la AMUNIC, existe la tendencia a conceptualizar la autonomía municipal desde tres puntos de vista, la primera tendencia se muestra como la capacidad de regularse administrativamente en base al marco legal, una segunda la conceptualiza como la capacidad de decisión sobre los recursos económicos en favor de sus pobladores y la última como la capacidad de manejar el recurso humano.

Desde los medios de comunicación hay una marcada tendencia a conceptualizar la autonomía administrativa, como capacidad de regularse administrativamente, pero también tienden a asociar el concepto como la capacidad que tienen los municipios, de responder a los planteamientos de la población, siempre siguiendo la línea de la participación ciudadana.

Las instituciones públicas tienden a conceptualizar la autonomía administrativa de forma similar a la AMUNIC, con la tendencia a afirmar que esta es la capacidad de regularse administrativamente y de decisión sobre los recursos económicos; sin embargo, este sector agrega una

nueva tendencia, que la concibe como facultad de toma de decisiones.

El sector de la Asamblea Nacional, tiende a definir la autonomía administrativa, de forma general en una sola dirección al destacar que esta autonomía, es la capacidad de regularse administrativamente. El sector académico no difiere mucho de esta tendencia, pero agrega un concepto nuevo, que define esta autonomía como la capacidad de gestionar los servicios municipales.

### **Autonomía financiera**

En esta tabla se refleja claramente que la dispersión de criterios no es un problema al momento de agrupar los conceptos claves, pues desde los diferentes sectores existe una tendencia bastante marcada a definir conceptualmente la autonomía financiera como la capacidad de administrar los recursos financieros, e invertirlos de acuerdo a las necesidades de su territorio; esto es el resultado del análisis de las encuestas aplicadas a los funcionarios de las instituciones.

**Cuadro 7.5**  
Conceptos claves por sector en el concepto de autonomía financiera

Sectores	Conceptos claves en orden de frecuencia descendente
Asociación Nacional de Municipios	El municipio tiene la autonomía para administrar los recursos financieros con los que cuenta, e invertirlos de acuerdo a las necesidades de su territorio y su población, para el cumplimiento a sus competencias.
Medios de comunicación	
Institución Pública	
Asamblea Nacional	
Universidad, académica, instituto de Investigación	

Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010

La tendencia generalizada cuando se les preguntó a los entrevistados acerca de la autonomía administrativa, fue de la de conceptualizar a esta como la capacidad para administrar los recursos financieros con los que cuenta, e invertirlos de acuerdo a las necesidades de su territorio y su población, para el cumplimiento a sus competencias.

### 7.3. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal

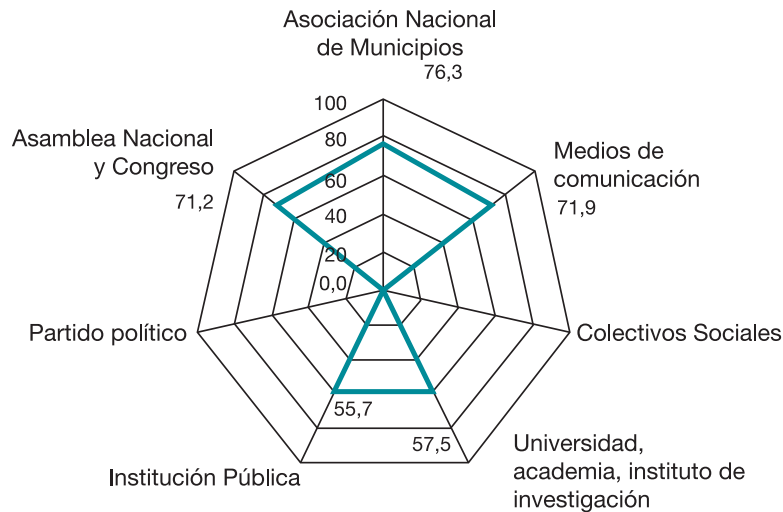
Con la realización de este estudio se pretende colocar en manos de los tomadores de decisión herramientas que les sirvan para determinar las

acciones necesarias, para rediseñar y prevenir factores negativos que afectan el sistema y esto lleve a una percepción desfavorable de la autonomía municipal.

#### 7.3.1 Autonomía municipal

En este apartado se trata de destacar aquellos aspectos que en el estudio, son de mayor relevancia para la realidad nicaragüense, esto con el objetivo de contribuir con datos fiables que ayuden a los actores responsables de tomar decisiones. A continuación el análisis. El gráfico No. 7.1 muestra los resultados obtenidos del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal en Nicaragua dividida por sector.

**Gráfico 7.1**  
Percepción de la Autonomía Municipal según sectores



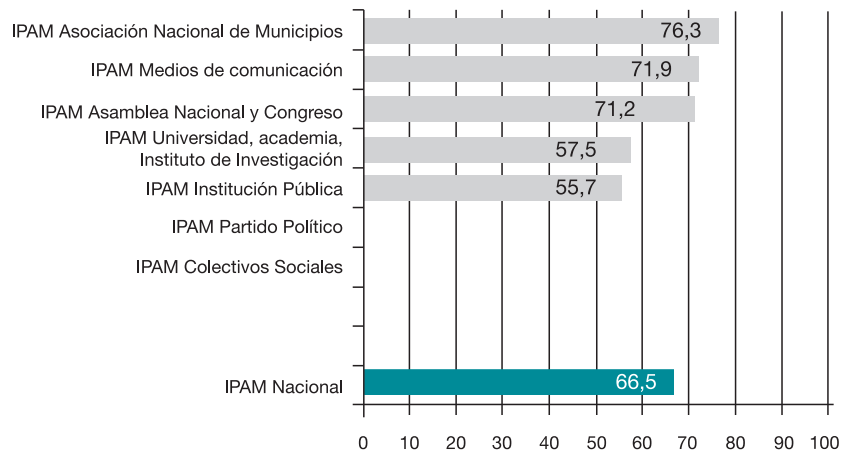
Fuente: Índice de Percepción Fundación DEMUCA



El gráfico muestra que la AMUNIC tiene la tendencia a evaluar con mayor puntaje la autonomía municipal por encima de los demás sectores, caso contrario es el de las instituciones públicas, cuyas percepciones son más bajas.

Lo anterior se explica porque desde el sector de las instituciones públicas siempre ha habido una tendencia a la centralización. En el siguiente gráfico se observa el resultado de la percepción de cada uno de los sectores.

**Gráfico 7.2**  
**Índice de Percepción de la Autonomía Municipal. Nicaragua**



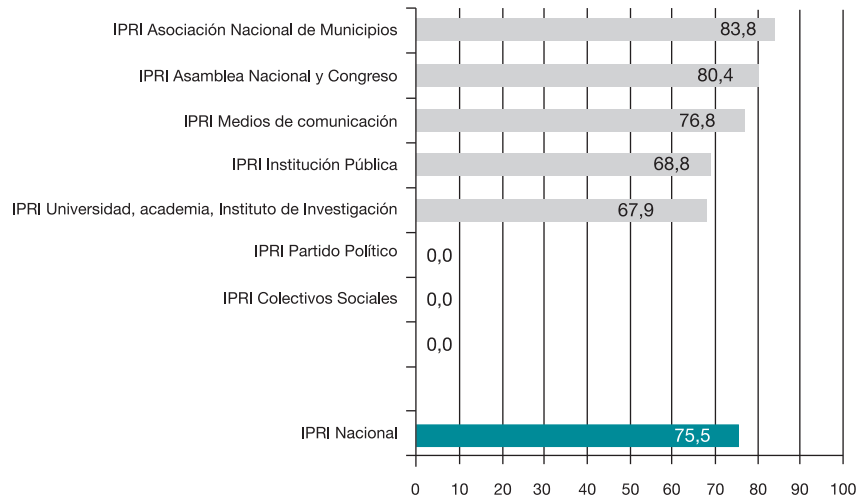
Fuente: Índice de Percepción Fundación DEMUCA

Se infiere del gráfico No. 7.2 que los municipios se perciben como entidades autónomas. Las instituciones públicas por su naturaleza misma, de ser entidades vinculadas al nivel de administración central del Estado, tienden a ser más reservadas en cuanto a otorgarles a otro nivel de gobierno suficiente capacidad autónoma; ahora bien en cuanto a las instituciones académicas, se puede suponer que se debe a una cuestión de contraposición de conceptos académicos estrictos y el desenvolvimiento de la realidades municipal.

### 7.3.2 Reglas institucionales

Aunque no siempre aseguran autonomía en su totalidad las reglas institucionales son la base para lograr un buen nivel de autonomía municipal, lo único que asegura que exista esta es el marco jurídico municipal, incluyendo la Constitución Política, por eso es importante conocer la percepción de los funcionarios entrevistados sobre este tema.

**Gráfico 7.3**  
Índice de Percepción de las Reglas Institucionales. Nicaragua



Fuente: Índice de Percepción Fundación DEMUCA

Existe una percepción favorable hacia las reglas institucionales que regulan de forma general la autonomía municipal. Esto posiblemente es producto de que en Nicaragua existe un marco legal bastante amplio para regular la materia municipal. Con el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal y la aprobación de un marco legal regulador se da paso al fortalecimiento institucional de las municipalidades, esto puede explicar el por qué de la percepción fa-

vorable por parte de los sectores entrevistados.

En el gráfico 7.4 se observa la tendencia en la percepción de los entrevistados acerca de las reglas institucionales, partiendo de la Constitución Política hasta la coordinación interinstitucional, las cuales establecen los parámetros generales por los que se rigen las alcaldías de Nicaragua.

**Gráfico 7.4**  
Percepción de las reglas institucionales



Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010

Del gráfico anterior resalta que los actores entrevistados tienen una percepción alta de las dos normas que sirven de base a la institucionalidad de la autonomía municipal como son la Constitución Política y la Ley de Municipios.

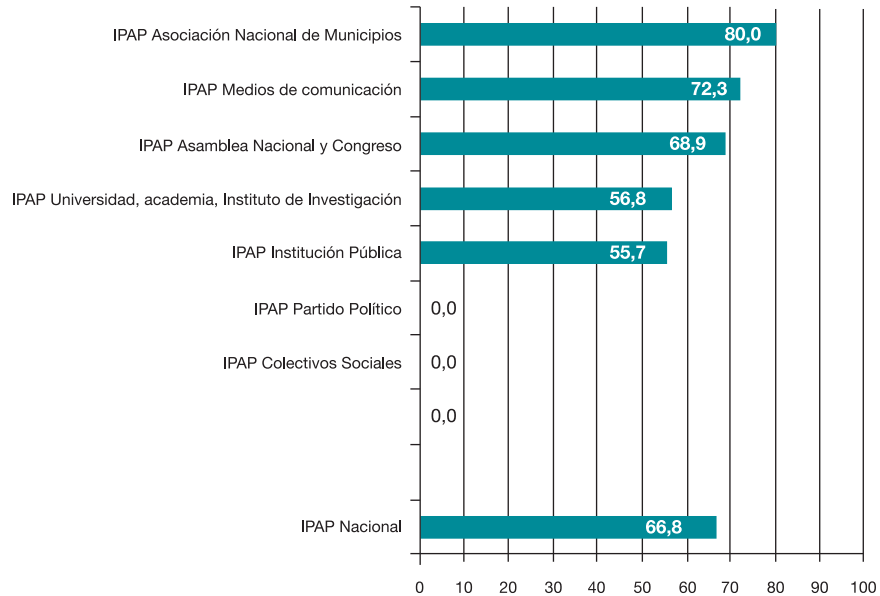
### 7.3.3 Autonomía política

La autonomía política es la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Partiendo de este concep-

to se hace un análisis de la percepción que hay en Nicaragua acerca de este tema de mucha importancia, pues ella tiene dos puntos importantes merecedores de un análisis, en primer lugar observar como perciben los actores el sistema electoral y en segundo lugar como se percibe la capacidad de los municipios a cerca de la generación, coordinación e implementación de políticas públicas.

En este gráfico se muestra la percepción sectorizada de la autonomía política, así como del índice general de percepción de la autonomía política.

**Gráfico 7.5**  
**Índice de Percepción de la Autonomía Política. Nicaragua**



Fuente: Índice de Percepción Fundación DEMUCA

Se nota que desde los sectores ligados al municipalismo, la percepción de la autonomía política alcanza una alta valoración, con 80 puntos, lo cual puede deberse a que desde adentro, éste sector considera que las municipalidades gozan de una alta autonomía política. Caso contrario sucede con la percepción de las instituciones públicas, los cuales tienen una percepción mucho más baja que la de la AMUNIC, pues existen casi 25 puntos de diferencia entre estos dos sectores.

Lo anterior permite señalar que los municipios

deben implementar acciones que les permitan mejorar la percepción de la autonomía política, frente a sectores que en estos momentos tienen una baja percepción acerca de este tema. Una forma de mejorar la percepción de este sector sería fortaleciendo las relaciones interinstitucionales al momento en que los municipios llevan a cabo la coordinación y la implementación de sus políticas públicas en sus territorios. En el cuadro 7.6 se puede observar cómo está la percepción de la autonomía política acerca de cada tema sobre el que fueron consultados los entrevistados.

**Cuadro 7.6**  
Percepción de la autonomía política por ejes temáticos

Preguntas sobre percepción de la Autonomía Política	Total
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	74,9
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	73,8
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	73,7
El gobierno local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	71,1
El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	67,7
El sistema electoral fortalece la autonomía política	66,6
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	65,0
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	62,8
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	62,5
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	58,3

Fuente *Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010*

La percepción que hay por parte de la mayoría de actores entrevistados sobre si la AMUNIC constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal es muy alta, alcanzando 74,9 puntos, lo cual significa que esta institución goza de una percepción favorable, posiblemente esto se deba a que dicha institución siempre ha defendido el principio de autonomía municipal y el proceso de descentralización; como asociación de municipios y de acuerdo a su misión y visión articula y desarrolla acciones para que los municipios sean capaces de ejercer plenamente sus atribuciones y competencias, convirtiéndose en municipios modernos, competitivos, transparentes, participativos, eficientes y eficaces en el marco de consolidación de la autonomía municipal, la descentralización y el desarrollo local.

Así mismo la AMUNIC es una instancia técnica, la cual brinda apoyo a los municipios para que estos desarrollen sus capacidades de gestión, y así cumplir con las competencias asignadas en la ley de municipios. Podemos resaltar que la percepción es bastante alta cuando se les preguntó a los entrevistados si el municipio cuenta con autonomía para formular políticas públicas e implementar políticas públicas, estas preguntas obtuvieron 62 puntos, lo que ratifica a los municipios como promotores de políticas públicas y promotores de desarrollo, capaces de realizar cambios en sus territorios.

En cuanto a la percepción del sistema electoral se observa que la percepción es bastante alta con 66,6 puntos, esto significa que el sistema contribuye a fortalecer la autonomía política de

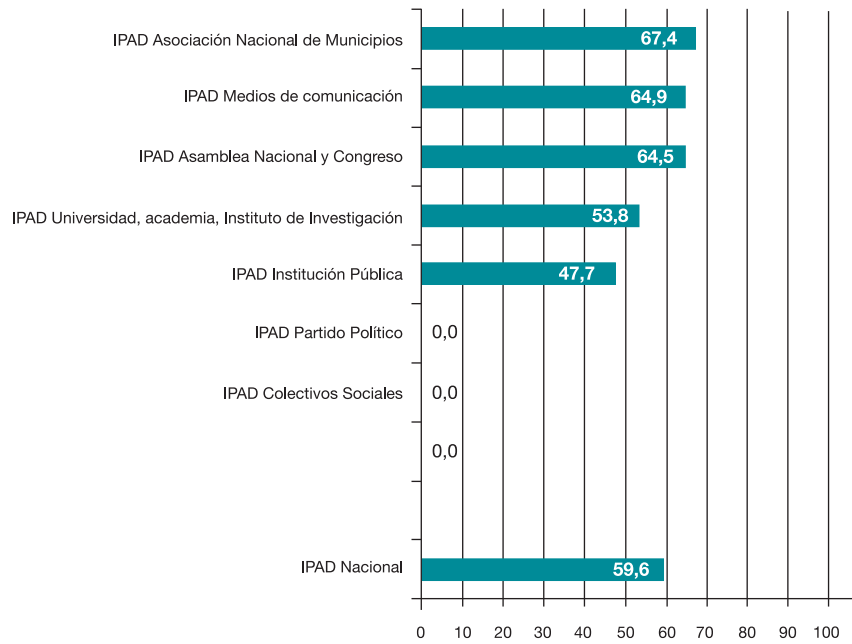
los municipios. Es importante destacar la percepción acerca de la relación existente entre el alcalde y el concejo municipal, esta alcanza 73,8 puntos lo que la coloca en segundo lugar dentro de las percepciones más altas, es importante destacar este dato, porque a través de el se deduce que los municipios tienen las reglas adecuadas en cuanto a establecimiento y distribución de competencias entre estos dos órganos.

### 7.3.4 Autonomía Administrativa

Desde el Observatorio de la Autonomía Municipal se define la autonomía administrativa como la capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local.

Esta área de la autonomía es el menor evaluado de las tres autonomías.

**Gráfico 7.6**  
Percepción de la autonomía administrativa. Nicaragua



Fuente: Índice de Percepción Fundación DEMUCA

La percepción de la autonomía administrativa llega a representar 59.6 puntos, esto puede deberse a que aunque los municipios cuentan con un marco legal muy completo en materia de administración pública municipal, este es difícil de implementar, pues el marco jurídico requiere mayormente de voluntad política para su aplicación. Se requiere un esfuerzo extra de parte de las autoridades del Gobierno central, regional y

local, para la implementación del marco jurídico e institucionalizar aún más la carrera administrativa municipal, esto favorecería el nivel de autonomía administrativa de los gobiernos locales.

El cuadro No. 7.7 presenta los resultados en cuanto a la percepción que poseen los actores sobre los recursos municipales para el cumplimiento de sus competencias.

**Cuadro 7.7**  
Transferencia de competencias

PREGUNTAS	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde
Los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan	6%	<b>34%</b>	12%	18%	28%	2%
Existe una correspondencia entre la transferencia de competencias del gobierno central y las transferencias de recursos financieros	6%	<b>44%</b>	4%	24%	18%	4%

Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010

La comparación de estos dos datos revelan algo importante y merece una particular atención, pues de la primera pregunta del cuadro 7.7, se entiende fácilmente la tendencia de los entrevistados a considerar a los municipios como poco capaces para asumir más competencias, por considerar que estos no tienen la suficiente capacidad económica y de infraestructura para llevar a cabo más competencias.

Lo anterior se puede deducir de la segunda pregunta del cuadro, al preguntarle a los funcionarios si existía un balance entre la transferencia de

competencias del Gobierno central y las transferencias de recursos financieros, el 44% de los entrevistados está en desacuerdo con esta afirmación, de lo cual se deduce que si los municipios no tienen capacidad para asumir más competencias, es porque es necesario asignar más recursos económicos, pues estos a duras penas cumplen con las competencias que actualmente tienen asignadas por ley. Para lograr entender el problema que existe a nivel nacional con algunas deficiencias del recurso humano de las municipalidades, aquí se puede encontrar algunos indicios de este problema.

**Cuadro 7.8**  
Ofertas de capacitación en materia municipal

PREGUNTAS	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde
Las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de las municipalidades en esa materia	6%	<b>42%</b>	18%	22%	10%	2%
La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades	0%	6%	6%	22%	<b>64%</b>	2%

Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010

La oferta nacional de capacitación no responde a las necesidades de los municipios, esto se ve reflejado porque el 42% de los entrevistados están en desacuerdo con la afirmación que se encuentra plasmada en el cuadro 7.8, lo que lleva a concluir que es urgente hacer un plan de formación alrededor del tema municipal, tanto desde el sector privado, como del sector público, incentivando a las universidades públicas y privadas para que oferten carreras con perfiles municipalistas.

Por otra parte es necesario realizar un plan de capacitación a nivel nacional por parte de las instituciones que se encargan de dar el seguimiento del tema municipal, como la AMUNIC, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) la Carrera Administrativa Municipal (CAM) y otros actores que puedan colaborar a fortalecer las capacidades de los municipios.

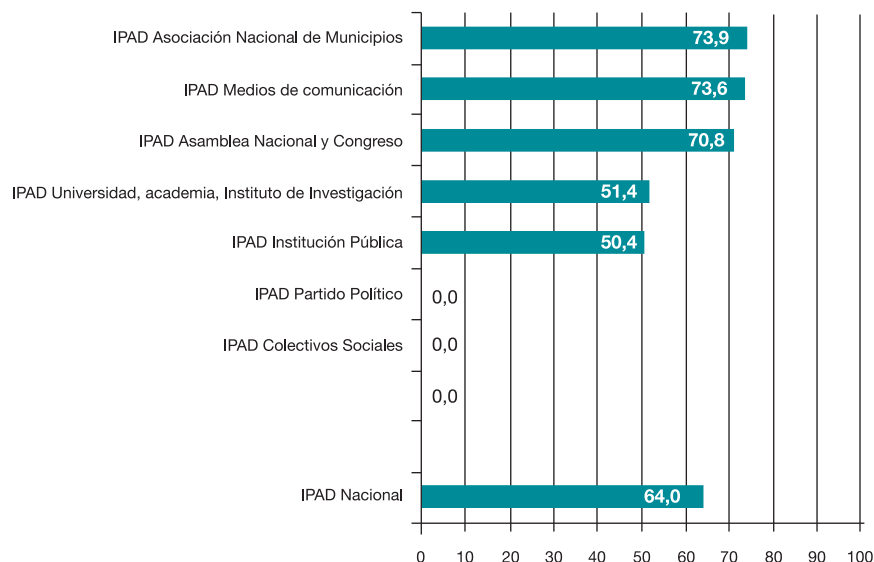
Cuando se les preguntó a los entrevistados sobre si era necesario fortalecer la Carrera Administrativa Municipal, un 64% de los entrevistados se encuentra muy de acuerdo con esta afirmación, lo cual señala la necesidad de implementar en su totalidad la Ley de Carrera Administrativa Municipal.

### 7.3.5 Autonomía financiera

Tomando en cuenta que la autonomía financiera es la posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros, que le serán útiles para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son asignadas por la ley, en este apartado se analiza la percepción de los actores entrevistados acerca autonomía financiera.



**Gráfico 7.7**  
**Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)**



Fuente: Índice de Percepción Fundación DEMUCA

Tal y como se consigna en el gráfico 7.7, se observa el mismo patrón de todo el estudio, ya que los sectores institucionales ligadas al Gobierno central y las instituciones académicas difieren mucho de los sectores vinculados al municipalismo, aproximadamente hay 22 puntos de diferencia entre la máxima que es de 73,9 puntos y la mínima de 50,4 puntos de percepción de la autonomía financiera.

Lo anterior permite deducir que si desde el sector público vinculado al Gobierno central no percibe a las municipalidades como muy autónomas, esto constituye una oportunidad para

impulsar un cambio las reglas del juego y empezar a realizar transformaciones que les permitan a los municipios alcanzar ese ideal de autonomía financiera.

En el cuadro N° 7.9 los datos revelan que a pesar de estar las municipalidades dotadas de un marco legal poco rígido, la percepción de los entrevistados tiende a considerar a este como una limitante en su gestión, básicamente esta percepción viene reflejada en todos los sectores entrevistados, excepto aquellos que dependen del nivel de Gobierno central, pues para estos el marco jurídico no representa mayores limitaciones.

**Cuadro 7.9**  
El marco competencial que regula la administración financiera  
de los municipios limita la gestión de los fondos municipales

Sectores	Porcentaje							Total
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica	
Asociación Nacional de Municipios	0%	34%	3%	31%	31%	0%	0%	100%
Asamblea Nacional	0%	17%	33%	50%	0%	0%	0%	100%
Partido Político								
Institución Pública (que tutela o genera información)	<b>38%</b>	<b>38%</b>	0%	13%	13%	0%	0%	100%
Universidad, academia, instituto de investigación	0%	0%	0%	50%	50%	0%	0%	100%
Medios de comunicación	0%	0%	40%	40%	0%	20%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>6%</b>	<b>28%</b>	<b>10%</b>	<b>32%</b>	<b>22%</b>	<b>2%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010

Se evidencia que el único sector que no considera al marco competencial de la administración financiera como limitante de la gestión de los fondos municipales, es el conformado por las instituciones públicas, pues 76% de los entrevistados de este sector opina negativamente acerca de la afirmación. Al contrario del resto de sectores, para los cuales el marco competencial es una limitante en la gestión de los fondos municipales. Podríamos deducir que lo que se requiere es una reforma en la legislación, que regula la administración financiera de los municipios, pues es el sentir de la mayoría de sectores.

#### 7.4 Una visión nacional desde lo regional

En este apartado se pretende hacer una comparación regional que servirá como diagnóstico

para determinar en qué aspectos Nicaragua son los mejores evaluados y cuales los menor evaluados y que otros necesita de más trabajo, para lograr un cambio positivo.

##### 7.4.1 Los 5 aspectos nacionales mejor evaluados desde la comparación regional

Nicaragua es el país que muestra los índices de percepción mejor evaluados a nivel de Centroamérica y República Dominicana, estos podría ser atribuido al hecho de ser un país de mucha producción legislativa para regular la materia municipal. Adicionalmente se posee uno de los marcos jurídicos municipales más amplios de la región centroamericana, esto acompañado de un proceso de descentralización incipiente, hace que los actores ligados a los municipios tengan

una percepción muy favorable de la autonomía municipal, aún aquellos que no se ven tan involucrados en el tema, cuando se les pregunta, se

logra detectar fácilmente que ellos también perciben un alto nivel de autonomía en los municipios.

**Cuadro 7.10**  
Comparación regional de la percepción de la autonomía municipal

PAÍS	IPAM	IPRI	IPAP	IPAD	IPAF
Costa Rica	50.4	57.4	48.5	50.2	45.6
El Salvador	59.4	69.5	56.1	52.0	59.8
Guatemala	56.9	70.2	52.6	51.9	52.9
Honduras	63.2	70.7	65.1	57.5	59.3
<b>Nicaragua</b>	<b>66.5</b>	<b>75.5</b>	<b>66.8</b>	<b>59.6</b>	<b>64.0</b>
Panamá	48.6	59.1	46.3	42.7	46.3
República Dominicana	56.1	64.0	53.5	55.2	51.8

*Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010*

Es interesante destacar que la percepción más alta, haciendo la comparación a nivel de Nicaragua la tienen las “Reglas institucionales”, esto podría indicar la alta percepción de la autonomía municipal en comparación con los países de la región, pues este es el fundamento sobre el que se sostiene la autonomía municipal, sin esto no tendría caso hablar de municipios autónomos.

Como ya observamos en el cuadro No. 7.10 Nicaragua tiene 5 aspectos que sobre salen en percepción sobre los demás países de la región, pero también se analiza los 5 aspectos menor evaluados, con el objetivo de desentrañar donde está fallando el sistema en comparación a la re-

gión y de esta forma buscar los mecanismos que permitan mejorar la percepción en estos temas.

#### 7. 4.2 Los 5 aspectos nacionales menor evaluados desde la comparación regional

Nicaragua en comparación a los demás países de la región, tiene un bajo porcentaje de opinión a favor de la autodirección, pues al parecer no se concibe la idea de que la Ley de Municipios faculte a estos para auto dirigirse, lo cual es extraño, pues Nicaragua el marco legal le permite a los municipios ejercer esta facultad.<sup>114</sup>

114. Los municipios tienen la facultad de autodirigirse, esto en base al principio de autonomía municipal el cual está consignado en la Constitución Política de Nicaragua en el artículo 177, así mismo en la ley 40 y 261, se encuentra reconocido este derecho el cual está disperso en todo su articulado.

Cuando de asociativismo se trata, se refleja rápidamente el bajo porcentaje de entrevistados que consideran que los municipios tienen la capacidad de promover formas asociativas.

Al analizar la afirmación: “debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno central a las municipalidades”, no es extraño que el porcentaje de encuestados a favor sea bajo en comparación a los demás

países, pues está claro que los municipios no cuentan con la capacidad económica ni de infraestructura, para hacer frente a este reto. En apartados anteriores del estudio (Cuadro No. 7.7), se analizó esta situación y a través de la comparación de datos es claro que sin una efectiva transferencia de recursos económicos, es imposible que los municipios puedan hacerse cargo de más competencias.

**Cuadro 7.11**  
Comparación regional de los porcentajes más bajos obtenidos en Nicaragua

Aspectos menor evaluados a nivel regional	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
La Ley de Municipios faculta a las Municipalidades para auto dirigirse (IPRI)	50%	65%	59%	69%	<b>46%</b>	71%	89%
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal (IPAP)	65%	57%	51%	63%	<b>44%</b>	68%	82%
Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades (IPAD)	54%	48%	43%	47%	<b>36%</b>	49%	78%
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización (IPAD)	62%	63%	55%	48%	<b>34%</b>	41%	89%
Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades (IPAF)	54%	63%	49%	70%	<b>44%</b>	54%	91%

Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010

Los datos de esta tabla están dados en porcentaje, para hacer la comparación regional con los datos de Nicaragua, se tomó en cuenta los menores porcentajes que resultaron de las entrevistas realizadas para el estudio IPAM, con el objetivo de comparar aspectos puntuales a nivel regional.

La afirmación: “los municipios cuentan con la capacidad de poder emitir o no políticas salariales a lo interno de la municipalidad”, tiene el porcentaje más bajo de opinión favorable de toda la región, pues las personas consideran que no es posible establecer políticas salariales, solo por el hecho de ser autónomos. Esta percepción se desprende de la suposición de que el marco legal regulador del aspecto administrativo y financiero municipal no permite materializar dichas acciones sin antes pasar por una serie de procesos burocráticos y políticos. Sin embargo, se debe aclarar que los municipios si pueden en base a su autonomía establecer políticas salariales, siempre y cuando se cumplan una serie de condiciones, requisitos y procesos establecidos en el marco legal.

El último aspecto analizado en el cuadro No. 7.11 acerca de que si se pueden modificar los presupuestos, a fin de redirigir los fondos para resolver sus necesidades, se observa que tiene un bajo porcentaje de opinión favorable en comparación a la región. En materia presupuestaria existen algunas componentes que son inamovibles cuando el presupuesto ya está aprobado y publicado, pero de forma general, si se pueden hacer modificaciones presupuestarias, con el fin de subsanar algunas necesidades que en momentos específicos pueden ser prioritarias, siempre y cuando se respeten los procedimientos establecidos en el marco legal que regula esta materia, sin embargo; siempre existe la percepción de que una vez aprobado el presupuesto, este es inamovible, es por eso que observamos este bajo porcentaje.

## **7.5. Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal**

Para la elaboración de este módulo específico, se tomó en cuenta tres temas que son de mucha importancia para la agenda municipal de Nicaragua, estos son lo referente al proyecto “Ley de Ordenamiento Territorial”, el proyecto de “Ley del Código Tributario” y el proyecto de “Ley de Registros Civil de las Personas”.

Estos temas fueron escogidos por el nivel de importancia y repercusión que en el ámbito municipal nicaragüense, a continuación se realiza el análisis de las respuestas de los entrevistados sobre estos temas que son de mucho interés para los municipios nicaragüenses.

### *a) Ley de Ordenamiento Territorial*

El territorio nicaragüense presenta un conjunto de problemas que afectan tanto las actividades humanas como el ambiente en el cual estas se desarrollan. Una muestra de ello son los daños ecológicos en ciertos lugares, abandono de otros a la depredación sin control, dificultad para ejercer un dominio efectivo en las fronteras terrestres y marítimas, conflictos de competencias sobre ciertos atributos de la propiedad, tanto entre las entidades de derecho público, como entre éstas y la posesión y el dominio privado.

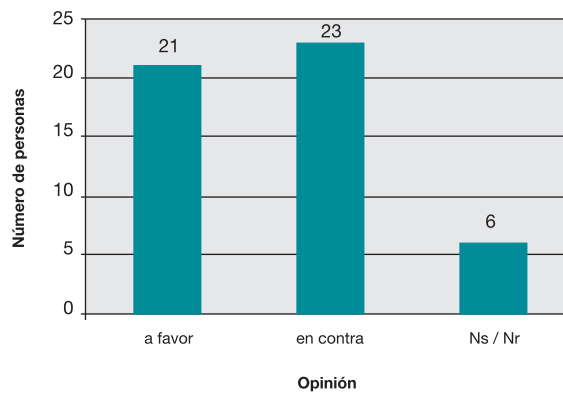
La intención del proyecto de Ley es el de promover la creación de un Sistema de Planificación Territorial, indispensable para articular el Ordenamiento y Desarrollo Territorial desde lo local y desde lo nacional de manera coherente y abrir así el paso hacia el sistema de programación sectorial - territorial, que el país requiere para concertar las expectativas de los actores privados y públicos, en un marco compatible con el uso y la protección de los recursos de cada territorio, dentro de una perspectiva de gestión integral de riesgos y de eficacia en los servicios públicos.

El proceso inicia en el año 2001 con la aprobación de la Política General para el Ordenamiento Territorial, Decreto N° 90-2001, publicado en La Gaceta N° 4 del 07 de Enero del 2002. La promulgación del Decreto Ejecutivo N° 78-2002, proporcionó el marco jurídico para el Ordenamiento Territorial en la escala municipal y supuso el punto de partida necesario para iniciar el

proceso, después de una serie de procesos de consulta, se presentó el proyecto de ley de ordenamiento territorial el día dieciséis de octubre del año dos mil seis.

En este gráfico (7.8) se muestra la tendencia de los entrevistados a cerca del proyecto de ley de ordenamiento territorial.

**Gráfico 7.8**  
**Opinión acerca de la aprobación del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial con respecto al principio de autonomía municipal**



*Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010*

En términos generales, la percepción que los entrevistados tienen sobre la Ley de Ordenamiento Territorial es dividida. Por un lado hay opiniones que apoyan el proyecto, y se refieren a que este viene a fortalecer los municipios en sus procesos de ordenamiento, además de hacer referencia a que esto fortalece la autonomía municipal. Otras opiniones aunque apoyan el proyecto hacen hincapié en dos puntos que son muy controversiales, y es lo referente a la creación de una instancia administrativa y a la suspensión de las transferencias por incumplimiento en la planificación, en opinión de la mayoría de los encuestados la ley de forma general

es muy buena, sin embargo estos dos puntos deben ser eliminados del proyecto, ya que son claramente violatorios del principio de autonomía municipal.

Para algunos, la iniciativa de ley es violatoria al principio de autonomía municipal, pues se considera que el Gobierno central vendrá a regular cuestiones propias del ámbito competencial municipal, colocando a los gobiernos locales en una situación de subordinación frente a éste. No obstante, la percepción de los actores sobre la capacidad de beneficio que posee la iniciativa de ley en los procesos de ordenamiento terri-

torial es favorable, pues consideran que traerá beneficios para el progreso territorial.

**b) Efecto que causa el retraso en la aprobación del anteproyecto de ley del “Código Tributario Municipal” al principio de autonomía municipal:**

La mayoría tiende a opinar que el retraso provoca daños en las finanzas de las alcaldías, pues al existir un marco jurídico muy disperso y ya desfasado con respecto a las realidades de los municipios, esto trae consigo una merma en la recaudación de los tributos, pues los municipios no recaudan lo que verdaderamente deberían, en segundo lugar existen muchos vacíos legales y esto provoca en ciertos casos una situación de indefensión frente a los grandes contribuyentes. Otra de las conclusiones que se desprende del análisis de las encuestas, es que esta situación no contribuye a que los municipios vayan teniendo más independencia financiera, pues la falta de recaudación solo ata más a los municipios a las transferencias que vienen del Gobierno central.

La aprobación de este Código tendría un impacto muy importante en las alcaldías municipales, por tres razones muy importantes, según criterios de las personas entrevistadas: (a) homogenización del marco legal tributario municipal, (b) aumento de recursos financieros, (c) independencia de las transferencias municipales

En primer lugar, esta ley ordenaría, homogenizaría y unificaría los criterios legales acerca de toda la materia tributaria municipal, esto permitiría que los municipios tengan las reglas claras del juego y se pueda entrar en un proceso de reorientación de esfuerzos dentro de las alcaldías, ayudando a estas a ser mucho más eficientes en el cobro de los tributos.

Lo que lleva a un segundo aspecto importante, pues ayudaría a los municipios a aumentar los recursos económicos a través de las recauda-

ciones, que les permitiría aumentar el gasto por concepto de la inversión de capital. Lo anterior permite identificar un último criterio y al parecer el más importante, que sería lograr una mayor independencia de las transferencias municipales, fortaleciendo la autonomía financiera municipal, quedando en evidencia que la percepción de los entrevistados es que las alcaldías se verían fortalecidas con la aprobación de este código tributario Municipal.

**c) Impacto del anteproyecto de “Ley de Registro Civil” en la autonomía financiera de los municipios.**

La gran mayoría opina que los registros públicos son instancias que necesitan de una modernización urgente, pues en la actualidad la forma de operar de los registros públicos no contribuye con el desarrollo de estos. Del análisis de las encuestas se desprenden tres tendencias importantes de los entrevistados que vale la pena destacar:

- (i) En primer lugar se modernizará el sistema de registros civiles de las personas, que son administrados por las alcaldías.
- (ii) En segundo lugar se contará con datos reales de la población de cada municipio, los cuales servirán para distribuir de forma mucho más justa las transferencias a los municipios.
- (iii) En última instancia esta ley ayudaría a fortalecer la autonomía financiera de las municipalidades, ya que con la distribución más equitativa de los recursos, los municipios pueden avanzar en sus procesos de modernización y prestación de servicios a la población.

## 7.6 Autonomía municipal y equidad de género

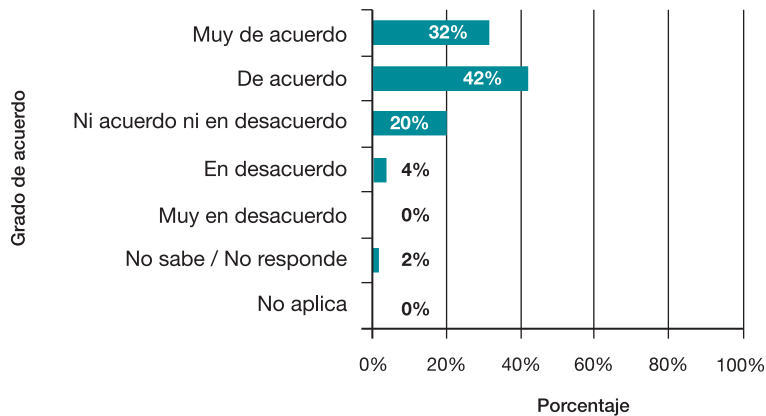
En Nicaragua se vive un verdadero cambio de actitud con respecto a la equidad de género, no solo en las leyes que han permitido un giro en el entendimiento y la aceptación del tema, sino también la disposición al cambio de las municipalidades, quienes plasman en sus políticas (sean estas a nivel interno) a la forma en que se estructuran y funcionan o a nivel externo con las políticas públicas implementadas con enfoque de género.

La aprobación de normativas legales les ha per-

mitido a las municipalidades aplicar políticas de género a nivel municipal, , leyes como la Ley 648 Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades y su reglamento, el Decreto 36-2006 del Programa Nacional de Equidad de Género y la Ley 717 Creadora del Fondo para Compra de Tierras con Equidad de Género, constituyen el comienzo de un cambio en la actitud de los tomadores de decisión acerca de este tema, al mismo tiempo hay que apuntar que esta normativa se va aplicando paulatinamente, pero con paso firme y seguro, en las instituciones del Estado nicaragüense incluidas las municipalidades.

Gráfico 7.9

Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio



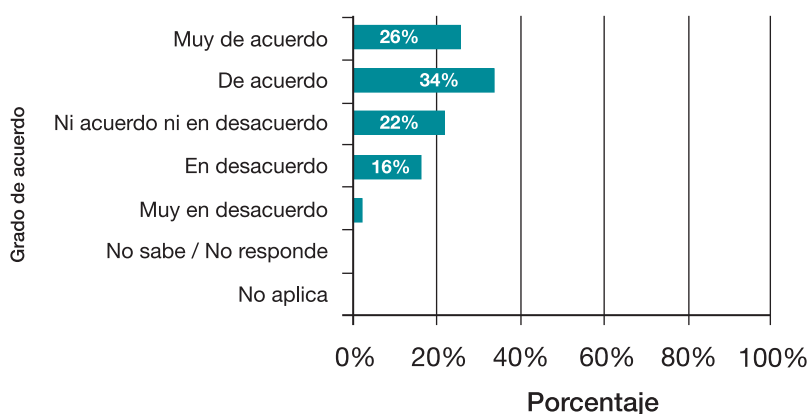
Fuente *Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010*

Es palpable en este gráfico el reconocimiento a las municipalidades, cuando de desarrollo de procesos de gestión de políticas públicas de género se trata, y se percibe que los municipios tienen suficiente autonomía para desarrollar estas políticas con enfoque de género, con un 74% de opinión favorable si tomamos en cuenta

las opiniones que están de acuerdo y muy de acuerdo, es que califican los entrevistados a la capacidad municipal para la implementación de estos procesos. Con base en su autonomía, los municipios tienen la capacidad de poder cumplir con el aspecto analizado en el gráfico que esta a continuación.



**Gráfico 7.10**  
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar  
en su estructura organizativa la transversalización de género



Fuente Elaboración propia, a partir de la encuesta de opinión del IPAM, Fundación DEMUCA, 2010

Se percibe que los municipios pueden organizarse de tal forma que es factible la transversalización del género dentro de su organización interna, al menos eso es lo que se deduce de la percepción plasmada en este gráfico, con un 34% de percepción se sitúa la capacidad de las municipalidades de poder incorporar este tema dentro de su estructura orgánica, esto se considera que es producto de la reciente dotación de un marco jurídico que procura la equidad de género como parte de una política nacional, ahora bien, esto también se debe a que los municipios están revestidos de autonomía administrativa.

La incorporación del enfoque de género en Nicaragua se ve más como una necesidad institucional que como una imposición que determina el marco jurídico, pues las instituciones han entendido que solo a través de la incorporación de la mujer a los espacios de toma de decisión, se

podrá cumplir cabalmente la normativa jurídica, esta incorporación se ha dado en todos los niveles de la administración pública, partiendo de la participación activa de la mujer en los espacios de participación ciudadana, hasta los más altos puestos Estatales.

La AMUNIC, siguiendo la lógica de este nuevo cambio, pretende en futuro cercano elaborar un estudio detallada a nivel del sector municipal, el cual le permitirá tener una panorámica general del tema de género, de esta forma podrá emprender las acciones necesarias que contribuyan con el fortalecimiento de la política de género, la finalidad de este estudio es no solo se limita a determinar cómo está la situación del tema en Nicaragua, sino a elaborar propuestas que vayan en pro de una aplicación eficaz del marco jurídico que regula esta materia.

# Capítulo VIII



**COSTA RICA**



## Introducción



El presente capítulo muestra los principales puntos de análisis del Índice de Percepción de Autonomía Municipal para el caso de Costa Rica. En un primer momento se contextualiza la situación municipal del país en el período de estudio, para luego entrar en el análisis de los resultados, estructurando el mismo de acuerdo a la agenda temática que sostiene al OdAM. En las últimas líneas de este apartado se analizarán algunos aspectos coyunturales del tema municipal correspondientes a una serie de preguntas abiertas dentro del estudio. Además se incluye en el análisis algunos aspectos de la autonomía municipal vinculados a la equidad de género en la gestión municipal.

### ***Características propias de la muestra en el caso nacional***

La selección de la muestra en Costa Rica respondió a la estructura que a nivel regional se diseñó para todos los países, donde se incluían los siguientes sectores:

- Asamblea Legislativa
- Unión Nacional de Gobiernos Locales
- Partidos Políticos
- Instituciones públicas que tutelan el principio de autonomía municipal o generan información sobre el tema.
- Academia, universidades, centros de investigación.
- Colectivos sociales.
- Medios de comunicación.

Tomando como base esta primera selección, se tomó en cuenta, en primer lugar, actores que han participado de las actividades organizadas en el marco del OdAM que se encontraran dentro de esos sectores. Después se evaluó dentro de las instituciones públicas, cuales actores trabajaban el tema municipal y dentro de las mismas cual era la persona con el perfil más acorde para el objetivo, lo mismo se realizó dentro de las demás categorías. Finalmente con la lista elaborada, se realizó un proceso de validación con la Unión Nacional de Gobiernos Locales, para que asegurar que todos los sectores eran representativos.

Al ser el proyecto del IPAM un primer esfuerzo por tratar de analizar la autonomía municipal desde la percepción de los actores, el universo de la muestra es relativamente pequeño, por lo que en esta primera oportunidad se consolidó un marco muestral de un total de setenta y seis actores, de los cuales se logró entrevistar a cincuenta y dos, cuya distribución por sectores se muestra en el cuadro a continuación.

**Cuadro 8.1**  
**Distribución de la muestra en Costa Rica por sectores**

Sector	Número de entrevistados
Asamblea Legislativa	9
Unión Nacional de Gobiernos Locales	8
Partido Político	5
Instituciones Públicas	12
Academia, universidades, centros de investigación	10
Colectivos sociales	3
Medios de comunicación	5
<b>Total</b>	<b>52</b>

*Fuente Elaboración propia*

Existieron algunas dificultades en el camino que no permitieron abarcar toda la muestra inicial, y es que el período de estudio fue en un momento posterior a las elecciones presidenciales del 2010; lo que hizo casi imposible tener la opinión de los nuevos Ministros, quienes en el momento se encontraban apenas acomodándose en sus nuevos puestos. Otra de las dificultades que presentó el trabajo de campo fue una coyuntura de cambio a lo interno de la Junta Directiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales la cual tardó algunos meses en reestructurarse y para ese momento, el proceso de las entrevistas se encontraba en su última etapa, por lo cual se hizo un esfuerzo por incluir a un número reducido de sus integrantes.

Dentro de la Asamblea Legislativa se logró entrevistar a todos los diputados y diputadas que conforman la Comisión de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, así como otros diputados que en el pasado ocuparon algún puesto de autoridad municipal. En el sector de las instituciones públicas se incluyen la Contraloría General de la República, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, el Ministerio de

Planificación, Tribunal Supremo de Elecciones, Instituto Nacional de Estadística y Censo, así como algunas municipalidades del Valle Central.

En lo que respecta a los partidos políticos se contó con la participación de los secretarios de asuntos municipales de los principales cuatro partidos a nivel nacional (Partido Liberación Nacional, Partido Unidad Social Cristiana, Partido Acción Ciudadana, Partido Movimiento Libertario). En el ámbito académico se incluyeron profesionales vinculados al tema municipal de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Estatal a Distancia, así también de centros de investigación como el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En lo que respecta a medios de comunicación se incluyó a periodistas de medio de prensa escrita como el periódico La Nación, La República, La Prensa Libre y del programa radiofónico Eco Municipal.

Del total de 52 personas entrevistadas, un 75% está constituido por hombre y un 25% por mu-

jeros. El 36,5% se ubica en el rango de edad de 50 a 59 años, el 32,7% de 40 a 49 años, el 19,2% de 30 a 39 años y un 7,7 y 3,8 en los rangos de 18 a 29 años y de 60 años o más

respectivamente. Con respecto al nivel de formación, en el cuadro a continuación se puede evidenciar el último grado de educación aprobado de los participantes del estudio.

**Cuadro 8.2**  
Último grado de educación aprobado de los entrevistados

Último grado de educación aprobado	Cantidad	Porcentaje
Educación superior incompleta	1	1,9%
Educación superior completa	11	21,2%
Licenciatura	16	30,8%
Maestría	17	32,7%
Doctorado	7	13,5%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

*Fuente Elaboración propia*

Tal y como se señaló anteriormente, la muestra para el caso de Costa Rica es relativamente pequeña, a pesar de esto, los resultados que arroja el ejercicio son bastante ricos para el análisis y permiten un primer acercamiento a la percepción de ciertos actores vinculados con el régimen municipal sobre la autonomía de los gobiernos locales en el país.

### 8.1 Contexto político municipal durante el período de estudio

El escenario político municipal en Costa Rica durante el año 2010 ha estado directamente influenciado por el acontecer a nivel nacional. En febrero de este año se celebraron elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) junto con una parte de los puestos de elección municipal (regidores municipales, quienes conforman el concejo municipal) y en el mes de diciembre

de este mismo año se llevarán a cabo los comicios para elegir a los alcaldes municipales de los 81 cantones del país, así como los intendentes municipales de los ocho concejos municipales de distrito. En esta fecha se eligen también los síndicos y sindicadas que conforman los concejos de distrito en cada cantón.

Las elecciones nacionales han sido tema de agenda más dominante durante los primeros meses del año, por lo que la confluencia de intereses y estrategias de negociación han estado presentes tanto a nivel nacional como local. En esta materia es importante resaltar algunas reformas en la legislación que vienen a redefinir la estructura electoral para este proceso, las cuales se mencionan a continuación:

- a) En primer lugar cabe señalar que por primera vez las elecciones municipales van a

gozar de financiamiento estatal, ya que en anteriores procesos no se contó con un aporte financiero de parte del Estado.

- b) En segundo lugar y también por primera vez, las papeletas electorales deberán estar compuestas por hombres y mujeres en razón de mitad y mitad.
- c) Como tercer punto, las autoridades elegidas en el año 2010, tanto regidores como alcaldes y síndicos, ocuparan sus cargos por un período de seis años y no de cuatro como es lo habitual, ya que para el año 2016 se unificarán las elecciones municipales en un solo proceso, y a partir de ese momento se celebrarán dos años posteriores a la fecha de las elecciones nacionales.

En las elecciones celebradas en el mes de febrero, el Partido Liberación Nacional, ganador de la silla presidencial, obtuvo 196 de 495 puestos de regidor, pero solamente alcanzó la mayoría en 11 de las 81 municipalidades del país, esto ocurrió en los cantones más pequeños, mientras que en los más grandes la confluencia de fuerzas con la oposición estuvo presente. A Liberación le siguen en la fila, el Partido Acción Ciudadana que logró obtener 100 regidores, el Movimiento Libertario con 77, la Unidad Social Cristiana con 55 y el Partido Accesibilidad sin exclusión que logró 23 plazas.

Es importante anotar que en un total de 70 municipalidades, no habrá ningún partido que ejerza la mayoría en el seno del concejo municipal, por lo que posibles escenarios de negociación y coordinación serán la tendencia en la mayoría de los municipios.

Durante los primeros días de la nueva administración presidencial, se anunció la creación de un nuevo ministerio sin cartera, el Ministerio de la Descentralización y Gobiernos Locales, cuyo jerarca funge también como Presidente Ejecuti-

vo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. En el mes de julio, el Poder Ejecutivo anunció que este Ministerio tiene como principal función insertar el tema municipal en todos los sectores del Gobierno. El impacto de la función de esta nueva instancia en el quehacer municipal no puede determinarse aún, es necesario valorar en los próximos meses su gestión para determinar si viene a favorecer al régimen municipal.

Otro punto de suma importancia, lo constituye la aprobación de una Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, la cual pretende trasladar más funciones y el 10% del Presupuesto Nacional. Actualmente la Constitución Política establece esta disposición pero la misma no se ha logrado cumplir, a pesar de tener nueve años de haber sido aprobada. La nueva ley pretende acelerar el proceso de descentralización del Estado, sin embargo, el monto a transferir no se daría en un solo presupuesto, sino que aumentaría de manera gradual en siete años. La viabilidad y efectividad de esta ley no puede garantizarse aún, ya que la experiencia de la reforma constitucional que perseguía el mismo propósito no se cumplió, de manera que se debe poner en tela de duda el aporte real que esto pueda traer a la autonomía municipal.

A finales del mes de mayo, el Ministro de la Descentralización presentó a diversos actores del régimen municipal los primeros cuatro ante proyectos de la ley de transferencia de competencias. Ante esto, se ha producido un descontento de parte del régimen municipal, ya que no se dio un proceso participativo de selección de los proyectos y se considera que estos se presentaron casi de manera impositiva. Los anteproyectos son los siguientes:

- Proyecto para la autorización de intervención a los gobiernos locales en seguridad vial.
- Proyecto para autorizar a los gobiernos lo-

cales a coadyuvar en seguridad ciudadana.

- Proyecto para autorizar a los gobiernos locales la construcción, el mantenimiento y la supervisión de la infraestructura educativa de primaria y secundaria nacional.
- Proyecto para la autorización de intervención a los gobiernos locales en la construcción, el mantenimiento y la supervisión en la red vial nacional.

Los anteriores son una propuesta para constituir las primeras competencias a transferir, sin embargo, todo el paquete ha sido altamente discutido por el sector municipal. Durante el mes de julio, se han presentado algunas diferencias de criterio entre el Ministro de Descentralización y la Ministra de Planificación sobre el proceso de transferencias, el primero considera que existen condiciones adecuadas para iniciar con el proceso, mientras que la segunda señala que aún se necesitan algunos estudios de carácter técnico antes de dar inicio a la transferencia. Esto pone en evidencia la falta de articulación entre las instituciones del gobierno central y como esta ausencia de coordinación va en detrimento del fortalecimiento de las municipalidades del país.

En la línea legislativa cabe recalcar que en este año 2010 se aprobó en segundo debate el proyecto de Ley de Manejo de Residuos Sólidos, el cual procura fortalecer la labor de cálculo de tarifas por recolección de residuos de las municipalidades y facilitar la recolección de desechos.

En el nivel nacional, después de los primeros cien días de la nueva administración, se ha tratado de hacer un balance sobre la gestión presidencial, sobre la que ha recaído algunos de los asuntos no resueltos en la administración anterior. La nueva presidenta ha hecho referencia a algunas de las metas que pretende en su gobierno, a pesar no haber presentado aún el Plan Nacional de Desarrollo, entre sus prioridades Laura Chin-

chilla destaca el impulso de una reforma fiscal, así como el establecimiento de impuestos a casinos y sociedades anónimas para financiar sus propuestas en materia de seguridad ciudadana. De vuelta al ámbito local, el país se alista para elecciones a alcaldes y síndicos en el mes de diciembre, por lo que ya se están gestando las negociaciones a lo interno de los partidos y también de manera inter partidaria en algunos de los cantones grandes del país como es el caso de San José. En este sentido, el Tribunal Supremo de Elecciones está gestando algunas acciones para concientizar a los ciudadanos sobre la importancia de las elecciones municipales del próximo diciembre y de esta manera disminuir los niveles de abstencionismo que han caracterizado a estos procesos en los dos períodos anteriores.

## 8.2 Autonomía municipal un constructo diverso

En Costa Rica, la Constitución Política establece en su artículo 170 la condición de los gobiernos locales como entes autónomos, pero no señala como se concreta esta condición, por lo que puede ser concebida por los actores desde diferentes perspectivas y en algunos casos guardar rasgos distintivos entre los mismos. La conceptualización de este principio dentro de un universo de actores constituye de hecho un constructo diverso, más cuando se le categoriza en política, administrativa y financiera, ya que esto genera en muchos casos poca rigurosidad en la diferenciación de estas áreas y una dificultad de englobar las mismas dentro del concepto macro de autonomía municipal.

No es de extrañar que se entremezclen las definiciones de las diferentes autonomías, en algunas ocasiones la conceptualización que se daba de autonomía administrativa se presentaba por otro actor con respecto a la autonomía financiera, pero siempre hay rasgos característicos de cada una de estas vertientes está presente en



su conceptualización, por ejemplo mencionar políticas públicas en autonomía política, organización en autonomía administrativa o tributos cuando se habla de autonomía financiera.

En los siguientes párrafos se presentarán las tendencias más frecuentes a la hora de conceptualizar la autonomía municipal por parte de los actores consultados, tanto como un concepto global, así como de manera más específica en sus áreas política, administrativa y financiera.

### 8.2.1 Balance de las percepciones sobre las connotaciones conceptuales de la autonomía municipal

La entrevista inicia solicitando al entrevistado (a) la definición del concepto de autonomía municipal a partir de su experiencia, por lo que el resultado fue un total de 52 conceptualizaciones que algunas comparten ciertas connotaciones. Para un mejor análisis se agruparon las categorías que con mayor frecuencia se encontraban en las respuestas; en el cuadro que aparece a continuación se señalan las principales tendencias de respuesta.

**Cuadro 8.3**  
Principales tendencias en la conceptualización de autonomía municipal

Idea principal	Frecuencia
Capacidad de decisión	17
Autogobierno	7
Potestad constitucional	5
Competencias, funciones, traslado	5
Gestión de políticas	4
Independencia	3

*Fuente Elaboración propia*

Tal y como se evidencia en el cuadro anterior, la capacidad de decisión es el concepto más utilizado para definir la autonomía municipal, superando en frecuencia con casi más de la mitad a la idea de autogobierno. Estas principales definiciones que con mayor frecuencia fueron se-

ñaladas por los entrevistados, iban acompañadas de una segunda idea que servía de enlace a todo el concepto. En el siguiente diagrama se muestran algunas de las ideas que secundaron las conceptualizaciones más frecuentes.



La capacidad de las municipalidades para la toma de decisiones es entonces el concepto más utilizado, en palabras de un representante de MIDEPLAN<sup>115</sup>, la autonomía política constituye: “capacidad de tomar decisiones sin tener que sujetarse a decisiones de otro ámbito, ni provincial, ni nacional, es la capacidad de decisión propia”.

Esta primera tendencia parece prevalecer entre las instituciones públicas, ya que un total de seis representantes de este sector coincidieron en que la autonomía política está vinculada con la capacidad de decisión, seguidos por cinco miembros de la UNGL, sector donde se presenta el mayor consenso en la conceptualización. También coinciden en esta tendencia tres diputadas (os), un periodista y un miembro de colectivos sociales.

En relación al autogobierno, un representante del sector académico<sup>116</sup> señala que la autonomía municipal es “...capacidad de ser autogobierno, capacidad política, administrativa y financiera, para gobernar su propio territorio”. En este caso, son cuatro los representantes de universidades, academia o centros de investigación que perciben la autonomía municipal como la capacidad de autogobernarse, así como también un representante de instituciones públicas, uno de colectivos sociales y un diputado.

Un entrevistado de la Municipalidad de Santo Domingo de Heredia<sup>117</sup> señala que la autonomía municipal “es una nota jurídica de las municipalidades dada por la Constitución Política, que los cataloga como entes autónomos financiera, política y administrativamente. Eso les da el poder de autorregularse como gobierno local, aparte e independientemente política, administrativa y financieramente del poder central”.

Una de las respuestas dentro de la tendencia del concepto “independencia” reseña: “mayor grado de independencia que puede tener una municipalidad, para tomar acciones, ejecutarlas, desarrollar normativa de manera independiente, sin que esto signifique que esté aislado del contexto nacional”<sup>118</sup>.

### 8.2.2 Concepto de autonomía municipal según los diferentes sectores

#### *Autonomía política*

El mismo ejercicio se realizó para el caso de la autonomía política, solicitando la definición del concepto, por lo que se agruparon las seis principales tendencias en las respuestas, siendo la predominante la percepción de la autonomía como la capacidad de la municipalidad para definir políticas, estrategias y lineamientos. En el cuadro No. 8.4 se presentan estas principales tendencias.

---

115. Entrevista de carácter confidencial llevada a cabo el 5 de julio de 2010.

116. Entrevista realizada a Josué Arévalo Villalobos, representante de la Universidad de Costa Rica ante la Comisión Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM), llevada a cabo el día 27 de mayo de 2010.

117. Entrevista realizada a Pablo Álvarez Granados, asesor legal de la Municipalidad de Santo Domingo de Heredia, llevada a cabo el día 1 de junio de 2010.

118. Entrevista realizada a Carolina Somarribas, encargada de cátedra abierta de Participación Ciudadana del Instituto de Formación, Capacitación Municipal y Desarrollo Local de la Universidad Estatal a Distancia, llevada a cabo el 13 de julio de 2010.

### Cuadro 8.4

#### Principales tendencias en la conceptualización de autonomía política

Idea principal	Frecuencia
Definición de políticas/estrategias/lineamientos	10
Autogobierno/autodeterminación	8
Capacidad de decisión	7
Elección de representantes	6
Independencia del gobierno central	6
Planificar, definir rumbo/plan/presupuesto	4

Fuente *Elaboración propia*

La visión política de la municipalidad y el establecimiento de una ruta con estrategias y lineamientos parece ser la mayor tendencia en la percepción de la autonomía política, seguida por la capacidad de autogobernarse o auto determinarse que también fue una de las tendencias predominantes. La capacidad de decisión, la elección de sus autoridades y la independencia en el accionar se presentan en casi la misma frecuencia. El conjunto de todas estas ideas están integradas en el concepto de autonomía política que la Fundación DEMUCA ha venido trabajando desde el OdAM:

*Es la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal.*

*Además en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo (Fundación DEMUCA, 2009).*

Un representante del sector de colectivo social<sup>119</sup> señala que la autonomía política: “No solo pasa por la elección popular de las autoridades locales, también es la posibilidad de la municipalidad de decidir su estrategia para implementar y diseñar las políticas públicas locales para el desarrollo de la comunidad de manera participativa”.

Dentro de la categorización de autogobierno, un actor del sector académico<sup>120</sup> concibe la autonomía política como: “capacidad de la muni-

119. Entrevista realizada a Erika Linares Orozco, Coordinadora de Inversión Social de la Asociación Empresarial para el Desarrollo y ex Presidenta Ejecutiva del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, llevada a cabo el 17 de junio de 2010.

120. Entrevista realizada a Vladimir Cunningham, Coordinador de Componente Municipal del Instituto de Formación, Capacitación Municipal y Desarrollo Local de la Universidad Estatal a Distancia, llevada a cabo el 25 de mayo de 2010.

cipalidad de dotarse de su propio gobierno en términos electivos, de fijar las prioridades de desarrollo local (accionar en términos económicos, políticos y sociales) que involucran no solo actores institucionales sino actores sociales productivos industriales, temáticos que se desempeña en el cantón”.

Con respecto a la referencia en la toma de decisiones, del sector académico, un actor define que la autonomía política: “tiene que ver con la capacidad del municipio de tomar decisiones estratégicas para el desarrollo de su municipio”<sup>121</sup>.

Una de las respuestas que hace referencia a la elección de los representantes reseña la autonomía política de la siguiente manera: “primero, es la capacidad de elegir a sus propios represen-

tantes. Segundo, es una correlación de fuerzas que se establecen conceptos municipales plurales, donde haya partidos cantonales”<sup>122</sup>

Con respecto a concebir la autonomía política como la independencia del gobierno central, un actor perteneciente al sector académico, la conceptualiza de la siguiente forma: “independencia que puede tener la municipalidad en la toma de decisiones, que van a nacer de las necesidades locales que demande la población y no desde los partidos políticos.”<sup>123</sup>

En el diagrama No. 8.2 se visualizan estas principales tendencias en la conceptualización de la autonomía política, así como algunas de las ideas de enlace con las que se acompañó el concepto.

---

121. Entrevista de carácter confidencial llevada a cabo el 16 de julio de 2010.

122. Entrevista realizada a Juany Guzmán León, Coordinadora Académica Regional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, llevada a cabo el día 8 de junio de 2010.

123. Entrevista realizada a Carolina Somarribas, Op.cit.



### Autonomía administrativa

Para el OdAM la autonomía administrativa se define como la capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, incluyendo la posibilidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, capacidad de elegir y capacitar su recurso humano y capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma.

La tendencia respecto al principio de autonomía administrativa fue la idea de ésta como forma de auto organizarse o autoregularse, seguida por la gestión de recursos, que a pesar de estar más vinculada a la autonomía financiera, fue mencionada en varias ocasiones por los actores consultados. En el cuadro No. 8.5 se resumen las principales tendencias en la conceptualización de la vertiente administrativa de la autonomía municipal

**Cuadro 8.5**  
Principales tendencias en la conceptualización de autonomía administrativa

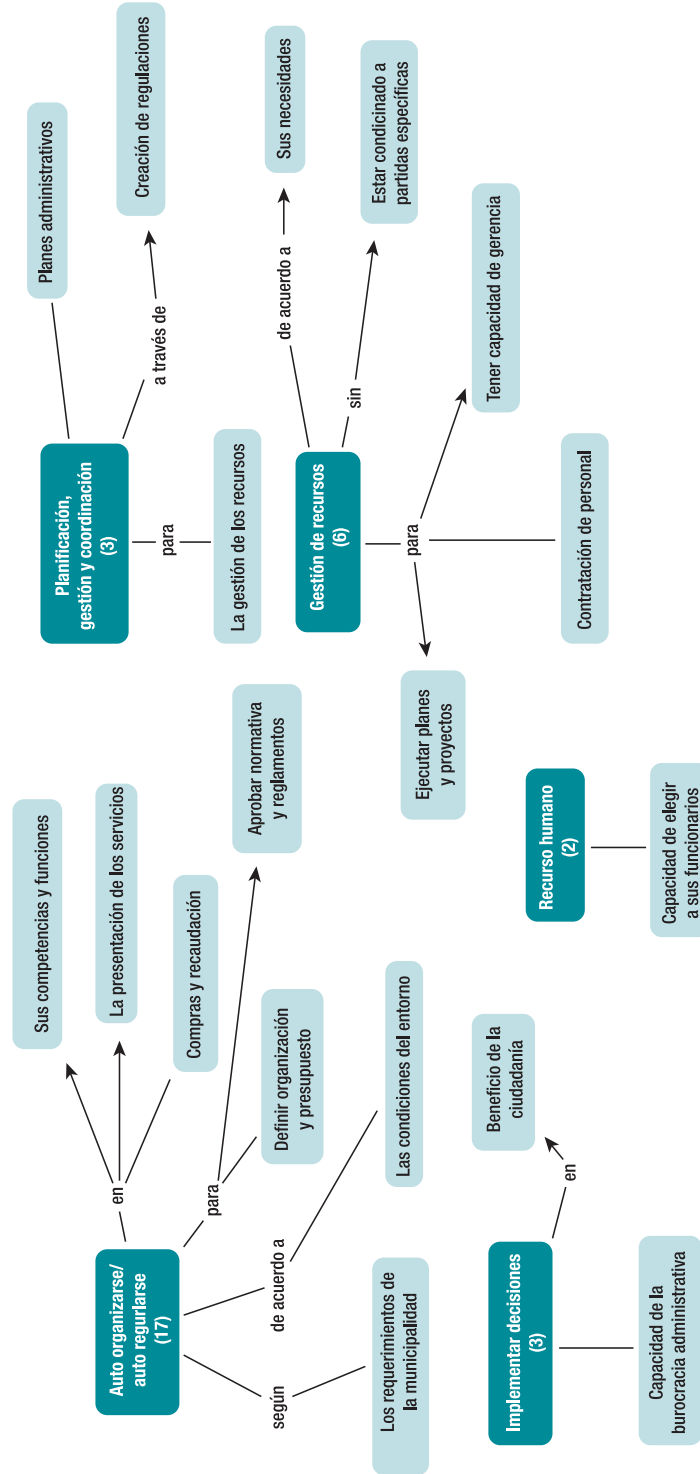
Idea principal	Frecuencia
Auto organizarse/ auto regularse	17
Gestión de recursos	6
Implementar decisiones	3
Planificación, gestión y coordinación	3
Recurso humano	2

Fuente *Elaboración propia*

La implementación de las decisiones, la planificación y coordinación aparecen también como respuestas frecuentes en torno a la autonomía administrativa. La gestión de los recursos humanos, del personal, la capacitación parece estar ausente en la percepción de esta área de la au-

tonomía municipal, a pesar de ser un importante pilar de la administración y la estructura organizativa de las municipalidades. En el diagrama No. 8.3 se reseñan las principales ideas expuestas por los entrevistados en torno a la autonomía administrativa.

**Diagrama 8.3**  
Respuestas más frecuentes sobre el concepto de autonomía administrativa



Fuente: Elaboración propia



Vinculado con la tendencia auto organización-auto determinación, uno de los diputados<sup>124</sup> entrevistado señala que la autonomía administrativa es: “conjunto de competencias que dispone un gobierno local para darse su propia administración y gestión que ordene su funcionamiento, el de los Concejos Municipales y los Concejos de Distrito.”

Un representante del sector de académico concibe a la autonomía administrativa de la siguiente forma: “es un gobierno local con capacidad para gestionar recursos financieros necesarios para operar y necesarios para invertir en el desarrollo del municipio. Y tener un Gobierno local con capacidad de gerencia.”<sup>125</sup>

“Forma de planificar, ejecutar y coordinar sus planes administrativos sin previa consulta”, fue la respuesta que sostuvo una diputada<sup>126</sup>, la cual se enmarca dentro de la tendencia de planificación, gestión y coordinación.

### *Autonomía financiera*

El concepto de autonomía financiera según la agenda temática del OdAM está concebida como la posibilidad de la municipalidad para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias, estos recursos provienen de transferencias desde el gobierno central, así como recursos que pueda generar por sus propios medios a través del establecimiento de tasas y arbitrios o incluso mediante endeudamiento y donaciones (Fundación DEMUCA, 2009).

Frente al conjunto de respuestas de los actores consultados sobre la conceptualización de autonomía financiera se agruparon las principales tendencias, al igual en los anteriores apartados, resultando la más sobresaliente la de concebir la autonomía financiera como la capacidad de generar ingresos propios. En el cuadro No. 8.6 se muestra cuales fueron las tendencias que más estuvieron presentes en las respuestas.

---

124. Entrevista realizada a Fabio Molina, Diputado del Partido Liberación Nacional 2010-2014, llevada a cabo el 21 de junio de 2010.

125. Entrevista realizada a Ramón Rosales, Coordinador del área de gerencia de proyectos del desarrollo del Instituto Centroamericano de Administración Pública, llevada a cabo el 27 de junio de 2010.

126. Entrevista realizada a Patricia Pérez, Diputada del Movimiento Libertario 2010-2014, llevada a cabo el 22 de junio de 2010.

**Cuadro 8.6**  
Principales tendencias en la conceptualización de autonomía financiera

Idea principal	Frecuencia
Generación de ingresos propios	19
Definir sus propios tributos	9
Formular su presupuesto	6
Administrar los recursos	2

Fuente *Elaboración propia*

La mayor tendencia está inclinada a asociar la autonomía financiera a la generación de recursos financieros, tener la capacidad de incrementarlos para poder hacer frente a la prestación de los servicios, a la subsistencia de su organización administrativa. En palabras de un representante del sector académico<sup>127</sup>, la autonomía financiera es “capacidad de los gobiernos locales de generar, incrementar, potenciar sus propios recursos y decidir sobre el destino de los mismos.”

Dentro de la misma categoría, un representante de un partido político<sup>128</sup> señala que la autonomía financiera es “capacidad de las municipalidades para generar recursos propios, suficientes para atender las demandas sociales, culturales, políticas de la sociedad civil local”. Por su parte uno de los periodistas<sup>129</sup> consultados sostiene la siguiente conceptualización: “contar con los recursos económicos de manera pronta y segura, con capacidad de generarlos sin dependencia de la voluntad del Gobierno central.”

La segunda tendencia que se presenta es la de relacionar la autonomía financiera con la posibilidad de la municipalidad de establecer sus propios tributos, capacidad que en el caso de Costa Rica todavía no es del todo posible, ya que las municipalidades cuentan con la potestad para establecer tasas pero no impuestos. Dentro de esta tendencia, uno de los diputados<sup>130</sup> señala la siguiente definición: “capacidad de establecer los tributos, la recaudación y el precio de sus servicios.”

Otra de las tendencias asocia la autonomía financiera con la posibilidad de formular un presupuesto acorde con las necesidades de la municipalidad, potestad que en Costa Rica es una realidad bajo ciertos parámetros establecidos por la Contraloría General de la República. Uno de los entrevistados del sector de las instituciones públicas conceptualiza la autonomía financiera como “capacidad operativa que tiene el gobierno local de hacer uso de su presu-

127. Entrevista realizada a Juany Guzmán León. Op.cit

128. Entrevista realizada a Alberto Salom, ex Diputado del Partido Acción Ciudadana 2006-2010, llevada a cabo el 16 de junio de 2010.

129. Entrevista realizada a Jairo Villegas, Redactor del Periódico La Nación, llevada a cabo el día 1 de julio de 2010.

130. Entrevista realizada a Patricia Pérez. Op.cit

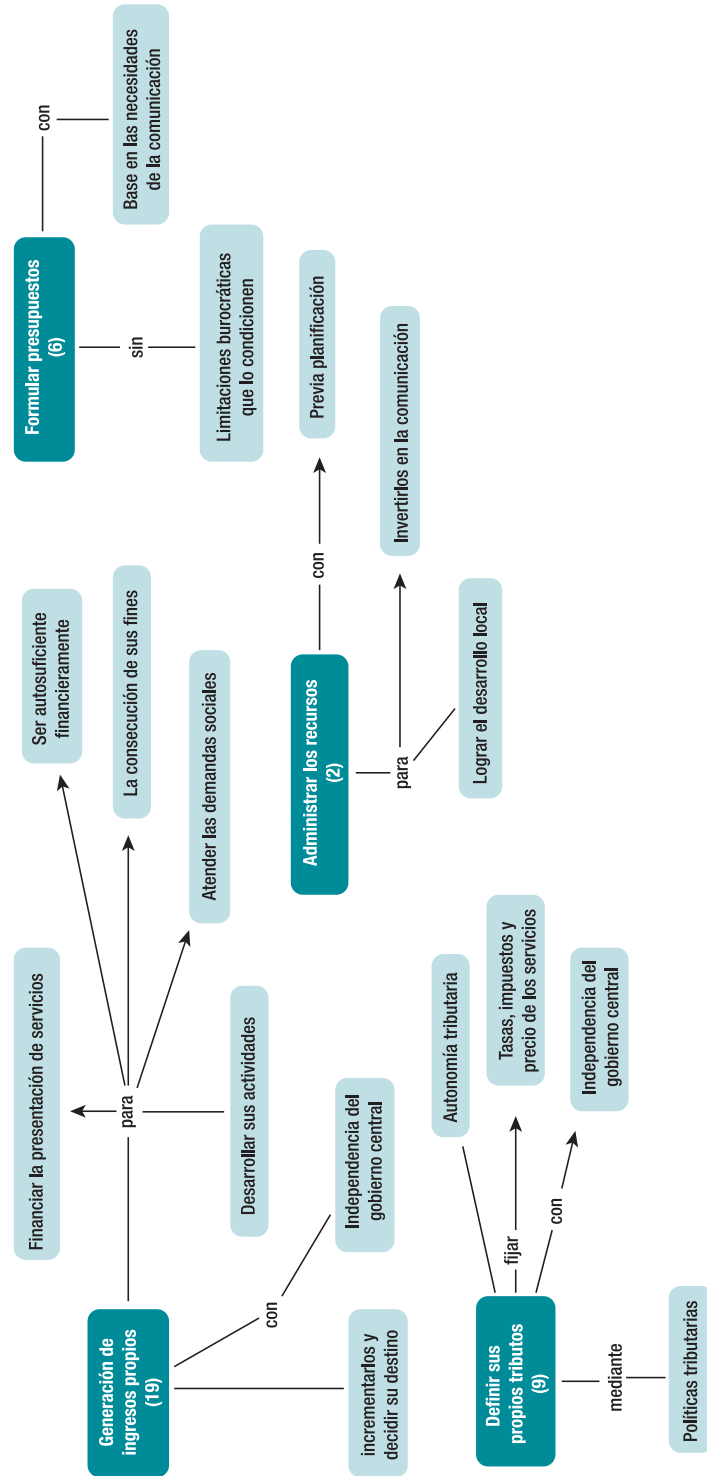
puesto sin que existan limitaciones burocráticas que condicionen el uso del mismo a programas, períodos presupuestarios y fechas establecidas por la Contraloría General de la República.”<sup>131</sup>

En el diagrama No. 8.4 se resumen las tendencias señaladas en el caso de la autonomía financiera, así como las principales ideas secundarias que en algunos casos los actores anexaron en sus respuestas.

---

131. Entrevista realizada a Eduardo Méndez Matarrita, Director de Responsabilidad Social, Municipalidad de Curridabat, llevada a cabo el 15 de julio de 2010.

**Diagrama 8.4**  
Respuestas más frecuentes sobre el concepto de autonomía financiera



Fuente: Elaboración propia

### 8.3 Índice de Percepción de la Autonomía Municipal

Los datos del Índice de Percepción de Autonomía Municipal para el caso de Costa Rica dieron como resultado un índice total de 50,4, esto es producto de la evaluación global de las áreas de autonomía política, administrativa, financiera, así como de las reglas instituciones, todas parte integral de la autonomía municipal.

Como se analizará más adelante, cada una de las áreas de autonomía recibió una valoración distinta, y cada una de estas está integrada por aspectos referentes a la agenda temática que le da la estructura al OdAM. En el cuadro a continuación se presentan los valores obtenidos en cada una de estas vertientes de la autonomía municipal para el caso de Costa Rica.

**Cuadro 8.7**  
Valoración de los subíndices de la autonomía municipal

Subíndices de la autonomía municipal	Total
Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)	57,4
Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)	48,5
Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)	50,2
Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)	45,6
Índice de Percepción de la Autonomía Municipal	50,4

*Fuente Elaboración propia*

Cada uno de los sectores de los que se compone la muestra presenta resultados diferentes en los subíndices de la autonomía municipal, el conjunto de los cuales da como resultado los

índices del cuadro anterior. En el cuadro No. 8.8 se presenta la valoración de los índices de acuerdo a cada sector.

**Cuadro 8.8**  
Valoración de los subíndices de la autonomía municipal por sectores

Subíndices	Sectores de la muestra							Total
	UNGL	Asamblea Legislativa	Partido político	Institución pública	Universidad, academia	Colectivos sociales	Medios de comunicación	
IPRI	48,7	58,7	55,0	66,9	57,1	56,0	59,6	57,4
IPAP	44,7	53,7	47,9	52,6	46,9	45,1	48,3	48,5
IPAD	51,0	54,2	48,0	52,7	46,8	43,1	55,3	50,2
IPAF	47,0	50,0	48,1	45,5	43,5	40,7	44,3	45,6
IPAM	47,8	54,2	49,7	52,4	48,6	46,2	51,9	50,4

Fuente Elaboración propia

Como se desprende del cuadro anterior, en términos generales, la valoración más alta del IPAM corresponde a la Asamblea Legislativa que también sostiene las puntuaciones más altas en los subíndices de autonomía, política, administrativa y financiera. El Índice de Reglas Institucionales fue el mejor valorado en todos los sectores, con excepción de la UNGL donde la mejor calificación le corresponde a la autonomía administrativa. El IPRI alcanzó su puntaje más alto en las instituciones públicas con un 66,9 el más alto de todos.

El sector que pondera la calificación más baja del IPAM lo comprenden los colectivos sociales, mientras que de manera desagregada, el índice que recibió la valoración más baja es el de la autonomía financiera, recibiendo también la valoración más baja de parte de este mismo sector con un 40,7. Son también los colectivos sociales los que sostienen la estimación más baja del IPAM con un 46,2.

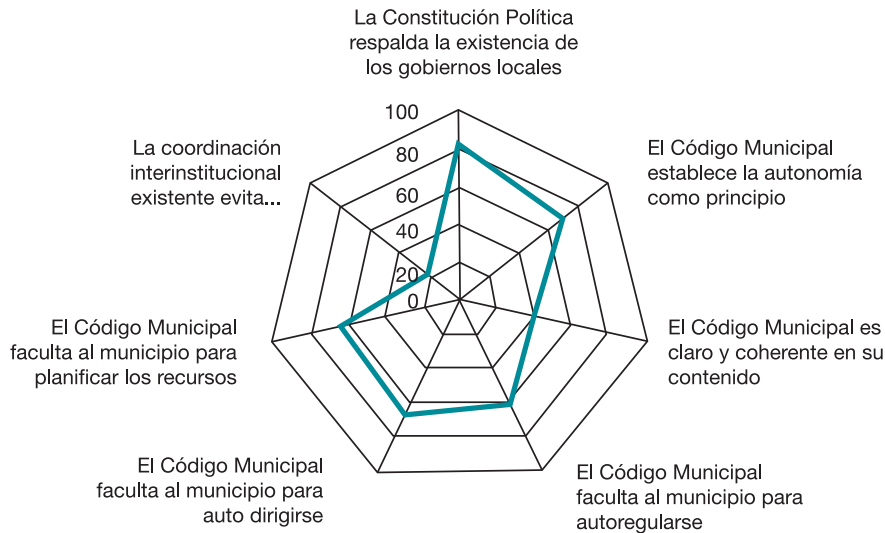
### 8.3.1 Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)

Es importante resaltar que el subíndice de las reglas institucionales en el caso de Costa Rica fue el que alcanzó el puntaje más alto, con un 57,4. Este subíndice valora los aspectos del marco normativo relacionados a la autonomía municipal y evidencia que en cuanto a la existencia de reglas formales que respalden a gobiernos locales autónomos se presenta el consenso más fuerte entre los actores.

En este sentido, con el IPRI para Costa Rica se analizaron las disposiciones tanto de la Constitución Política como del Código Municipal en torno a la tutela del principio de autonomía municipal. En el siguiente gráfico se pueden observar los resultados generales del subíndice de las reglas institucionales.

### Gráfico 8.1

#### Resultados desagregados del índice de percepción de las reglas institucionales



Fuente: IPAM, 2010.

De manera específica, los resultados señalan que un 96% de los entrevistados está de acuerdo o muy de acuerdo en que la Constitución Política respalda la existencia de gobiernos locales autónomos y únicamente una persona (2%) se encuentra en desacuerdo con la afirmación. Tal y como se expuso anteriormente, la Constitución Política de Costa Rica establece en su artículo 170 que “las corporaciones municipales son autónomas”. La carta magna no profundiza sobre las competencias o los alcances de esa autonomía, únicamente hace referencia en ese mismo artículo a las transferencias financieras desde el Ejecutivo.

Con relación al Código Municipal, un 82% de los actores consultados señala estar de acuerdo o muy de acuerdo en que dicha legislación establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento del régimen municipal, úni-

camente el 10% de la muestra señala estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con esta afirmación. Esto parece indicar que existe un alto consenso sobre la garantía de la base legal que respalda la autonomía municipal en el país.

Ahora bien, cuando se preguntó sobre la coherencia y claridad del contenido del Código Municipal el consenso parece quebrantarse bastante, ya que un total de 60% de los entrevistados dijo estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación que refiere a la claridad del contenido de esta norma. Actualmente existe una propuesta de reforma integral al Código Municipal que fue entregada en mayo del año 2009 a la Asamblea Legislativa, y que actualmente se encuentra en la Comisión de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, pero aún no ha sido discutido.

Con esta reforma se pretendía llenar los vacíos de contenido que desde el régimen municipal se señala que posee el actual Código, aprobado en el año 1998. La reforma ha causado mucha polémica, ya que hay sectores que la apoyan y otros que consideran que la actual legislación es relativamente joven y no requiere ser reformada de manera integral, además hay quienes señalan que esta nueva propuesta no viene a solventar las brechas de la actual norma, sino que deja más vacíos de procedimiento. Sobre este tema se ahondará en un apartado más adelante.

Siguiendo con el Código Municipal, se plantearon tres cuestiones de esta norma de carácter más operativo que evalúan la autonomía municipal. En primer lugar, se introdujo la afirmación “el Código Municipal faculta al municipio para auto regularse” frente a lo que 54% señalan estar de acuerdo o muy de acuerdo, a la par de un 21% en desacuerdo y un porcentaje no despreciable de un 23% sostuvo no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo.

Con relación a la potestad de autodirigirse, el 63% de la población consultada sostiene que el Código Municipal faculta a la municipalidad para ejercer esta potestad, el 21% dice no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo y el 13% en desacuerdo. Con respecto a la posibilidad que otorga el Código Municipal a las municipalidades para planificar los recursos con los que cuenta, el 59% de los entrevistados dice estar de acuerdo en que el Código le concede a las municipalidades dicha posibilidad, frente al 27% que señala estar en desacuerdo.

Como se puede observar hay un mayor consenso alrededor del respaldo que existe en la legislación que regula al régimen municipal de concebir a los gobiernos locales como entes autónomos, sin embargo ese consenso se va debilitando cuando se habla de la autonomía en términos operativos. Una reacción común entre los entrevistados cuando se les consultaba so-

bre las facultades de auto regularse, auto dirigirse y planificar que otorga el Código, era señalar que a pesar de que éste o la Constitución establezcan estas disposiciones, en la práctica los gobiernos locales no pueden ejercer la autonomía de forma plena, no cuentan con la capacidad y se encuentran sujetos a una burocracia administrativa que entraba el ejercicio autónomo de su gestión.

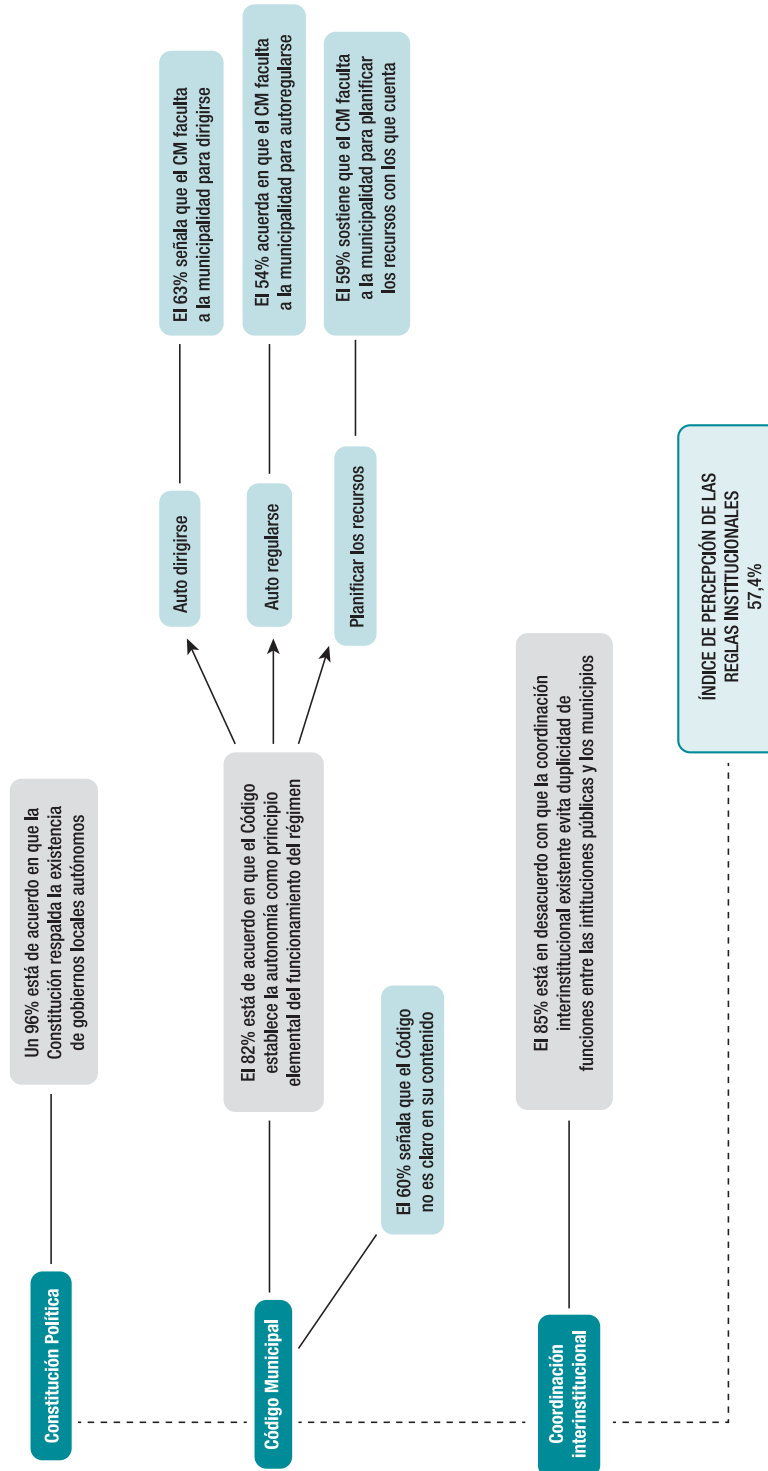
Por último, dentro del cálculo del IPRI, se valoró la posición de los entrevistados frente a la siguiente afirmación: “la coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios” y constituyó el punto en que más se encontraban en desacuerdo los actores. Un total de 85% señaló en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación, lo cual viene a ser una de las principales debilidades del andamiaje institucional.

En Costa Rica se sigue visualizando al régimen municipal como un sector, tal como se concibe el sector salud, seguridad, educación y no como parte de la administración del Estado y que como tal debería vincularse en la construcción del plan de desarrollo del país de una forma integral y coordinada. La omisión de esta práctica, la falta de coordinación y los debilitados canales de comunicación generan que en muchas ocasiones no exista claridad y delimitación de las funciones de una municipalidad y una institución pública, teniendo como consecuencia la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de los recursos públicos.

En el siguiente diagrama se presentan estos los resultados producto del cálculo del IPRI en el caso de Costa Rica.



**Diagrama 8.5**  
Principales resultados de la percepción de las reglas institucionales



Fuente: Elaboración propia

### 8.3.2 Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)

El abordaje de la autonomía política en el IPAM respondió a la agenda temática del Observatorio de Autonomía Municipal, y que en esta área comprende dos grandes temáticas. En primer lugar, la representación y toma de decisiones y en segundo lugar la gestión de políticas públicas. De acuerdo a estos grandes temas, se elaboró una serie de preguntas que aborden los diferentes aspectos que integran este concepto. Se debe señalar que de manera global, la autonomía política alcanzó un índice de 48,5 recibiendo la mejor puntuación por parte de la Asamblea Legislativa.

La autonomía política comprende la capacidad de elegir a los gobernantes de manera democrática, la toma de decisiones sobre la generación y coordinación de políticas públicas tendientes al desarrollo del cantón, además se incluye también la potestad de poder hacer uso de otras vías de organización como es el asociativismo municipal.

Con la relación al tema de representación y toma de decisiones, los resultados nos señalan que casi la mitad de la población de la población entrevistada (48%) considera que el conjunto de las reglas del sistema electoral fortalece la autonomía política, mientras un 33% se muestra en desacuerdo y un 10% ni de acuerdo ni en desacuerdo.

En Costa Rica se han dado pequeños pasos en la consolidación de un diseño electoral municipal que fortalezca la condición autónoma de los gobiernos locales. En el año 1998 se celebraron las primeras elecciones de alcalde, anterior a esto, este puesto era electo por el Concejo Municipal. En el año 2010 se aprobó el goce de financiamiento estatal para las elecciones de alcalde, factor que en procesos anteriores no existía, además se aprobó también la disposición de que las papeletas deban elaborarse en razón de

50/50 de integración mujeres/hombres y finalmente se ratificó la unificación de las elecciones municipales en un solo proceso para llevarse a cabo en una fecha distinta de las elecciones nacionales.

Estos aspectos han ido fortaleciendo al régimen municipal, al dotar de importancia nacional su ingeniería electoral, también se suma a esto el surgimiento de nuevos partidos locales en algunos cantones del país. La percepción de los actores demuestra que aún hace falta afianzar algunos aspectos en materia electoral; en definitiva el próximo proceso electoral viene a ser determinante para el régimen municipal y se hace necesario hacer una reevaluación de su estado posterior a las elecciones de diciembre o incluso posterior a las primeras elecciones unificadas a celebrarse en el año 2016.

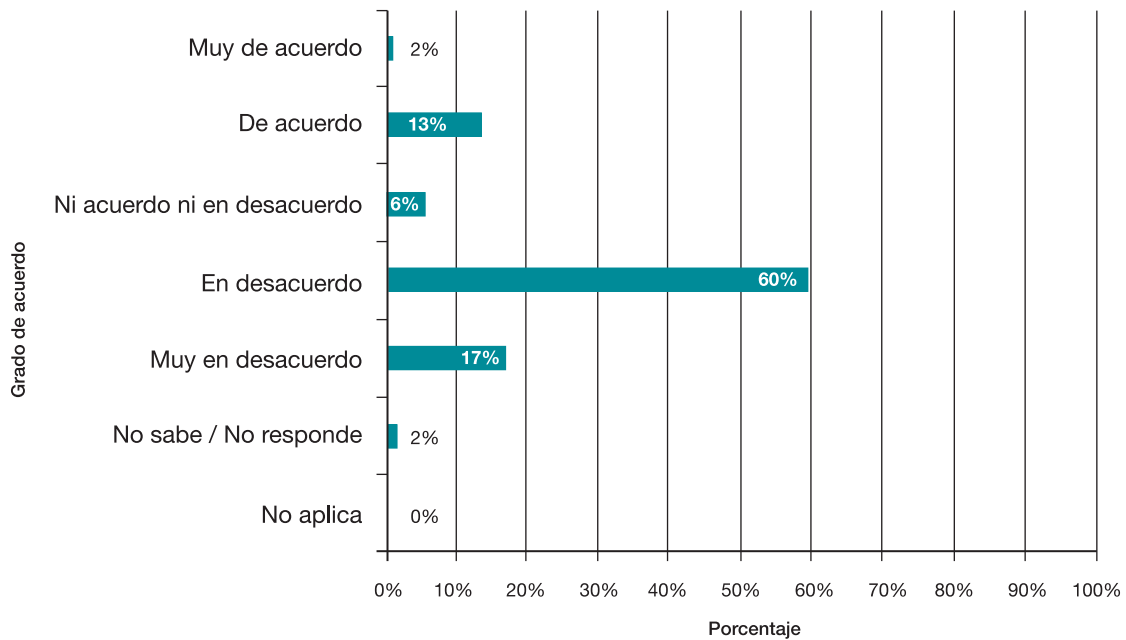
En relación a la claridad que existe en el marco normativo sobre la relación entre el alcalde y el concejo municipal, los resultados arrojan que un 62% de los entrevistados considera estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con que esta relación se presenta de manera clara en el plano legal, y es que este ha sido un tema de debate por varios años, ya que en muchos puntos la cuota de poder de estos órganos se llega a traslapar y tornarse en un conflicto de poder dentro de la municipalidad, generando que incluso exista un pronunciamiento de la Sala Constitucional al respecto. Sin embargo, un 33% señala estar de acuerdo o muy de acuerdo con que esta relación está estipulada de manera coherente en el marco normativo, porcentaje que no es despreciable.

Con respecto a la toma de decisiones, existe un consenso más alto sobre los puntos evaluados. En primer lugar, el 58% de los actores consultados está en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación que señala que el gobierno local puede tomar decisiones de manera ágil y en beneficio de la comunidad.

Este aspecto está directamente relacionado con el anterior, ya que en muchas municipalidades del país, la relación entre el alcalde y el concejo se vuelve conflictiva debido a la confrontación de intereses y las escasas delimitaciones sobre la correlación de estos órganos, lo cual bloquea muchas veces la toma de decisiones, generando álgidas discusiones en las sesiones del concejo municipal pero sin la posibilidad de lograr un consenso. El segundo aspecto relacio-

nado con la toma de decisiones tiene que ver con la coordinación que existe entre el gobierno local y los concejos de distrito, que son órganos submunicipales elegidos popularmente en la circunscripción de los distritos del cantón y a los que les corresponde vigilar la actividad municipal en su delimitación territorial. Un 77% de los entrevistados sostiene estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con respecto a la afirmación que podemos ver en el siguiente gráfico.

**Gráfico 8.2**  
“La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local”



Fuente: IPAM, 2010.

Se puede observar que únicamente un 13% considera que existe coordinación en la relación entre estos órganos municipales. El tema de los concejos de distrito ha sido también centro de debate por mucho tiempo, ya que muchos sectores dentro del régimen municipal señalan que estos órganos no gozan de una capacidad

financiera que les permita incidir en el cantón y en muy pocas municipalidades del país son realmente vinculados a la toma de decisiones en materia de desarrollo local, que de acuerdo a su razón de ser, es lo que se esperaría que se diera en la estructura decisional.

Haciendo referencia al tema de la coordinación, en relación al trabajo coordinado en obras, planes y proyectos entre la municipalidad y otras instituciones o ministerios, volvemos a tener resultados parecidos a los ya señalados en las reglas institucionales. Un 79% de los entrevistados considera que no hay coordinación en la ejecución de estas acciones, lo que vuelve a demostrar que uno de los principales problemas viene a ser la falta de coordinación interinstitucional. A manera de ejemplo, en muchos cantones no se presenta coherencia en el trabajo de instituciones como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes o el Instituto de Acueductos y Alcantarillados con la municipalidad en la ejecución de obras en el cantón, y en ocasiones la población se ve desconcertada cuando después de que la municipalidad ha arreglado un camino o una calle en la comunidad, alguna de estas instituciones deshace la obra de la municipalidad para algún otro fin (acueductos, bacheo), lo cual pudo realizarse de manera conjunta con previa coordinación evitando el desperdicio de recursos.

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) es en Costa Rica la institución encargada de fortalecer al régimen municipal costarricense, mediante la promoción del mejoramiento constante de la administración pública municipal, con relación a esto, un 63% de los entrevistados está en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el IFAM ha dado una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades, frente al 10% que considera que sí lo ha hecho. En las últimas décadas, el Instituto ha sufrido un desgaste tanto administrativo como técnico, aspectos que serán abordados más adelante en el análisis.

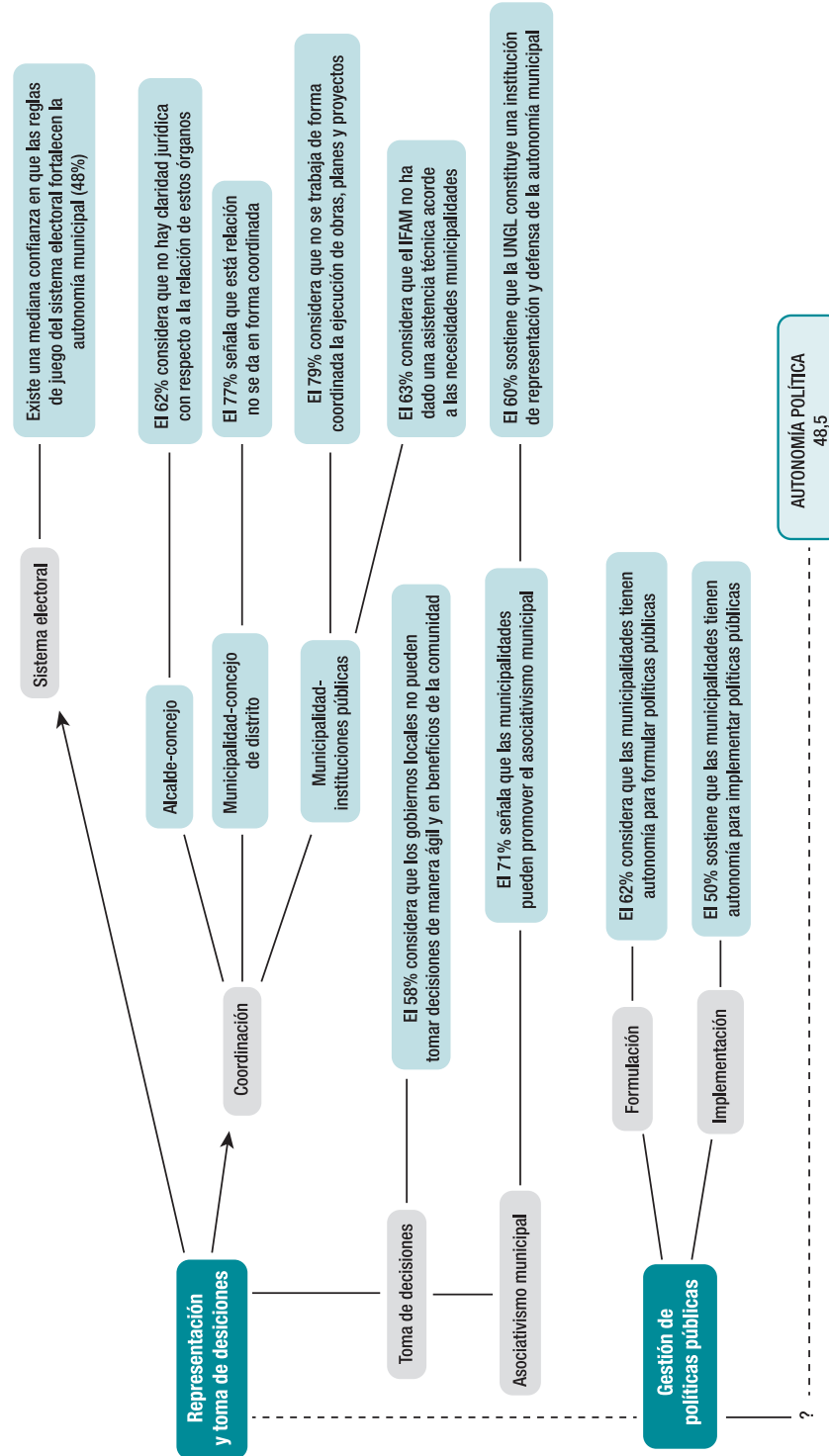
Con respecto al asociativismo municipal, el 71% de los actores consultados sostienen que las municipalidades en Costa Rica tienen la potestad de promover el asociativismo como forma de organización, frente a un 23% que señala estar en desacuerdo o muy en desacuerdo. La

institución política y gremial que representa a las municipalidades en Costa Rica es la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la cual de acuerdo a los resultados del IPAM, es considerada por el 60% de los entrevistados como la institución de representación y defensa de la autonomía municipal, lo cual constituye un porcentaje alto. En el presente año, la UNGL ha estado impulsando acciones para mejorar su imagen en el régimen municipal y se han estado articulando esfuerzos con otras instancias de representación municipal como la Asociación Nacional de Alcaldes e Intendencias y la Red Costarricense de Mujeres Municipalistas en pro de consolidar y fortalecer al sector municipal.

Pasando al tema de la gestión de políticas públicas, se evaluaron dos aspectos importantes, los procesos de formulación e implementación. Con respecto al primero, el 62% de la población consultada considera que el gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas, mientras que el 27% está en desacuerdo o muy en desacuerdo con la capacidad de los mismos en materia de formulación. Sin embargo, el consenso disminuye un poco cuando se trata de la implementación, donde el 50% considera que las municipalidades gozan de autonomía para implementar políticas públicas y el 39% señala estar en desacuerdo o muy en desacuerdo. Nuevamente se hace evidente la dificultad que tienen los gobiernos locales para poner en práctica acciones o estrategias en su cantón, lo cual está directamente relacionado con la toma de decisiones y los conflictos en el binomio concejo municipal-alcaldía, que muchas veces atrasan los procesos de implementación.

En el diagrama que se muestra a continuación se pueden observar los principales resultados que arroja el IPAM en relación a la autonomía política.

**Diagrama 8.6**  
Principales resultados de la percepción de la autonomía política



Fuente: Elaboración propia

### 8.3.3 Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)

Siguiendo con la estructura de la agenda temática, en relación a la autonomía administrativa, el análisis comprende tres temas, el primero de estos es la gestión de competencias, bienes y servicios, en segundo lugar organización y planificación institucional; por último la modernización institucional para el desarrollo.

La autonomía administrativa constituye la capacidad del gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la auto regulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local. Aquí se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios municipales, capacidad de elegir y capacitar su recurso humano, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras (Fundación DEMUCA, 2010).

En términos generales, la valoración que recibió el Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa en Costa Rica fue de un 50,2 que entre las autonomías fue el índice que alcanzó el valor más alto, igualando casi al índice general de la autonomía municipal. Siguiendo la agenda temática con respecto al tema de la gestión de competencias, bienes y servicios, se preguntó si el Código Municipal articula un marco competencial claro para la gestión de los gobiernos locales y el hallazgo obtenido fue una división de criterio, pues un total de 46% de la muestra manifestó estar en desacuerdo con que el marco competencial es claro, un 39% expresa estar de acuerdo o muy de acuerdo y un 13% no está ni de acuerdo ni en desacuerdo. Como se mencionó anteriormente, existe una discusión latente sobre los vacíos que presenta el Código Municipal, por lo que desde el sector municipal se pre-

sentó un propuesta de reforma, sin embargo, se han manifestado posiciones contrarias sobre la propuesta, tema que se abordará más adelante en el análisis.

Sobre el marco normativo, se plantearon dos preguntas más, la primera hace referencia a si el marco normativo genera condiciones para la adecuada prestación de los servicios municipales, mientras que la segunda reseñaba así: “el marco normativo genera condiciones para la consolidación de las municipalidades como promotoras del desarrollo”. Con respecto a la primera, un 58% señala estar de acuerdo o muy de acuerdo con que las disposiciones legales generan condiciones para una prestación de los servicios municipales adecuada, frente al 23% que se encuentra en desacuerdo. El 48% de los actores consultados considera que en materia legal no se consolida a las municipalidades como promotora del desarrollo, frente al 35% quien señala lo contrario (de acuerdo o muy de acuerdo).

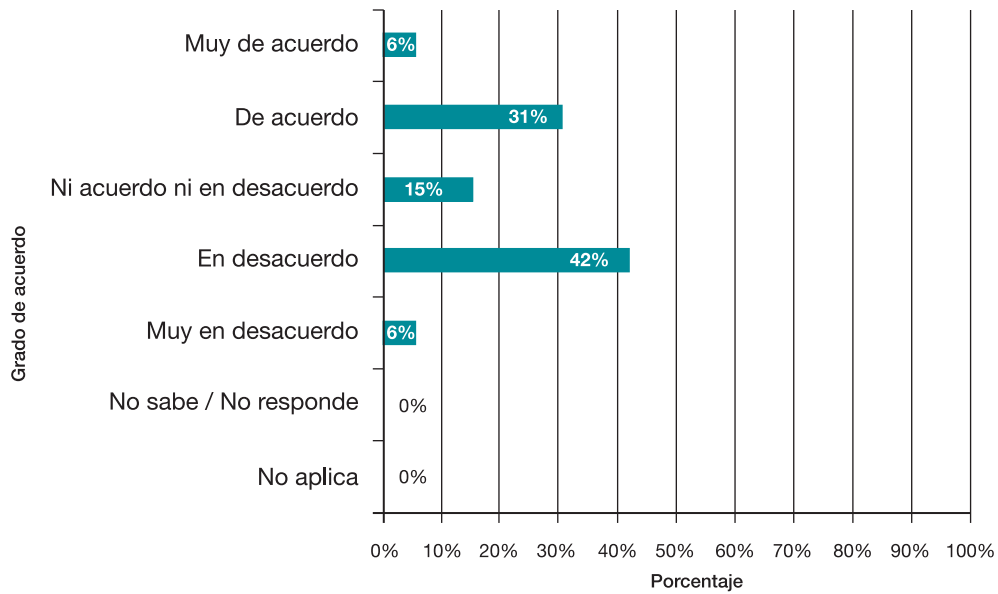
La principal deficiencia que afronta el Código Municipal es tener un marco competencial limitado, aunado a la ausencia de procedimientos explícitos y la falta de coordinación interinstitucional, situación que genera en muchas municipalidades la limitación de servicios y falta de vinculación en acciones tendientes al desarrollo integral de su cantón (cultura, deportes, seguridad, medio ambiente, mercados municipales oferta laboral, entre otros), realidad asociada también asociado a un desconocimiento de las posibilidades de gestión municipal que tienen estos entes en el cantón.

En el tema de la prestación de los servicios se le consultó a integrantes de la muestra si estaban de acuerdo con que la municipalidad puede llevar a cabo la autoregulación de sus servicios, ante esto, exactamente la mitad de la muestra (50%) señaló estar de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación, mientras que el 35% opina de forma contraria.

Pasando al tema de las competencias, teniendo presente el contexto de la reciente aprobación de una Ley de Transferencia de Competencias, se preguntó a los entrevistados si estaban de acuerdo con la siguiente afirmación: “las muni-

cipalidades cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan”. En el siguiente gráfico podemos visualizar las respuestas.

**Gráfico 8.3**  
“Las municipalidades cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan”

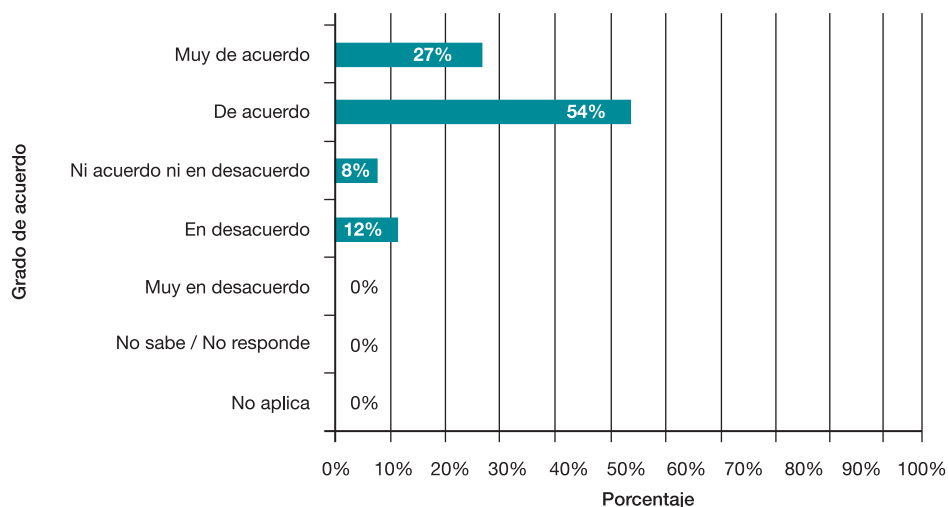


Fuente: IPAM, 2010.

Cerca de la mitad de la muestra (48%) considera que las municipalidades no cuentan con la capacidad administrativa para asumir más competencias de las que actualmente realizan. Un 15% señala una postura intermedia, lo cual no es un porcentaje tan bajo en relación a la cantidad de actores que se encuentra de acuerdo. Sin embargo, frente a la afirmación “debería existir una

mayor transferencia de competencias desde el gobierno central a las municipalidades”, tal y como se presenta en el gráfico No. 8.4, el 81% de los entrevistados está de acuerdo o muy de acuerdo en que debería existir una mayor transferencia de competencias para las municipalidades, y solamente el 12% se encuentra en desacuerdo.

**Gráfico 8.4**  
“Debería existir una mayor transferencia de competencias  
desde el gobierno central a las municipalidades



Fuente: IPAM, 2010.

Como se puede percibir de los resultados plasmados en los gráficos 8.3 y 8.4, existe consenso entre los actores alrededor de la idea que apoya el incremento a la transferencia de competencias desde el Ejecutivo hacia las municipalidades, sin embargo, este consenso se debilita cuando se habla de la capacidad de los gobiernos locales para asumir dichas competencias. Muchos de los entrevistados señalan la necesidad de un fortalecimiento institucional de las municipalidades, apuntan que para la consolidación de éstas como promotoras del desarrollo, es necesario una mayor transferencia de competencias que le permita a las municipalidades trascender en su papel de prestador de servicios. No obstante, la situación actual no les permite hacer frente a estos nuevos retos y se hace necesario una fase previa de fortalecimiento interno.

Ahora bien, siguiendo con el tema de marco competencial municipal, un 79% de los entrevistados considera que no existe corresponden-

cia entre las transferencias de competencias y la transferencia de recursos económicos que se da desde el Ejecutivo a las municipalidades. Esto puede responder a que la reforma constitucional, aprobada en el año 2001, la cual pretende traspasar a las municipalidades el 10% del presupuesto nacional de manera gradual y sujeto a la aprobación de leyes de transferencia de competencias, hasta la fecha no se ha cumplido y las municipalidades reciben menos del 2% del presupuesto. Esta situación parece estar directamente relacionada con la percepción de los entrevistados, al considerarse que las municipalidades son incapaces de asumir nuevas competencias.

Con respecto a los canales de coordinación que existen entre las municipalidades y las instituciones públicas para la ejecución de las competencias compartidas, el 60% de la muestra señala estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con que actualmente estos canales existen, frente

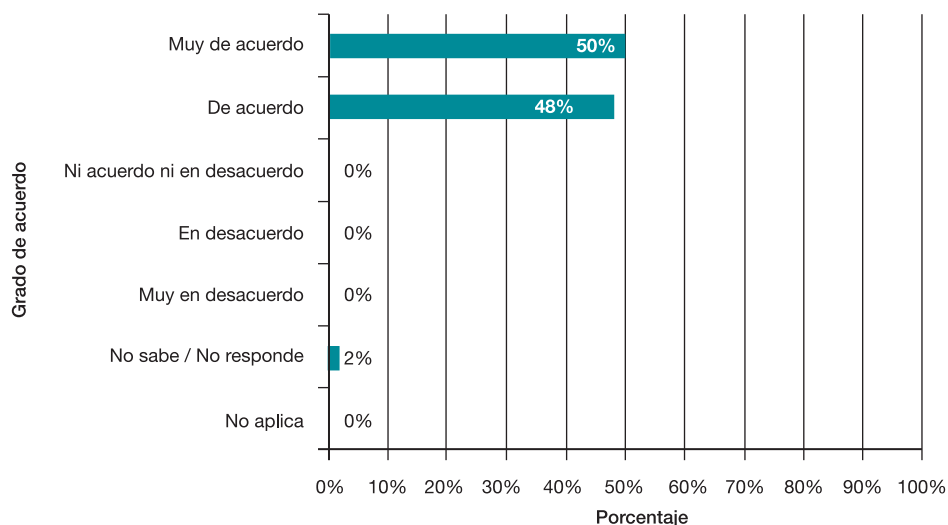


al 27% que señala lo contrario. Nuevamente se pone en evidencia que los actores consultados perciben una alta descoordinación interinstitucional a lo interno de la administración pública, donde se coordinan las competencias compartidas y como se analizó anteriormente esto puede generar duplicidad de esfuerzos.

Pasando al tema de la organización y planificación institucional, se evaluaron dos aspectos. Se preguntó a los actores participantes si los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria, en primer lugar para estructurar su organización interna, y en segundo lugar, para emitir políticas salariales a lo interno de su organización. Con respecto al primero, el 80% se encuentra de acuerdo o muy de acuerdo, y en el segundo punto, un 64% está de acuerdo o muy de acuerdo. Esto demuestra que la mayoría de los entrevistados percibe a la municipalidad como autónoma administrativamente para estructurarse y tomar decisiones a lo interno de su organización.

Siguiendo con la agenda temática, el tema de modernización institucional para el desarrollo, se analizó en primer lugar con el tema de la capacitación municipal y la carrera administrativa municipal. En Costa Rica aún no existe una ley que institucionalice y regule de manera específica la carrera administrativa municipal, frente a esto, el 68% de los entrevistados considera que actualmente el marco normativo favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal, frente al 10% que señala lo contrario. Cuando se presentó a los actores la afirmación: “la carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades”, los resultados señalan que casi la totalidad de los entrevistados está de acuerdo con esta afirmación, tal como podemos observar en el gráfico No. 8.5.

**Gráfico 8.5**  
“La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades”



Fuente: IPAM, 2010.

Como se puede observar en el gráfico anterior, ninguno de los actores consultados se encuentra en desacuerdo con la afirmación, y es esta pregunta donde se presenta el mayor consenso entre los entrevistados, quienes consideran que la carrera administrativa podría impulsar la modernización de las municipalidades de manera que apoyan su institucionalización.

Con respecto a la oferta nacional de capacitación municipal, el 77% considera que en el ámbito público la oferta no está adecuada a las necesidades de capacitación del sector municipal y el 75% considera que en el ámbito privado tampoco responde a estas necesidades. Esto pone en evidencia la existencia de una percepción desfavorable sobre las ofertas disponibles actualmente y pone sobre la mesa de discusión la necesidad de articular ofertas de capacitación al sector municipal basadas en un diagnóstico previo de sus necesidades.

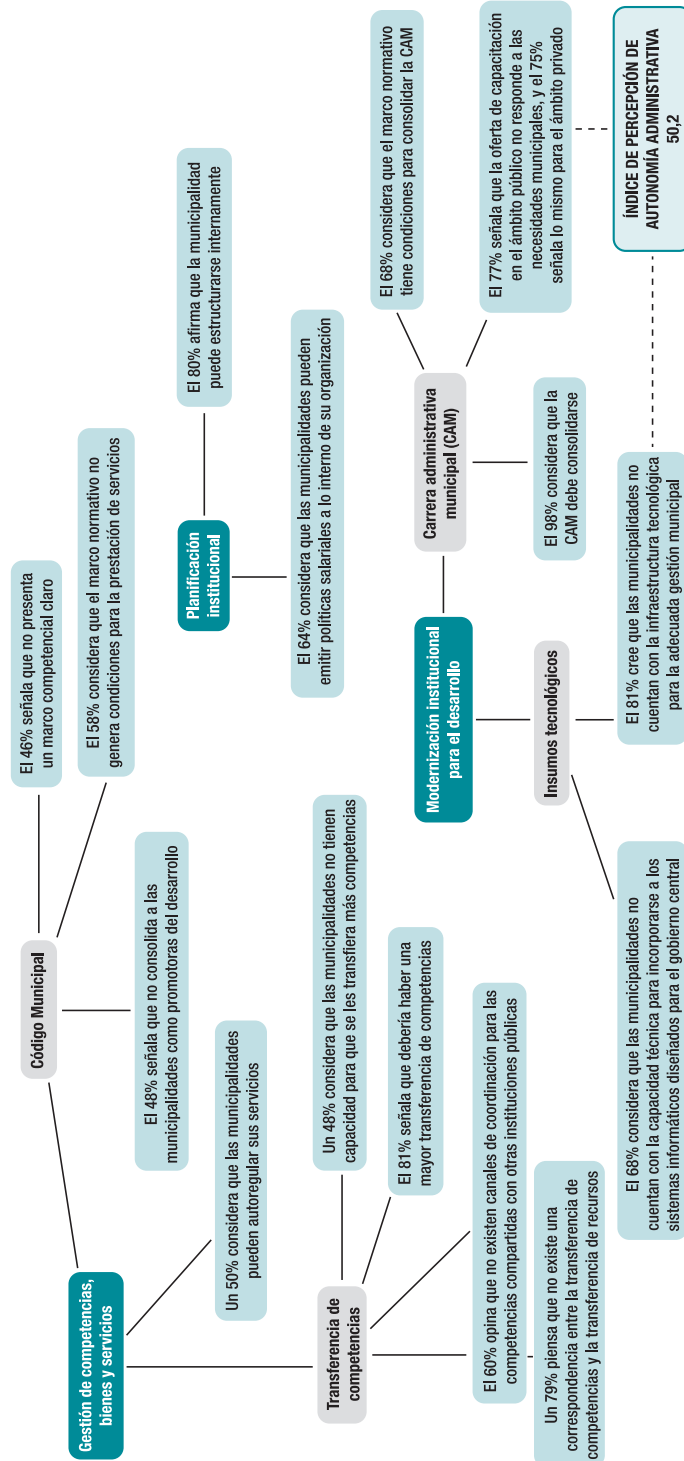
Finalmente, con respecto a los insumos con los que cuenta la municipalidad para su adecuada gestión (computadoras, faxes, impresoras, entre otros elementos) , el 81% señala que las municipalidades no cuentan con la infraestructura tecnológica y la estructura organizativa para la adecuada gestión municipal y el 68% considera que las municipalidades no cuentan con la capacidad técnica para integrarse con los sistemas informáticos diseñados para el Gobierno central.

Se puede concluir que en términos administrativos, la percepción de los actores apunta a un escenario en el que las municipalidades no cuentan con herramientas tecnológicas para facilitar el ejercicio de la gestión municipal, sumado a esto, no existe una carrera administrativa municipal para fortalecer el recurso humano y a nivel nacional, tanto en el ámbito público como en el privado, no existe una oferta de formación adecuada a las necesidades de las municipalidades en materia de capacitación. Frente a esto, no es de extrañar que una gran mayoría de los actores consultados considere que las municipalidades no se encuentran en la capacidad de asumir nuevas competencias. Sin embargo, un alto porcentaje de los entrevistados considera que debería existir una mayor transferencia de competencias y casi la totalidad de los actores percibe como fundamental la consolidación de una carrera administrativa municipal.

Estos dos puntos van de la mano con necesidades específicas planteadas por el sector municipal, ya que para que las municipalidades puedan asumir realmente un papel importante en la promoción del desarrollo local, es necesario más capacitación de su recurso humano, así como consolidar en una carrera académica los aspectos de capacitación acogidos por la legislación nacional de manera dispersa.

Los principales resultados de la percepción de los actores sobre la autonomía administrativa se pueden visualizar en el diagrama No. 8.7.

**Diagrama 8.7**  
Principales resultados de la percepción de la autonomía administrativa



Fuente: Elaboración propia

### 8.3.4 Índice de Percepción de la Autonomía Financiera

Con base en la estructura de la agenda temática, en la sub área correspondiente a la autonomía financiera se analizaron tres temas: ingresos externos por transferencia del gobierno central, ingresos internos por recaudación de tributos y flexibilidad de la ejecución financiera municipal. La valoración del Índice de la Autonomía Financiera en Costa Rica fue la que obtuvo la puntuación más baja, alcanzando un 45,6, por debajo del IPAM general, así como de todos los subíndices de autonomía.

En primer lugar, con respecto a los ingresos externos por transferencia desde el gobierno central, se evaluaron dos variables, la primera sobre la claridad del marco normativo al estipular los mecanismos para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades y la segunda, se preguntó el grado de acuerdo de los actores frente a la siguiente afirmación “el Gobierno central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales”.

El 52% de los actores consultados señaló estar en desacuerdo con la claridad del marco normativo al presentar los mecanismos de transferencia financiera, mientras que el 37% apunta estar de acuerdo o muy de acuerdo. Con respecto a la segunda variable, el 81% de los entrevistados considera que el Ejecutivo no cumple con lo estipulado en la Constitución Política y la Ley de Presupuesto para transferir un porcentaje del presupuesto a los gobiernos locales y únicamente el 8% señala que estas disposiciones si se cumplen.

Ésta percepción del 81% de los entrevistados sobre el incumplimiento del gobierno central sobre las transferencias a las municipalidades puede tener una relación directa con lo mencionado anteriormente en el informe sobre la reforma

realizada en el año 2001 al artículo 170 de la Constitución Política, en el cual quedó estipulado que el 10% del presupuesto nacional sería transferido a las municipalidades de manera gradual condicionado a la aprobación de las leyes de transferencia de competencias. Desde su aprobación en el año 2001 esto no se ha cumplido y el porcentaje del presupuesto que les corresponde a las municipalidades es actualmente menor a un 2%.

Con respecto al tema de ingresos externos por recaudación de tributos se tomaron en cuenta dos variables. Se les consultó a los entrevistados si están de acuerdo con la afirmación “las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos”, ante esto un 77% de la muestra se manifestó estar en desacuerdo o muy en desacuerdo y únicamente un 13% se mostró de acuerdo. La segunda variable estaba relacionada con la capacidad de las municipalidades para fijar tasas o impuestos en sus territorios, ante lo cual se muestra una percepción más dividida. Un 52% considera que las municipalidades no tienen capacidad para fijar estos tributos, mientras que el 35% considera que si la tienen y el 13% se mantiene en una posición intermedio.

En Costa Rica las municipalidades tienen la posibilidad de establecer tasas en su territorio, sin embargo, requieren la aprobación de la Asamblea Legislativa para su efectividad. En el caso de los impuestos, las municipalidades aún no cuentan con esa potestad. En el año 2009, se discutió la reforma al artículo 174 de la Constitución Política que pretendía liberar a las municipalidades de la aprobación previa de la Asamblea Legislativa para el establecimiento de las tasas, sin embargo, un diputado de uno de los partidos de oposición, presentó una cantidad considerable de mociones al proyecto que hizo imposible su aprobación y este terminó archivándose.

Con relación al tema de la flexibilidad en la ejecución financiera, se preguntó si las municipalidades cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos, frente a lo que el 62% señaló estar de acuerdo o muy de acuerdo y un 29% se encontraba en desacuerdo o muy desacuerdo. Con respecto a los presupuestos municipales, también se consultó a los actores si la municipalidad cuenta con la autonomía para modificar sus presupuestos de manera oportuna a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades, ante lo cual el 56% se manifestó de acuerdo o muy de acuerdo, mientras que el 37% se encuentra en desacuerdo con dicha afirmación.

En Costa Rica, los gobiernos locales cuentan con la potestad para elaborar sus presupuestos municipales, sin embargo, estos se encuentran sujetos a las disposiciones de la Contraloría General de la República, ente encargado de aprobar los presupuestos. También existen plazos para presentar presupuestos extraordinarios, los cuales también deben pasar por la aprobación de la Contraloría. Esta situación fue señalada por muchos de los actores como una limitante a la autonomía financiera, lo que se puede ver reflejado en las respuestas presentadas.

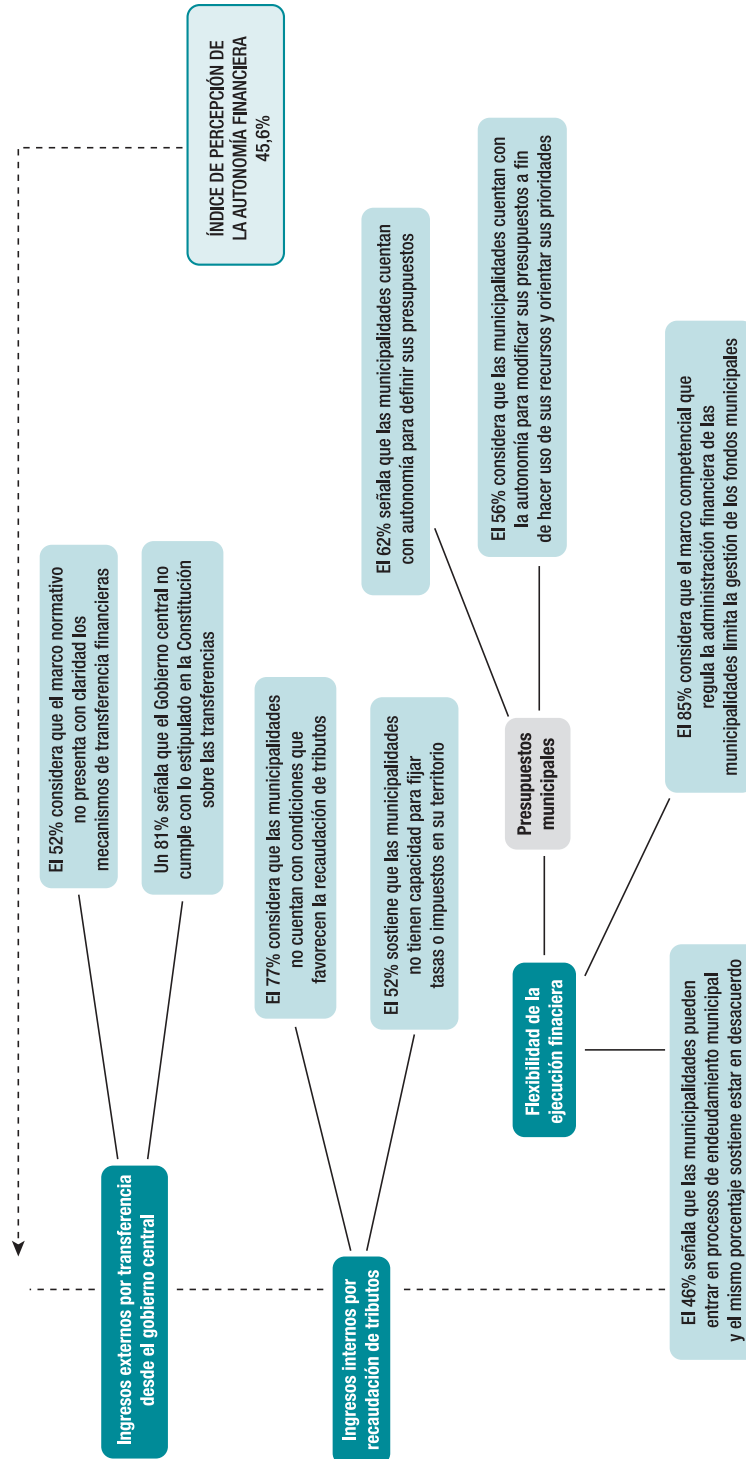
Las otras dos variables que se analizaron en re-

lación a la flexibilidad financiera fueron, en primer lugar, la posibilidad de las municipalidades para entrar en procesos de endeudamiento municipal, ante lo cual las percepciones se encuentran completamente divididas, en 46% tanto de acuerdo o como en desacuerdo. Muchos de los actores consultados señalaron que a pesar de que las municipalidades cuenten con la posibilidad legal de endeudarse, no cuentan con la capacidad financiera y técnica de hacer frente a estos procesos, señalando que algunas municipalidades del área metropolitana al manejar presupuestos grandes tienen posibilidades de hacerlo, pero esto no ocurre con otras municipalidades pequeñas.

El otro punto que se analizó en relación a la flexibilidad fue la afirmación “el marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales”, ante la cual el 85% de los entrevistados se mostró de acuerdo o muy de acuerdo y solamente el 10% sostiene estar en desacuerdo con esta afirmación.

En el diagrama No. 8.8 se muestran los resultados de la evaluación del índice de percepción de la autonomía financiera.

**Diagrama 8.8**  
Principales resultados de la percepción de la autonomía financiera



Fuente: Elaboración propia

## 8.4 Una visión nacional desde lo regional

El IPAM constituye en un esfuerzo regional, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo en todos los países de Centroamérica y República Dominicana logrando calcular valores para todos los países así como un valor que mide los índices a nivel regional.

Los resultados arrojados por el IPAM y los diferentes subíndices señalan a Costa Rica como

uno de los países con los valores más bajos, cuando se comparan los puntajes alcanzados a nivel regional, Costa Rica se queda por debajo de todos los valores y si se compara con el resto de los países, alcanza el menor puntaje en el IPRI y en el IPAF, mientras que en el resto de los índices se encuentra por encima únicamente de Panamá. En el cuadro No. 8.9 se presentan los valores del IPAM y los subíndices para todos los países de la región.

**Cuadro 8.9**  
IPAM y subíndice en Centroamérica y República Dominicana

Subíndices de la Autonomía Municipal	Países							
	Guat.	ES	Hond.	Nicar.	CR	Pana.	R.D	Reg.
IPRI	70,2	69,5	70,7	75,5	<b>57,4</b>	59,1	64,0	66,6
IPAP	52,6	56,1	65,1	66,8	<b>48,5</b>	46,3	53,5	55,6
IPAD	51,9	52,0	57,5	59,6	<b>50,2</b>	42,7	55,2	52,7
IPAF	52,9	59,8	59,3	64,0	<b>45,6</b>	46,3	51,8	54,3
IPAM	56,9	59,4	63,2	66,5	<b>50,4</b>	48,6	56,1	57,3

Fuente Elaboración propia

Como se analizó anteriormente, en el caso de Costa Rica el IPRI alcanzó el puntaje más alto de todos los índices con un total de 57,4 en una escala de 0 a 100 mientras que el resto de los índices se encuentran entre los 45 y 50 puntos. En países como Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala algunos índices alcanzaron valores que rondan los 70 puntos, lo que se traduce en una percepción de los actores fuerte sobre la consolidación de la autonomía en el régimen municipal. En el caso de Costa Rica, los puntajes muestran una confianza intermedia en la capacidad autonómica de los gobiernos locales con valores similares a los alcanzados por Pana-

má, país que en la mayoría de los índices ocupa el lugar de los puntajes más bajos.

### 8.4.1 Los aspectos nacionales mejor evaluados desde la comparación regional

A nivel regional se presentaron tres aspectos en los que Costa Rica alcanzó un puntaje por encima del regional, así como encima del valor que alcanzaron los demás países.

En primer lugar, Costa Rica alcanzó el puntaje más alto de acuerdo en la afirmación “El mar-

co competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales”. Esta percepción no se puede ubicar como “positiva” para la autonomía municipal ya que considera limitaciones en el marco jurídico, a pesar de que el índice sobre

las reglas institucionales fue el mejor evaluado. En este caso, el puntaje se encuentra 12,8 puntos por encima del valor regional, así como también por encima del país con el segundo puntaje más alto, Nicaragua con un 60,8. Estos datos se pueden apreciar en el cuadro No. 8.10.

### Cuadro 8.10

#### Percepción sobre el marco competencial de la administración financiera a nivel regional

El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales							
Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	<b>Costa Rica</b>	Panamá	Rep. Dom.	Regional
58,3	59,6	59,1	60,8	<b>72,9</b>	58,5	51,6	60,1

Fuente Elaboración propia

El segundo aspecto que alcanzó una alta valoración fue el nivel de acuerdo con la frase “el sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismo para promover la participación política de las mujeres en puestos de elección municipal”. Como se aprecia en el cuadro N° 8.11, para este

aspecto el puntaje a nivel regional es de un 45.2 mientras que Costa Rica alcanza 11,5 puntos por encima de este total. Únicamente República Dominicana se acerca al valor alcanzado por Costa Rica, el resto de los países tienen valores menores a los cincuenta puntos.

### Cuadro 8.11

#### Percepción sobre la promoción de la participación de la mujer en el sistema electoral a nivel regional

El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal							
Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	<b>Costa Rica</b>	Panamá	Rep. Dom.	Regional
31,5	30,3	49,5	48,4	<b>56,7</b>	46,4	53,5	45,2

Fuente Elaboración propia



El tercer punto con una mayor valoración por parte de los actores entrevistados en el caso de Costa Rica se enmarca dentro de la autonomía administrativa y tiene que ver con la inclusión de la perspectiva de género en la oferta de capacitación municipal, más específicamente la frase señala: “la oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género”. El valor regional

alcanza un 36.1 y Costa Rica lo supera en 8,4 puntos y ninguno de los demás países llega a los cuarenta puntos. Costa Rica con el puntaje más alto (44.5) no llega a los 50 puntos, por lo que a nivel regional parece que, desde la visión de los actores, la perspectiva de género no ha sido una prioridad de los esquemas de formación. Los valores sobre este aspecto se presentan en el cuadro N° 8.12.

**Cuadro 8.12**  
Percepción sobre la inclusión de la perspectiva de género en las ofertas de capacitación municipal a nivel regional

La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género							
Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	<b>Costa Rica</b>	Panamá	Rep. Dom.	Regional
36,3	30,5	32,8	39,8	<b>44,5</b>	32,5	36,5	36,1

Fuente Elaboración propia

Los resultados de Costa Rica arrojan no más de tres aspectos en los que se alcanzó una mayor valoración respecto a los valores regionales y los valores alcanzados por los demás países. Sin embargo, existe un aspecto en el que Costa Rica superó el valor regional, tal como como se aprecia en el cuadro N° 8.13, con respecto a la frase “la carrera administrativa debe fortalecerse como complemento para la modernización insti-

tucional de las municipalidades” Costa Rica está 2.1 puntos por encima de la valoración regional pero es superado por Honduras en 6 puntos, país que logra alcanzar casi la totalidad de los actores en el acuerdo. Este es uno de los puntos en que todos los países logran valores de acuerdo muy altos, teniendo todos, menos Guatemala, puntajes por encima de los 80 puntos.

**Cuadro 8.13**  
Percepción sobre el fortalecimiento de la carrera administrativa a nivel regional

La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades							
Guatemala	El Salvador	<b>Honduras</b>	Nicaragua	<b>Costa Rica</b>	Panamá	Rep. Dom.	Regional
77,9	90,2	<b>91,8</b>	85,8	<b>88,1</b>	82,9	85,2	86,0

Fuente: Construcción propia.

Fuente Elaboración propia

### 8.4.2 Los aspectos nacionales menor evaluados desde la comparación regional

Con respecto a los puntos en los que Costa Rica tuvo los valores más bajos a nivel regional y en comparación con el resto de los países podemos hacer referencia a un total de seis. En primer lugar, el aspecto en que más se aleja del puntaje regional es en relación a la frase: “el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal”, donde Costa Rica está 26 puntos por debajo del regional y 19,2 puntos debajo del país que alcanza en segundo lugar el valor más bajo, El Salvador con 59,4. Estos datos

se pueden observar en el cuadro No.8.13.

Nuevamente este es uno de los puntos pertenecientes al IPRI que a pesar de ser el índice más alto para el caso de Costa Rica, es el país con el valor de este índice más bajo de la región. Esto demuestra que en el caso de Costa Rica las reglas institucionales son las que presentan un acuerdo alto entre los actores, pero si estos valores se comparan con los demás países de la región, estos muestran un grado de acuerdo mucho mayor que el de Costa Rica, que en la comparación regional queda entonces con los valores más bajos.

**Cuadro 8.14**  
Percepción sobre la relación alcalde-concejo a nivel regional

El marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal							
Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	<b>Costa Rica</b>	Panamá	Rep. Dom.	Regional
74,8	59,4	77,1	73,8	<b>40,2</b>	61,8	76,0	66,2

Fuente Elaboración propia

El segundo punto en que la distancia entre el valor regional y el alcanzado por Costa Rica es significativa es el correspondiente a la frase “el marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central a las municipalidades”. En este caso, el resultado regional es de 67,6 mientras que el de Costa Rica es de 46,2 es decir

21,4 puntos por debajo, estando cerca del valor de Panamá que alcanzó un 52,1. El resto de los países muestran valores entre los 66 y 85 puntos, tal y como se aprecia en el cuadro N° 8.14. Nuevamente a pesar de que este aspecto no es parte de los que componen el IPRI, si tiene relación con las disposiciones legales que regulan el régimen municipal.

**Cuadro 8.15**  
Percepción sobre claridad de los mecanismos de transferencias a nivel regional

El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades							
Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	<b>Costa Rica</b>	Panamá	Rep. Dom.	Regional
66,6	84,1	74,2	83,5	<b>46,2</b>	52,1	66,3	67,6

Fuente Elaboración propia

Nuevamente haciendo referencia al marco normativo, el siguiente punto en el que Costa Rica presenta valores por debajo de los regionales y del resto de los países es con respecto a la frase: “el Código Municipal es claro y coherente en su contenido” en el cual a nivel regional el nivel de acuerdo fue de 55,8 mientras que 16,5 puntos más abajo se encuentra Costa Rica con un 39,3

seguido una vez más por Panamá que alcanza un 48,3. El resto de los países tienen valores que rondan los 60 puntos. Desde la percepción de los actores, parece que Costa Rica es el país donde el conjunto de reglas que regulan el quehacer municipal no se presenta de la forma más clara y coherente. Estos datos se pueden corroborar en el Cuadro No. 8.16.

**Cuadro 8.16**  
Percepción sobre la claridad y coherencia del Código Municipal a nivel regional

El Código Municipal es claro y coherente en su contenido							
Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	<b>Costa Rica</b>	Panamá	Rep. Dom.	Regional
59,8	61,7	56,2	65,8	<b>39,3</b>	48,3	59,7	55,8

Fuente Elaboración propia

Como se puede ver en el Cuadro No.816, el cuarto aspecto que alcanzó la menor valoración con respecto al balance regional tiene que ver con la coordinación interinstitucional. En todos los países la afirmación “la coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las municipalidades y las instituciones públicas”

no tuvo altos puntos de acuerdo a nivel regional, siendo Guatemala la valoración más alta y encontrándose Costa Rica 12,7 puntos por debajo del valor a nivel regional y muy cerca de Panamá. El tema de coordinación interinstitucional fue uno de los puntos que a nivel de país sostuvo puntuaciones significativamente bajas.

**Cuadro 8.17**  
Percepción sobre la coordinación interinstitucional a nivel regional

La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios							
Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	<b>Costa Rica</b>	Panamá	Rep. Dom.	Regional
44,8	29,8	39,9	54,6	<b>22,1</b>	23,0	29,7	34,8

Fuente Elaboración propia

Finalmente, el último aspecto en que Costa Rica obtuvo resultados más bajos que los regionales es el que toca el tema de las condiciones municipales que favorecen la recaudación de tributos. En este caso, 9,3 puntos más abajo del regio-

nal, Costa Rica alcanza un valor de 31,8 seguido de Guatemala con 36,7 puntos. En este caso, únicamente Nicaragua superó los 50 puntos de acuerdo, mientras que todos los países obtienen valores cercanos a los 40 puntos.

### Cuadro 8.18

#### Percepción sobre las condiciones de la recaudación de tributos a nivel regional

Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos							
Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	<b>Costa Rica</b>	Panamá	Rep. Dom.	Regional
36,7	38,1	43,4	56,8	<b>31,8</b>	41,9	46,4	42,1

Fuente Elaboración propia

## 8.5 Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal

Como complemento del análisis de los resultados del IPAM, en cada uno de los países se realizaron también una serie de preguntas de contexto que pudieran aportar algunos elementos para reforzar el análisis de las particularidades de cada país. En los apartados a continuación se presentará el análisis de cada una de las preguntas del módulo país:

- A. Recientemente se aprobó en la Asamblea Legislativa una ley sobre transferencia de competencias desde el Poder Ejecutivo hacia las municipalidades ¿Cómo puede este instrumento legal contribuir al fortalecimiento de la autonomía municipal?

El 4 de marzo del 2010 los diputados de la Asamblea Legislativa aprobaron la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a los Gobierno Locales, que norma el proceso de transferencia a los gobiernos locales de los recursos del presupuesto y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo que se lleguen a determinar. Esta ley tiene como objetivo establecer los principios y las dis-

posiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política, con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales.

El artículo 170 de la Constitución Política fue reformado en el año 2001 y señala que “las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.”

Sin embargo, este artículo tiene un transitorio donde se dispone que la asignación presupuestaria será progresiva de un 1,5 por año hasta llegar al 10% total. Añade que la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique cada una de las competencias a trasladar, y que hasta que estas leyes no sean aprobadas no se asignarán los recursos correspondientes. Desde

el año 2001 ninguna ley de transferencia ha sido aprobada por lo que tampoco se han asignado los recursos y los gobiernos locales reciben del Presupuesto Nacional un monto menor al 2%.

Teniendo en cuenta este escenario, se le consultó a los diferentes actores cómo consideran que la reciente aprobación de la Ley de Transferencia

de Competencias del Poder Ejecutivo a los Gobiernos Locales puede fortalecer la autonomía municipal. Debido a la cantidad de respuestas, estas se agruparon de acuerdo a la frecuencia con la que un mismo criterio aparecía entre los entrevistados, tal y como lo podemos observar en el Cuadro No. 8.19.

**Cuadro 8.19**  
Frecuencia de respuestas a pregunta del módulo país sobre traslado de competencias

Idea principal	Frecuencia
Contribuirá si se acompaña de recursos	10
No contribuye	7
Es una ley marco/sienta las bases	5
Precisando el rol de la municipalidad/las competencias/ reglamentando	4

*Fuente Elaboración propia*

La respuesta que se presentó mayor cantidad de veces está relacionada con la condicionante de los recursos económicos, es decir que la Ley contribuirá al fortalecimiento de la autonomía solo si se acompaña de recursos económicos. En palabras de un representante de la UNGL<sup>132</sup>: “La única forma en que pueda contribuir a la autonomía municipal es que se haga efectiva, en la transferencia de competencias acompañada de recursos, porque como instrumento tiene muchos vacíos.”

Otra respuesta que se enmarca en esta tenden-

cia es la presentada por un entrevistado perteneciente a medios de comunicación<sup>133</sup>, que considera: “si otorga recursos económicos contribuye bastante, para que las municipalidades fijen sus prioridades en materia de competencias, de forma que la comunidades determine en que y como invierte sus recursos públicos.”

En un segundo lugar, con un total de siete respuestas, se encuentran los que consideran que esta Ley no fortalece en nada a la autonomía municipal. Relacionado a esta tendencia, otro representante de la UNGL<sup>134</sup> señala: “Nada. Las

132. Entrevista de carácter confidencial llevada a cabo el 14 de julio de 2010.

133. Entrevista realizada a Jairo Villegas, Op.cit.

134. Entrevista realizada a Guiselle Sánchez Camacho, Asistente de la Dirección Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, llevada a cabo el 14 de julio de 2010.

municipalidades no están en la capacidad de recibir más competencias. No tienen recursos humano, no capacidad técnica. Les están endosando algo que no saben cómo hacer.”

En tercer lugar se encuentra la tendencia de concebir esta ley como una ley marco que sienta las bases para un proceso de fortalecimiento de la autonomía real. Dentro de esta tendencia, un representante de institución pública<sup>135</sup> considera: “el instrumento es una buena iniciativa, pero el contenido no es práctico para que sea implementable al corto plazo. También es que amarra el traslado de competencias a lo que el Gobierno central esté de acuerdo. No veo a la ministra (MIDEPLAN) queriendo transferir algo. El instrumento depende de la implementación de leyes específicas, que dicten las capacidades transferibles.”

Un representante de partidos políticos<sup>136</sup> señala en este sentido: “es una ley marco, define principios, el cómo, pero no es dicen cuáles, por lo que entran en contracción, de cuáles deban remitirse. No se define bien que se transfiere.”

Finalmente la cuarta tendencia, con una frecuencia total de cuatro, está relacionada con quienes piensan que debe haber una mayor claridad en cuanto al rol de las municipalidades, de las competencias o bien un reglamento que la complemente. Con relación a esto, un periodista<sup>137</sup> señala que contribuirá a la autonomía

municipal: “dotando de rectoría, clarificando las competencias que el poder central la transferirá a la municipalidad, requiere de leyes específicas, por ejemplo en transportes.”

Se presentaron además otras respuestas que no caben dentro de las tendencias antes expuestas, pero que son de importancia para el estudio. Se señala que la ley sirve para posicionar al gobierno local, que el proyecto y el concepto no visualiza una estrategia clara de generación de condiciones. Otros apuntan a concebirla como una herramienta para la gobernabilidad local, se considera también como el inicio de la transformación del Estado. Se señala la falta de garantía para que el Gobierno central vaya a transferir los recursos o que esta depende de la voluntad del alcalde.

Se destacan además dos respuestas coincidentes, en las cuales los entrevistados consideran que esta ley no se vincula con la autonomía municipal. En primer lugar, un representante de colectivos sociales<sup>138</sup> considera que: “es Ley de Transferencias de Competencias y Recursos; pero no es tema de la autonomía. La autonomía es independencia, no es “que hago”, ni “con cuanto plata”. La Ley más bien podría complicarla, pero en el reglamento se atenuaron esas deficiencias, por ejemplo: se insinuaba la sumisión al Plan Nacional de Desarrollo, pero con el reglamento se aclara. No tiene relación con la autonomía.”

---

135. Entrevista realizada a Pablo Álvarez Granados. Op.cit.

136. Entrevista realizada a José Abel Bonilla, Asesor Parlamentario del Partido Movimiento Libertario, llevada a cabo el 3 de junio de 2010.

137. Entrevista realizada a Gilberto Luna Montero, Periodista de la Municipalidad de San José, llevada a cabo el 7 de julio de 2010.

138. Entrevista realizada a Mauro Murillo. Op.cit.

En esta misma línea, un representante del sector de las instituciones públicas<sup>139</sup> considera lo siguiente: “El problema no es la autonomía municipal, sino por tres factores: (a) densidad de la Municipalidad, (b) lentitud en que se aplica la reforma, y (c) deficiencias de la división territorial administrativa (no tiene sentido, que en la Quebrada los Negritos termine y empiece una municipalidad, San José es todo un conglomerado urbano, se tiran la basura de un lado al otro).”

- B. Desde principios de los años noventa, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) ha experimentado una serie de problemas administrativas que han afectado su función ¿Qué reformas institucionales requiere esta institución para ser un garante de la capacitación municipal en el país?

El IFAM es la entidad autónoma que tiene como objetivo fortalecer al régimen municipal costarricense, mediante la promoción del mejoramiento constante de la administración pública municipal, fue creado en el año 1970<sup>140</sup> para solventar la necesidad de contar con un instituto nacional que brindara capacitación al personal de las municipalidades, dado sus débiles sistemas de

contratación y adquisición de bienes y servicios, así como la ausencia de diagnósticos sobre las necesidades locales.

Desde principios de los años noventa se han realizado intentos por llevar a cabo un cierre del IFAM, debido a que no ha logrado ser eficiente en el objetivo por el cual fue creado y se ha desviado de su razón de ser. El IFAM ha crecido administrativamente, generando que esto le consuma la mayoría de su presupuesto, esto ha provocado señalamientos sobre el costo de manutención que representa esta institucional al Estado costarricense; tomando en cuenta que los beneficios reales que genera al régimen municipal no son significativos y también dada su la baja efectividad en el cumplimiento de sus funciones.

Ninguno de los intentos de cierre del IFAM se logró concretar por la falta de consenso de parte de los diferentes actores de gobierno en las anteriores administraciones, sin embargo, el instituto se vio sometido a cambios drásticos en su organización que no han logrado mejorar su gestión sino que más bien han deteriorado el logro de sus cometidos, generando que su actual estructura no se ajuste a los requerimientos del régimen municipal.

---

139. Entrevista realizada a Luis Antonio Sobrado, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, llevada a cabo el 2 de junio de 2010.

140. Para el año 1971 se promulga la Ley 4716, que constituye la Ley de organización y funcionamiento del IFAM.

**Cuadro 8.20**  
Frecuencia de respuestas a pregunta del módulo país sobre el IFAM

Idea principal	Frecuencia
Reformular/repensar/reingeniería/replantear/ reorganizar/reestructurar/redefinir/cambio en visión	14
Actualmente responde al gobierno central	4
Se debe despolitizar	4
Se le debe dar rango de ministerio	3
Debe ser manejado por las municipalidades	3
Convertirlo en banco de segundo piso	3
Cerrarlo	3

*Fuente Elaboración propia*

Como se puede observar, la tendencia en las respuestas sugieren una reformulación o un replanteamiento de la organización, de la necesidad de un cambio en la visión, de una redefinición. Una de las respuestas, de parte de un representante de la academia y la universidad<sup>141</sup>, considera que: “deberían reorientar su razón de ser, porque no lo han modificado a la realidad de las municipalidades que antes dependían mucho del Gobierno central y ahora son más autónomas. Ha hecho más de lo mismo (capacitación tradicional y préstamos). Debería repensarse en lo que ahora implica todo el sistema local.”

Otra respuesta dentro de esta tendencia, un representante de institución pública<sup>142</sup> señala el tema de la proponiendo algunas alternativas para el Instituto “cuando se creó en 1970 el Cód-

igo Municipal, en esa realidad en el que las municipalidades tomaban un gran protagonismo, había ausencia de personal, el IFAM ahí cumplía su objetivo. Ahora su naturaleza y fin debe reformarse, ya no hace falta capacitaciones (desde el IFAM), la oferta en el país es buena. La función del IFAM perdió valor, y se des actualizó. Debería reformarse en una institución de desarrollo local (planes de implementación de desarrollo local), por ejemplo, debería fusionarse con DINADECO (no así con MIDEPLAN) y convertirse en un instituto de desarrollo y planificación local, para entrar en ese rol, capacitar su personal, pedidos por la Contraloría, para tenerlos evaluados siempre. Por ejemplo, sería bueno un observatorio de efectividad, etc., para ver si sirve o no, por ejemplo con la administración del agua, siempre es mejor el AYA y no las municipalidades.”

141. Entrevista realizada Violeta Pallavicini Campos, Directora del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, llevada a cabo el 28 de mayo de 2010.

142. Entrevista realizada a Pablo Álvarez Granados. Op.cit.



Como segunda tendencia hace referencia a la falta de correspondencia del IFAM respecto a las necesidades propias de las municipalidades y con enfoques centralistas, cuatro entrevistados coinciden con este argumento. Una de las respuestas de parte del sector academia, universidad<sup>143</sup> señala que: “el IFAM ha tenido una directriz más gubernamental, difícilmente ha respondido a la parte local, se requieren mecanismos que permitan articular su labor hacia las necesidades de los municipios. Esto permite focalizar actividades de capacitación más contextualizadas a lo que requieren las municipalidades. La forma en cómo se conforma la Junta Directiva.”

La tercera tendencia que estuvo presente entre las respuestas es la necesidad de despolitizar al IFAM, ya que actualmente el Presidente Ejecutivo y la Junta Directiva de esta institución son elegidos por el Consejo de Gobierno de manera discrecional. En el año 2009 el Presidente de la República firmó la publicación de una consulta a las municipalidades sobre la propuesta para un decreto que pretendía cambiar el reglamento sobre la forma de integración de la Junta Directiva del IFAM, incluyendo a tres representantes del régimen municipal. Sin embargo, esta consulta se ha prestado para controversias, ya que la designación de estos representantes se pretende hacer desde el Consejo de Gobierno, de la misma manera que el resto de los representantes actuales.

Dentro de esta tendencia, un diputado<sup>144</sup> señala que: “se debería de poner a concurso el nombramiento de la presidencia ejecutiva y la junta directiva, y no por nombramiento político.” Otra respuesta, de parte de un representante de academia<sup>145</sup> considera que se debe: “modificar la ley del Instituto, eliminando la elección a dedo del presidente del IFAM, lo cual impide que cumpla una función de verdad. Reestructurar el marco normativo, obligando al IFAM a atender las necesidades de las municipalidades.”

La cuarta tendencia está relacionada con la idea de elevar a rango de ministerio al IFAM, dentro de la cual, un diputado<sup>146</sup> señala que es necesario: “la reforma que ahorita se está dando. Dándole rango de ministerio al IFAM, dando más poder político y recursos, consolidando el ministerio recién creado.”

En quinto lugar se encuentra la idea de que el IFAM debe ser manejado por las municipalidades, tendencia desde la que un representante de colectivo social<sup>147</sup> considera que: “el IFAM debe ser manejado por las municipalidades, no por el Poder ejecutivo. No se puede salvar gente, eso no tiene remedio.”

Finalmente se encuentran las dos últimas posiciones relacionadas con este tema, un total de tres respuestas cada una. La primera señala que el IFAM debe convertirse en un banco de segundo piso, es decir que el Instituto debe dejar su la-

---

143. Entrevista de carácter confidencial llevada a cabo el 16 de julio de 2010.

144. Entrevista realizada a Claudio Monge, Diputado del Partido Acción Ciudadana 2010-2014, llevada a cabo el 29 de mayo de 2010.

145. Entrevista realizada a Josué Arévalo. Op.cit.

146. Entrevista realizada a Juan Bosco Acevedo. Diputado del Partido Liberación Nacional 2010-2014, llevada a cabo el 16 de junio de 2010.

147. Entrevista realizada a Mauro Murillo, Abogado, llevada a cabo el 14 de junio de 2010.

bor de capacitación de dedicarse exclusivamente a fungir como un banco para las municipalidades. Dentro de esta tendencia, un representante de partidos políticos<sup>148</sup> señala que: “el IFAM se ha alejado del tema de la capacitación, se debe convertir en un banco de segundo piso, porque de la capacitación ya se olvidó. La parte de capacitación la están asumiendo otros actores.”

La segunda de estas últimas tendencias agrupa a quienes consideran que la mejor reforma que puede darse en el IFAM es cerrar completamente la institución, con respecto a lo que un representante del sector academia, universidad<sup>149</sup> apunta que lo ideal es: “cerrarlo y volverlo a hacer. El IFAM debe hacer algo que sea propiedad de las municipalidades, algo que responda a sus necesidades. En este momento el IFAM no tiene recursos y no capacita, está repitiendo el mismo formato de capacitaciones desde hace varios años, no actualiza.” Un diputado<sup>150</sup> que se enfila en esta tendencia señala que: “si lo cierran nadie se da cuenta. Reforma no, que lo liquiden, es un elefante blanco.”

C. Actualmente se encuentra en discusión en el seno de la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma integral al Código Municipal, ¿Conoce la propuesta de reforma del Código Municipal? ¿Cómo valora esta reforma?

En mayo del año 2009, una comisión que se había formado desde el régimen municipal, le entregó a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma al Código Municipal, la que constituye una propuesta de reforma integral al actual texto que fue aprobado en el año 1998. Esta comisión trabajó por un período de tiempo en la elaboración de la propuesta y en un trabajo de consulta de la misma para finalmente consolidar en un solo documento la nueva opción para una ley que regule el régimen municipal. Esta propuesta aún no ha sido discutida en el seno de la Asamblea Legislativa y a lo interno del régimen municipal se han encontrado diversas opiniones sobre la necesidad de esta reforma.

Con base en este escenario, se realizó una consulta a los entrevistados en dos niveles. Primero, se les preguntó si tenían conocimiento de esta reforma y de ser así se indagó sobre la valoración que tienen de la misma. Del total de 52 actores consultados, 10 de estos desconocían la existencia de esta propuesta, de los cuales 4 pertenecían a instituciones públicas, 3 a la academia y la universidad, dos de medios de comunicación y una persona de la Asamblea Legislativa. El resto de respuestas que si tenían conocimiento sobre la propuesta presentaron diferentes reacciones que se condensan de acuerdo a su frecuencia en el cuadro No. 8.21.

---

148. Entrevista realizada a Oscar Izquierdo, Director de Despacho Acueductos y Alcantarillados, llevada a cabo el 16 de junio de 2010.

149. Entrevista realizada a Olman Villareal Guzmán, Director del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, llevada a cabo el 10 de junio de 2010.

150. Entrevista realizada a Walter Céspedes Salazar, Diputado del Partido Unidad Social Cristiana 2010-2014, llevada a cabo el 23 de junio de 2010.

### Cuadro 8.21

#### Frecuencia de respuestas a pregunta del módulo país sobre reforma al Código Municipal

Idea principal	Frecuencia
Valoración no positiva	23
Valoración positiva	17

Fuente *Elaboración propia*

En un primer momento, se dividieron las respuestas entre quienes consideraban que esta reforma es necesaria con respecto al Código actual y quienes la valoran como poco necesaria, nada necesaria o con una perspectiva negativa. Del total de 42 entrevistados que señalaron tener conocimiento de la propuesta, 23 valoran la reforma de una manera no positiva, donde podemos encontrar diversas razones. Entre la razón que con mayor frecuencia se presenta, es que una reforma al Código Municipal debe ser parcial y no integral como esta propuesta pretende, algunos actores consideran innecesario entrar en la aprobación de un nuevo Código cuando se tiene uno relativamente joven.

Se presentan un total de cinco respuestas que apuntan a que la reforma debe ser parcial y no integral. Dentro de las mismas, un representante del sector de instituciones públicas<sup>151</sup> señala: “creo que las reformas deben ser parciales, porque en la práctica la aplicación de las reformas siempre es parcial. Se debe reformar el inciso E del artículo 13 para que el sistema de toma de decisiones sea más congruente, genere más eficacia, eficiencia y elimine el clientelismo que impide una verdadera conceptualización de la autonomía municipal en el país.”

Un representante de la UNGL<sup>152</sup> considera que la reforma: “tiene que ser parcial. Estamos en una coyuntura en que o cambiamos la biblia de los municipalistas o nos concentramos en la ley de transferencia, porque no podemos concentrarnos en los dos. El Código de 1998 no es tan viejo. Hay cosas de este proyecto que algunos gobiernos locales no van a poder asumir, por ejemplo la inclusión de las vice alcaldías, muchas municipalidades pequeñas no pueden asumir este gasto.”

Otros actores que no valoran la reforma como positiva, consideran que esta no es necesaria, que la propuesta es pésima, que requiere cambios, que es una buena iniciativa pero requiere cambios, que no da en el clavo, que es insuficiente, ambiciosa, peligrosa, que limita la autonomía y necesita más discusión.

Por ejemplo, un representante de la academia<sup>153</sup> considera que: “es una buena iniciativa, bien intencionada, con un buen trabajo de recolección de información básica y una consulta importante, pero que en la propuesta no logró concretar y dar en el clavo. Es más de lo mismo, pero en complejo. Tiene serios problemas de articulación con normas constitucionales. No le entra a los

151. Entrevista realizada a Edgar Mora Altamirano, Alcalde de la Municipalidad de Curridabat, llevada a cabo el 15 de julio de 2010.

152. Entrevista de carácter confidencial llevada a cabo el 14 de julio de 2010.

153. Entrevista realizada a Olman Villareal Guzmán. Op.cit.

problemas de fondo. Fue un proceso muy atropellado, es necesario realizar una propuesta a los Diputados para poder solventar la situación.”

Enfilado entre quienes la perciben de una manera no positiva, un diputado<sup>154</sup> apunta que esta reforma: “es regular. No resuelve nada el problema de los Gobiernos locales, no contempla el problema económico y no resuelve el problema de competencias, es un organismo de dos cabezas por culpa de los partidos políticos (consejo municipal y alcaldía), también debería contemplar el plan regular y la planificación urbana.”

Otro diputado<sup>155</sup> consideró lo siguiente sobre la reforma: “la veo peligrosa, porque va ligada a otros proyectos que buscan, por ejemplo, la privatización municipal, y favorece alianzas con empresas privadas, y aunque la municipalidad tenga 51% de las acciones no tiene la capacidad de imponerse, como en San Isidro y la recolección de basura y la empresa WPP.”

“Me parece que se trato de solventar vacíos legales pero tal vez por la necesidad de aprobar un nuevo código, quedo materia sin resolver. Ojalá se tome su tiempo en las reformas y quede un código municipal acorde con las necesidades y la realidad municipal”, fue lo que apuntó un representante de la UNGL<sup>156</sup> con relación a la reforma.

Dentro de quienes la perciben como positiva, en su mayoría señalan que esta reforma es ne-

cesaria con respecto al Código actual. En este sentido, se enfilan tres respuestas que apuntan que la reforma viene a aclarar el lío competencial entre el alcalde y el concejo municipal. “Era necesaria la reforma, ya que viene a aclarar el tema de la competencias del Alcalde y el Concejo Municipal, fortalece la figura de la alcaldía, apoya a la autonomía financiera de las municipalidades se pueden crear tributos, promueve el asociativismo municipal y otorga mayores facultades a las municipalidades para estar en el mercado, le permite comprar, vender y recibir.”, esta fue la respuesta de un representante de colectivos sociales.<sup>157</sup>

“Es necesaria. Porque nos proporciona un Código Municipal más acorde con la ley marco de transferencias. El código con esta reforma se estaría actualizando los cambios que se han dado para fortalecer la descentralización.”, fue la percepción de uno de los diputados<sup>158</sup> consultados.

Un representante de las instituciones públicas<sup>159</sup> valoró la reforma como: “muy necesaria y lo que me gusta es la temporalidad que se le está otorgando a los cambios, debe haber un período de adaptabilidad a los cambios que se presentan al dar a las municipalidades más potestades. Este proceso es garante de una sincronía, de una equiparación del nivel burocrático y administrativo de los gobiernos locales ya que los cambios se van a llevar a cabo de forma sostenida en el tiempo.”

---

154. Entrevista realizada a Manuel Hernández, Diputado del Partido Movimiento Libertario 2010-2014, llevada a cabo el 7 de julio de 2010.

155. Entrevista realizada a Claudio Monge. Op.cit.

156. Entrevista realizada a Carmen Bolaños, Miembro Junta Directiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, Regidora suplente de la Municipalidad de Atenas, llevada a cabo el 15 de julio de 2010.

157. Entrevista realizada a Erika Linares. Op.cit.

158. Entrevista realizada a Juan Bosco Acevedo. Op.cit.

159. Entrevista realizada a Eduardo Méndez Matarrita. Op.cit.

Dentro de la UNGL<sup>160</sup>, uno de los entrevistados consideró que la reforma: “plantea darle mayor autonomía a las municipalidades para poder desarrollar su gestión en las comunidades. Es positivo con relación al Código actual porque tiene mayor amplitud de los temas.”

## 8.6 Autonomía municipal y equidad de género

Dentro del análisis del IPAM se integraron aspectos que permitieran evaluar la percepción de los actores sobre algunas temáticas concernientes a la equidad de género en el ejercicio de la gestión municipal. Estos aspectos no se evaluaron como un subíndice, como en el caso de las autonomías o las reglas institucionales, sino que se incorporaron dentro de estos dependiendo de la temática.

En primer lugar, se preguntó a los actores que tan de acuerdo se encontraban con la frase “el sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal”, con lo que el 62% de la muestra señala estar de acuerdo o muy de acuerdo, a la par de 27% de los entrevistados que manifestaron estar en desacuerdo o muy en desacuerdo.

Como se señaló anteriormente, para las elecciones que se celebrarán en el mes de diciembre del año 2010 para elegir a alcaldes (as) y síndicos (as), se pondrá en práctica por primera vez una disposición de reciente aprobación del Código Electoral que establece que las papeletas de los partidos deberán conformarse por hombres y mujeres en razón de mitad y mitad.

Algunos de los actores entrevistados señalaron este punto como un paso para la consolidación de la equidad de participación en la política electoral a nivel municipal, lo cual influyó mucho en las respuestas presentadas.

El siguiente aspecto que se evaluó dentro del IPAM consistió en consultar a los entrevistados si estaban de acuerdo con que los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio. Ante esta pregunta, el 62% se mostró de acuerdo o muy de acuerdo frente al 27% que se encontraba en desacuerdo o muy en desacuerdo. Los porcentajes que resultaron de esta consulta coinciden con los arrojados en el punto anterior.

El tercer aspecto que formó parte de la evaluación sobre equidad de género estaba relacionado con el marco normativo y las condiciones y capacidades que este genera para un ejercicio de la función municipal pertinente al género, ante lo que el 48% de los entrevistados consideraron que estas condiciones si están presentes en el marco normativo, mientras que el 37% se mostró en desacuerdo con esto.

Dentro de la autonomía administrativa, se encuentran otros dos aspectos a tomar en cuenta. El primero de ellos refiere a la oferta nacional de capacitación municipal en el ámbito público y la inclusión de la perspectiva de género en esta. El segundo aspecto estaba relacionado con la estructura organizativa de la municipalidad, y si está cuenta con la autonomía para incorporar en esta la transversalización de género.

---

160. Entrevista realizada a Benedicto Solís, Asistente de Dirección Ejecutiva, Unión Nacional de Gobiernos Locales, llevada a cabo el 12 de mayo de 2010.

Sobre el primer aspecto, un 46% señaló estar en desacuerdo con que la oferta de capacitación nacional a nivel público incluye la perspectiva de género, frente al 29% que se mostró de acuerdo con la afirmación. En este punto, un 15% de la muestra apunta estar ni de acuerdo ni en desacuerdo. En relación al segundo aspecto, el 58% considera que las municipalidades cuentan con la autonomía para incorporar la transversalización de género en su organización interna, mientras que un 35% se mostró en desacuerdo.

El último de los aspectos que se evaluó está relacionado con la autonomía financiera, en el que se le preguntó a los entrevistados que tan de acuerdo se encontraban con la frase: “el gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género”. Un 72% de la muestra se mostró en desacuerdo o muy en desacuerdo, a la par de un 6% que estuvo de acuerdo con la frase, un porcentaje del 17% prefirió no emitir criterio señalando desconocer este dato.

En materia de promoción de la participación de la mujer o fortalecimiento de la equidad de género en la gestión municipal la única disposición que establece el Código Municipal es que los concejos municipales deben integrar como una de sus comisiones permanentes, la Comisión de la Condición de la Mujer, sin embargo, el Código no ahonda en cuales temáticas deberán tratarse ni tampoco establece ningún lineamiento sobre las oficinas municipales de la mujer.

En el año 1996 se crearon en Costa Rica las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) en el marco del Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, PLANOFI. Estas tenían el objetivo de crear un espacio en la estructura municipal, con apoyo interinstitucional e intersectorial, de servicios de información, orientación y atención a las mujeres con énfasis en

violencia intrafamiliar y difusión de derechos. En el año 1998 las OFIM se formalizaron mediante la Ley N° 7801 del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). De acuerdo a los datos proporcionados en la página del INAMU, actualizados al año 2008, al presente se encuentran funcionando 60 OFIM de un total de 81 municipalidades, las cuales buscan impulsar políticas, programas, proyectos y acciones estratégicas para avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad y equidad de género en el ámbito local. De este total, trece oficinas se especializan en violencia de género.

En el plano nacional se debe anotar que existe una política pública llamada Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 en la que se menciona que se va a fortalecer el personal, los presupuestos, la inserción institucional y la articulación de las oficinas de género de las municipalidades, mediante la promulgación de legislación y normativa, sin embargo, no se menciona que los municipios vayan a tener un papel en la implementación de la política.

A parte de las iniciativas institucionales, se encuentra la Red Costarricense de Mujeres Municipalistas (RECOM) que constituye un grupo de mujeres municipalistas que se han organizado a través de una asociación con el fin de fortalecer el liderazgo, la participación política y los procesos de incidencia en la formulación de políticas públicas municipales a favor de la equidad de género.

En términos generales, se puede apreciar que los y las entrevistadas no alcanzan un consenso respecto a una mayor equidad de género en la gestión municipal y cómo a través del ejercicio pleno de la autonomía municipal las municipalidades pueden interiorizar estos aspectos tanto en lo político como en lo administrativo y financiero.



# Capítulo IX



**PANAMÁ**





## Introducción



Como parte del esfuerzo que realiza la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (Fundación DEMUCA), para impulsar procesos de fortalecimiento municipal y desarrollo local, a través del Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM), se realizó en Panamá la investigación del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal para conocer cómo es percibida la autonomía municipal por diferentes actores, hombres y mujeres cuyo pensamiento y visión tienen impacto en la institucionalidad municipal de este país.

Este estudio, al que le antecede un proceso de revisión y análisis del marco jurídico- institucional en el que accionan los gobiernos municipales, con sus aciertos, vacíos y distorsiones, es un paso fundamental para orientar decisiones nacionales que aporten al fortalecimiento democrático y al impulso de capacidades municipales para producir desarrollo y calidad de vida para el pueblo panameño.

El diseño y la metodología utilizada para la búsqueda de respuestas sobre el Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM), fueron contruidos en coherencia con el referente conceptual que concibe la autonomía municipal como libertad funcional para gestionar iniciativas municipales, sin que ésta implique independencia respecto al gobierno central. Las preguntas comunes a todos los países y las específicas del contexto nacional tuvieron como fundamento el reconocimiento de lo local como componente del Estado y de la cercanía que le privilegia para servir al país como vehículo natural de canalización de las aspiraciones y necesidades ciudadanas.

Como resultado de este esfuerzo se presenta una relación de las percepciones conceptuales de la autonomía municipal aportadas por los actores entrevistados y el índice resultante de sus respuestas, con respecto a la autonomía municipal integral y su desagregación en cuatro aspectos: reglas institucionales, autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera. En segundo lugar se encuentra la percepción nacional en comparación con los resultados regionales y una aproximación a los retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal, a partir de las respuestas específicas al módulo nacional. Se concluye con una revisión general de los resultados para identificar la percepción de los actores referente a los aspectos sobre la equidad de género, en la gestión municipal de Panamá.

Los hallazgos permitirán identificar cuánto se ha avanzado y cuánto falta por caminar para que la autonomía municipal, además de ser un precepto constitucional, cuente con la voluntad política y las decisiones para hacerla realidad en la ingeniería del Estado panameño y en la vivencia cotidiana de la ciudadanía, cuya percepción bien pudiera ser objeto de estudio en el futuro.

### *Características propias de la muestra en el caso nacional*

La muestra se compone de 41 entrevistas en la que participaron 32 hombres (78.0%) y 9 mujeres (22.0%) En el cuadro 9.1, que encontramos a continuación, podemos observar que en la muestra predominaron tomadores de decisión con niveles de instrucción con tendencia alta por un 46.3% de licenciatura y 34.1% de maestría; con trayectoria en el cargo a partir del 1999 y

con edades entre 40 y 59 años. Las mujeres estuvieron representadas en un 22.0%, el menor grado aprobado fue secundaria completa 4.9% y el mayor, doctorado con un 9.8 %. Se desempeñan en el cargo desde 1974 hasta los más recientes del 2009 y sus edades van desde 18, hasta más de 60 años.

El hecho de tratarse de personas que han desempeñado sus cargos desde 1974, es claro referente de que se trata de actores con conocimiento de la dinámica municipal desde hace más de 35 años, en diferentes coyunturas políticas que guardan relación con el diseño institucional en el cual se desarrolla este principio constitucional.

**Cuadro 9.1**  
Panamá. Distribución de las personas entrevistadas de acuerdo a su último grado de educación aprobado

Último grado de educación aprobado	Frecuencia	Porcentaje
Secundaria completa	2	4,9%
Educación superior incompleta	1	2,4%
Educación superior completa	1	2,4%
Licenciatura	19	46,3%
Maestría	14	34,1%
Doctorado	4	9,8%
<b>Total de personas entrevistadas</b>	<b>41</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

**Cuadro 9.2**  
Panamá. Distribución de las personas entrevistadas de acuerdo a su edad

Edad	Frecuencia	Porcentaje
De 18 a 29 años	2	4,9%
De 30 a 39 años	4	9,8%
De 40 a 49 años	16	39,0%
De 50 a 59 años	15	36,6%
De 60 años o más	4	9,8%
<b>Total de personas entrevistadas</b>	<b>41</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

Como se puede observar en el cuadro No. 9.3 las cuarenta y una (41) personas entrevistadas provienen de seis sectores: instituciones públicas; la Asociación Nacional de Municipios de Panamá (AMUPA); colectivos sociales; la Asamblea Nacional de Panamá; universidad, academia e institutos de investigación y medios de comunicación.

**Las Instituciones públicas, representan un 26.8 % de los actores.** Un total de once (11) entrevistas realizadas en los ministerios de Gobierno y Justicia<sup>161</sup>, de Economía y Finanzas y de Trabajo y Desarrollo Laboral, igual que en la Contraloría General de la República, el Tribunal Electoral, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), la Procuraduría de la Administración y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). De los componentes de la muestra en las instituciones, seis son personal directivo y cinco pertenecen al campo técnico.

**La Asociación Nacional de Municipios de Panamá (AMUPA) estuvo representada en un 26.8%**, por un total de diez entrevistas, seis son parte de la Junta Directiva; de los cuales cuatro son alcaldes y dos son concejales. También compone este sector de la muestra el Director Ejecutivo de la Asociación y por la parte técnica, la encargada de Comunicación, el Asesor Legal y un técnico provincial y comarcal.

**Los colectivos sociales tuvieron una representación de 17.0%, fruto de siete entrevistas.** Fue uno de los sectores con mayor disponibilidad para conceder las entrevistas. De los siete, dos pertenecen al campo de los Derechos Humanos, con énfasis en Participación Ciudadana, dos del ámbito municipalista, uno del sector cooperativo (ICI), uno del sector sindical (CGTP) y uno de la asociación de servidores

públicos (FENASEP). En todos los casos servían a sus organizaciones en la Dirección Ejecutiva o en la Secretaría General.

**La Asamblea Nacional está representada en un 14.6% de la muestra, con seis entrevistas.** Tres de ellas, a direcciones legales, técnicas y de asuntos plenarios, el Secretario General, el asesor de la Comisión de Asuntos Municipales y sólo un comisionado de la misma, perteneciente al partido de oposición. Durante el período de realización de las entrevistas la Asamblea se encontraba en receso reglamentario, a pesar de que realizaban sesiones extraordinarias convocadas por el Ejecutivo y se avocaba al período de transición y elección de su junta directiva y reorganización de las comisiones permanentes al iniciarse el segundo período de sesiones Ordinarias.

**Un 9.7% de los actores procedían de la Universidad, la Academia e Institutos de Investigación.** Un total de cuatro entrevistas, profesores universitarios, directores del Instituto Panameño de Desarrollo Humano y Municipal (IPADEHM), del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) y del Instituto de Estudios Políticos Internacionales (IEPI). Todos con experiencia, trayectoria y esfuerzos sostenidos académicos, organizativos o políticos vinculados al sector municipal.

**Por parte de los medios de comunicación se logró realizar tres entrevistas que representan un 7.3% de la muestra.** Una fue realizada al director de un medio radial que además es analista político, y dos a periodistas de prensa escrita de los diarios de circulación nacional Panamá América y La Estrella de Panamá, que frecuentemente aparecen como redactores de noticias vinculadas con el ámbito municipal.

---

161. Actualmente Ministerio de Gobierno.

**Cuadro 9.3**  
**Panamá. Distribución de las personas entrevistadas**  
**de acuerdo al sector al que pertenecen**

Sector	Frecuencia	Porcentaje
Institución Pública	11	26,8%
Asociación Nacional de Municipios	10	24,3%
Colectivos Sociales	7	17,0%
Asamblea Nacional	6	14,6%
Universidad, academia, instituto de investigación	4	9,7%
Medios de comunicación	3	7,3%
Partido Político	0	0,0%
<b>Total de personas entrevistadas</b>	<b>41</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

### 9.1. Contexto político municipal durante el período de estudio

La coyuntura nacional durante el período de realización del estudio se caracterizó por intensos debates en torno a decisiones del Ejecutivo reveladoras de una visión orientada a que las instituciones del Gobierno central asuman la principal responsabilidad en la gestión estatal para el desarrollo del país.

Es necesario tener presente también algunas situaciones del contexto político nacional que marcaron una dinámica de expectativas generales y posicionamientos políticos. Se destacan entre las más relevantes la Ley 30, detonante de la huelga y el conflicto en Bocas del Toro, la reorganización del Ministerio de Gobierno y Justicia con los cambios que implicó para la Dirección Nacional de Gobiernos Locales y el receso reglamentario, las sesiones extraordinarias y el inicio del segundo período de sesiones ordinarias, en la Asamblea Nacional. Esto último implicó elecciones de la nueva Junta Directiva y la reorganización de las Comisiones Permanentes

de la Asamblea Nacional, incluida la Comisión de Asuntos Municipales.

En el ámbito municipal sobresalen posicionamientos del Ejecutivo cuestionando capacidades y anunciando la eliminación de competencias municipales, junto al desarrollo de programas que canalizan fondos hacia municipios y comunidades. Durante el período de realización de las entrevistas podemos identificar, entre los hechos y procesos de la dinámica política del país con impacto en la vida municipal los siguientes:

#### *El municipio de Colón fue objeto de la intervención del Ejecutivo en el procedimiento de la separación del alcalde*

La ley de los gobernadores, que algunos entendidos no le reconocen asidero legal para su aplicación, fue invocada en esta ocasión al iniciar el procedimiento, desde el 17 de mayo, para la separación del alcalde de este distrito. La nueva alcaldesa tomó posesión el 17 de junio, ante el Juzgado Municipal, luego de cumplido el plazo de 30 días para la medida de separación tomada por parte del gobernador y de invocar nuevas

causales fundamentadas en un caso penal. Este hecho es importante en la coyuntura municipal dado que en este municipio se habían dado previamente conflictos con empresas privadas afectadas por la creación de empresas mixtas municipales. Sirvió también como constatación de que la ley de gobernadores sigue conservando articulados que le permiten intervenir en la suspensión del período para el cual los alcaldes fueron electos.

### *La crisis en la alcaldía capitalina*

Con la solicitud pública del Presidente de la República pidiéndole al alcalde que renunciara por incapacidad, llegó a su máximo el conflicto cuyo detonante fue el problema de la recolección de la basura en la capital, desde el mes de mayo del 2010. Sin negar una evidente deficiencia en el servicio y decisiones faltas de asertividad por parte del alcalde, las críticas advierten que la actuación del Ejecutivo hace peligrar la institucionalidad municipal, debilita el sistema democrático, indica baja cultura política en el país, viola la constitución nacional, atenta contra el estado de derecho y deja claro que la descentralización no forma parte de la visión del Ejecutivo sobre la estructuración y organización del estado panameño.

La intervención de un equipo coordinado por el vicepresidente de la república y posteriormente la permanencia como asesor de un diputado copartidario del alcalde, para hacerse cargo de la alcaldía con la finalidad de superar la actual crisis, unido al llamado del presidente de la república, es considerado por analistas como una injerencia del Ejecutivo y de los partidos políticos que pone en problemas la institucionalidad del municipio y amenaza la estabilidad a los gobiernos locales.

Las críticas al servicio de recolección de la basura en la capital han extendido cualitativa y cuantitativamente el debate y los cuestionamientos al resto de las municipalidades sobre sus capacidades y la responsabilidad requerida para el de-

sarrollo de sus competencias. A esta situación se suma los procesos que se adelantan contra doce alcaldes más en el país.

### *El Programa de Desarrollo Social*

El Ejecutivo creó el Programa de Desarrollo Social en el mes de mayo. Canaliza fondos a municipios y juntas comunales. Tiene como objetivo el funcionamiento y ejecución de programas en las alcaldías y juntas comunales mediante el traslado de 200 mil balboas a cada municipio y de 100 mil para las juntas comunales, entregado en tres partidas al año y destinados en un 50% para funcionamiento y el otro 50% para inversión.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) está a cargo del Programa y las autoridades locales gestionan el acceso a dichos recursos con base en sus necesidades, en la Dirección de Planificación Regional del MEF. Ya han hecho las primeras transferencias de los fondos, ante lo cual los alcaldes y representantes de oposición denuncian que los primeros beneficiados han sido las autoridades pertenecientes a los partidos de la alianza oficial. El Gobierno, por su parte, niega tales señalamientos y la dirigencia de AMUPA interviene solicitando equidad en la distribución, sin distingos partidarios.

### *El Ejecutivo presenta ante la Asamblea Nacional el proyecto que crea la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario*

El jueves 15 de julio de 2010 el Ministro de Salud presentó ante el pleno de la Asamblea Nacional el proyecto de Ley para crear la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario. Este proyecto tiene sus antecedentes en las críticas que durante los últimos meses se han hecho al sector municipal sobre la eficiencia en la gestión de esta competencia. La crisis en el municipio capital fue utilizada como argumento para la intervención del Ministerio de Salud durante 90 días en la prestación del servicio en la capital y para alusiones del

Ejecutivo indicando la posibilidad de que ésta dejara de ser competencia municipal.

La nueva autoridad tendrá un Administrador General nombrado por el Ejecutivo y funcionará con una Junta Directiva presidida por el Ministro de Salud y en la que también participarán los ministros de Trabajo y Vivienda y los Directores de las Autoridades de Ambiente y de Turismo. Con derecho a voz participarán tanto la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos como la Contraloría General de la República y, en las sesiones en las que se tomen decisiones de un municipio, lo hará también, con derecho a voz, el alcalde respectivo.

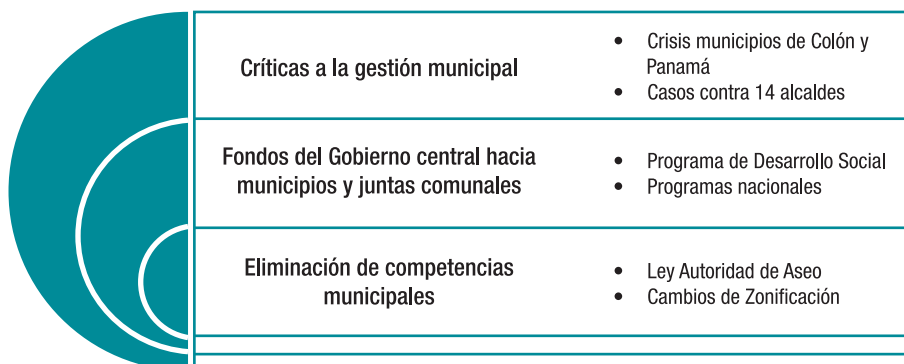
Estos hechos que marcan la relación gobierno central-gobierno municipal se suman a temas que también constituyeron diferencias previas en la dirigencia político partidista por la suspensión de la Ley de Descentralización y la eliminación de otras competencias. Se puede concluir que, actualmente, el contexto político municipal está en un punto especial que reta el futuro de la autonomía municipal. Desde finales del 2009 y hasta el mes de julio del 2010 se han dado hechos y coyunturas importantes de tener presente:

- La suspensión de la competencia municipal para intervenir por medio de la Junta de Planificación Municipal en la autorización de los cambios de zonificación, mediante el Decreto Ejecutivo N° 179 del 26 de febrero de 2010. Este decreto elimina el capítulo V, del Decreto Ejecutivo N° 23, del 16 de mayo del 2007 que reglamenta la Ley sobre ordenamiento territorial, en el cual las oficinas y las juntas de planificación municipal eran parte del procedimiento. El decreto N° 179 indica que el Vice Ministerio de Ordenamiento Territorial asumirá esta competencia, hasta tanto los municipios estén preparados para ello.

- Los debates, análisis y críticas a favor y en contra de la suspensión de la ley de descentralización en noviembre del 2009 y en torno a la crisis de la basura durante los meses que van del 2010 traen consigo la frecuente alusión a la incompetencia municipal por parte de actores políticos, sobre todo del sector gubernamental, a la que se suman los cuestionamientos de la ciudadanía descontenta por los servicios y con una amplia tolerancia a las medidas centralistas.
- El gobierno central lleva adelante programas con presencia y ejecución directa en territorios municipales como la construcción y remodelación de mercados públicos en ocho municipios, para la cadena de frío y la Oficina de Participación Ciudadana que funciona desde la Presidencia de la República recibiendo sugerencias y demandas ciudadanas y realizando acciones directas para asistir en las necesidades a las comunidades del país.
- El hecho de que la Comisión de Asuntos Municipales fuera la proponente del proyecto de ley que pospuso la descentralización hasta el 2014.

Un balance de la situación puede observarse mediante el diagrama 9.1, resaltando los elementos que mayormente impactaron al sector municipal.

**Diagrama 9.1**  
Panamá. Elementos relevantes del contexto municipal  
durante la realización del estudio



<b>Críticas a la gestión municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis municipios de Colón y Panamá</li> <li>• Casos contra 14 alcaldes</li> </ul>
<b>Fondos del Gobierno central hacia municipios y juntas comunales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Desarrollo Social</li> <li>• Programas nacionales</li> </ul>
<b>Eliminación de competencias municipales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Autoridad de Aseo</li> <li>• Cambios de Zonificación</li> </ul>

## 9.2 Autonomía municipal un constructo diverso

Las ideas que acompañan la concepción de los municipios panameños están ligadas a la memoria histórica de la ciudadanía y de los actores políticos en su praxis municipal, lo mismo que a las diversas corrientes que han dejado huella en su pensamiento a la hora de configurar la autonomía y su reconocimiento constitucional. La investigación incluyó por tanto solicitar a los actores su definición de la autonomía municipal, de forma integral y en sus componentes administrativo, político y financiero. Una síntesis de ideas y experiencia logró configurar sus respuestas en las que aparecen constantes que describimos a continuación.

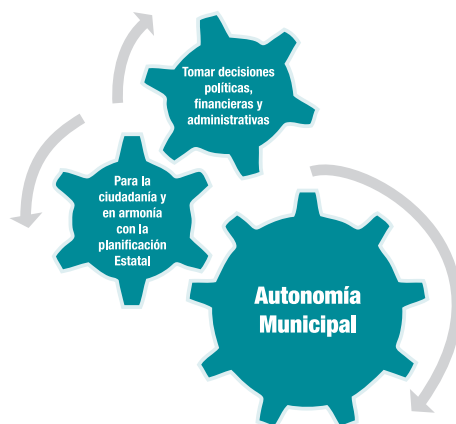
### 9.2.1 Balance de las percepciones sobre las connotaciones conceptuales de la autonomía municipal

El registro de las respuestas agrupadas por sectores nos permitió identificar dónde estaban las constantes que componían el concepto de autonomía municipal. Aunque a continuación se describen los resultados en detalle, con respecto a las preguntas hechas sobre la autonomía

municipal en general y sobre la autonomía política, administrativa y financiera en particular, sobresalen algunas constantes generales. Como describimos en el diagrama N° 9.2, en las respuestas hubo una clara referencia a la capacidad para tomar decisiones, el reconocimiento de los aspectos financiero, político y administrativo como parte de la autonomía municipal, y la exigencia de independencia para gestionar y conducir el desarrollo en su territorio. Sin embargo, estos elementos aparecen condicionados a la armonía con la planificación del Estado, los esfuerzos de autogestión y que su ejercicio se da en función del bienestar de la ciudadanía a la que sirve el municipio.



## Diagrama 9.2 Panamá. Balance de las percepciones sobre la Autonomía Municipal



Fuente: *Elaboración propia*

Es interesante que aunque en general las respuestas tenían como referencia a las autoridades y al gobierno municipal, algunos actores responden al concepto de autonomía municipal en referencia a la comunidad organizada en el municipio y al ejercicio de derechos ciudadanos.

### 9.2.2 Concepto de autonomía municipal (por sectores)

Estas percepciones generales tuvieron sus precisiones, dependiendo de los sectores entrevistados. A continuación hacemos referencia a los elementos conceptuales aportados por cada uno de ellos, dentro de los cuales hemos seleccionado los que mayormente fueron indicados, con la claridad de que no necesariamente el sector definía una conceptualización homogénea.

Para la Asociación de Municipios de Panamá, la noción de autonomía municipal tiene su fundamentación básica en la capacidad de tomar decisiones y, en algunos casos, enfatizan en que éstas requieren la condición de independencia. Apuntan a ámbitos concretos al precisar que la

misma se da en lo político, administrativo y financiero y destinadas a la gestión y la búsqueda de su desarrollo y fortalecimiento. En una de las entrevistas, la respuesta más resumida la definió como “independencia local”.

Las instituciones públicas por su parte, presentan un amplio espectro de asuntos que configuran la autonomía, entre los que mencionan: la administración de los recursos, gestión y representación, decisiones administrativas, económicas y sociales, elección de autoridades, designación de servidores, régimen impositivo, desarrollo de proyectos e independencia administrativa, financiera y territorial. En uno de los casos deposita el ejercicio autonómico en la decisión voluntaria de las comunidades sobre sus asuntos internos. Sin embargo, también precisan que hay una imposibilidad de llevarla a la práctica por la dependencia de fondos del gobierno central.

Los colectivos sociales asocian la autonomía municipal a la capacidad de administrar los recursos

municipales y planificar su gestión, en función de las necesidades comunitarias y exigencias de la población. Aparece con insistencia la condición de independencia del gobierno central para tomar decisiones, planificar y presupuestar.

Actores de la Asamblea Nacional vinculan la autonomía municipal con la capacidad de los municipios para autoregularse, para elegir sus autoridades, la facultad de legislación interna, la administración y gestión presupuestaria. Incluyen la facultad para gestionar el desarrollo y agregan el componente de descentralización política y administrativa.

Para los medios de comunicación tiene que ver con el manejo y administración de las finanzas, la independencia, recaudación y la realización de obras, sin injerencia, pero en coordinación con el gobierno central.

Según actores de universidades, academia e institutos de investigación el énfasis está en la ausencia de injerencia del gobierno central en las decisiones y políticas municipales y mencionan además el autogobierno armónico con el Estado y la sociedad civil. Incluyen el reconocimiento de competencias y no descartan la colaboración gubernamental con la gestión municipal.

### ***Autonomía política***

En general, el concepto es definido en relación con el tema electoral, con la posibilidad de tomar decisiones políticas en el territorio con un significativo énfasis en la condición de que éstas se realicen con independencia de líneas partidistas o control del Ejecutivo. Aunque principalmente se refieren a las autoridades y sus competencias, la definición se hace extensiva a la ciudadanía del territorio municipal y su posibilidad de participar en las decisiones.

La autonomía política, para la Asociación de Municipios de Panamá está centrada en ocho temas para el accionar político: la independencia

de líneas partidarias e ideológicas y del Ejecutivo; la elección de las autoridades locales, la generación de políticas públicas, la representación del territorio y sus habitantes, la posibilidad de planificar y definir normativas internas.

Las instituciones públicas priorizan significativamente la capacidad de establecer políticas públicas dentro de una planificación estratégica y la relacionan también con la emisión y aplicación de normativas, la posibilidad de autodirigirse con independencia del gobierno central y de elegir autoridades y servidores municipales.

En la definición de los colectivos sociales sobresale el énfasis en la independencia con respecto a los partidos políticos y al ejecutivo para las decisiones políticas en general, para la organización política del territorio, la administración de los recursos, la definición de planes y programas, para dirigir, asociarse y buscar cooperación. Dos casos respondieron a la conceptualización en el marco de la ciudadanía y su capacidad para elegir sus autoridades, vigilar su actuación y revocarles el mandato y definir el modelo político en el territorio.

Se distingue en la definición de la autonomía política en los actores de la Asamblea Nacional, dos componentes: la facultad de los ciudadanos para elegir a sus autoridades locales y la capacidad de las autoridades de tomar decisiones, autodirigirse y realizar una gestión descentralizada, sin intromisión del gobierno central. Una definición más abarcadora incluye la posibilidad de autogobernarse y dictar normativa interna, definir su diseño administrativo y realizar gestión legislativa para la recuperación de mayores competencias.

Los entrevistados de medios de comunicación la definen con referencia al ejercicio electoral para escoger autoridades y el respeto a la identidad ideológica de las autoridades municipales, pero enfatizan el obstáculo que representan la realidad centralista y el control político partidista

oficial. Por parte de universidades, academia e institutos de investigación se puntualiza la capacidad de establecer políticas públicas y administrativas locales, en coordinación con la gestión pública en general, la elección de las autoridades y su posibilidad de decidir en libertad. Hubo una mención para la participación ciudadana, más allá de lo electoral.

### ***Autonomía administrativa***

En términos generales, en el concepto de autonomía administrativa aparecen elementos asociados a la organización interna, al funcionamiento programático y operativo y a la independencia para tomar decisiones, sin injerencia del gobierno central, son diferentes énfasis según los sectores.

La Asociación de Municipios de Panamá prioriza componentes relacionados con la capacidad de avanzar con decisiones referentes a la administración de los recursos humanos y financieros para avanzar en la programación, en función de las necesidades comunitarias municipales. Se refieren también a la potestad de organizar su estructura y normativa de funcionamiento interno y de actuar sobre ambos ámbitos, sin injerencia externa ni del gobierno central.

En las definiciones de las instituciones públicas predomina la temática relacionada con la gestión en la administración del personal, bienes y finanzas municipales y en tres de los casos hicieron alusión a la condición de independencia en tales asuntos, con respecto al gobierno central. Los colectivos sociales priorizaron en dos campos: la posibilidad de organizarse internamente con normas, procedimientos y programas según las necesidades y la libertad para generar y administrar sus ingresos y llevar adelante sus competencias, según sus necesidades.

La Asamblea Nacional marcó el énfasis en la posibilidad de decidir sobre administración del

recurso humano y material, sobre conflictos internos, y la organización interna, de acuerdo a sus necesidades. Los medios de comunicación apuntaron concretamente al manejo y gestión de recursos y fondos municipales según las necesidades y al nombramiento y remoción del personal al servicio del municipio.

Por parte de la academia e institutos de investigación se asocia el concepto de autonomía administrativa al diseño y creación de su estructura administrativa, con su respectiva regulación y su control y por otra parte, a la autogestión y auto regulación de sus recursos humanos y materiales.

### ***Autonomía financiera***

En general los diferentes sectores coinciden en aportar como elementos determinantes de la autonomía financiera, la capacidad para generar recursos propios vía tributación o servicios y en la posibilidad de decidir sobre su utilización.

La asociación nacional de municipios relaciona la autonomía financiera con la posibilidad de tomar decisiones sobre sus recursos, ya sea auto gestionados o por transferencias del gobierno central. Tres de las diez personas entrevistadas hicieron alusión a la necesidad de independencia por medio de la autogestión de los recursos para el funcionamiento del municipio, sin necesidad de recursos externos.

Las instituciones públicas por su parte enfatizan en la potestad del municipio para generar recursos propios por medio de su régimen impositivo, la realización de servicios y actividades lucrativas y, en general, la recaudación y administración de los recursos del municipio, siempre en función de las demandas y necesidades municipales.

Los actores de la Asamblea Nacional coinciden y concentran su definición en la potestad municipal de recaudar y decidir sobre el manejo de sus

recursos, en base a la planificación presupuestaria de gastos e inversiones y las necesidades y servicios que presta su respectivo distrito. Los colectivos sociales asocian la autonomía financiera con la gestión de recursos y el acceso a bienes por la recaudación de tributos municipales para atender necesidades locales, según su planificación financiera. Igualmente se refieren a la independencia para elaborar su presupuesto y disponer el destino de los recursos para inversión y funcionamiento.

Los medios de comunicación se refieren a la generación de recursos y la posibilidad de disponer sobre su uso y transacciones. La universidad, academia e institutos de investigación se refieren a la capacidad del municipio para generar y administrar sus recursos, en base a sus decisiones, sin excluir la posibilidad de coordinación con el gobierno central.

### **9.3 Índice de Percepción de la Autonomía Municipal**

Una vez analizadas las percepciones conceptuales en el contenido precedente pasamos a

presentar y analizar los resultados obtenidos en Panamá en este estudio dedicado a indagar sobre el Índice de Percepción de la Autonomía Municipal. Para referirnos a los resultados que describimos a continuación, utilizaremos las abreviaturas IPAM para el Índice de Percepción de la Autonomía Municipal, IPRI cuando describimos el Índice de Percepción de las Reglas Institucionales, IPAP al indicar información del Índice de Percepción de la Autonomía Política, IPAD para el Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa e IPAF en el caso del Índice de Percepción de la Autonomía Financiera.

#### **9.3.1 Autonomía municipal (integral)**

El IPAM en Panamá, resultante de los cuatro sub índices contemplados en el estudio, tiene una valoración de 48.6. En el siguiente cuadro se dan a conocer cómo fue valorada la autonomía municipal por los seis sectores seleccionados para la muestra, lo que nos permite reconocer coincidencias y diferencias en la visión sobre sus rendimientos en nuestro país.

**Cuadro 9.4**  
**Panamá. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)**

Sectores	Índice de Percepción				
	IPRI	IPAP	IPAD	IPAF	IPAM
AMUPA	59.8	57.8	54.4	51.0	55.8
Asamblea Nacional	61.3	55.6	47.5	51.9	54.1
Institución pública	63.3	53.2	44.6	49.8	52.7
Medios de Comunicación	64.9	46.5	42.3	47.2	50.2
Colectivos sociales	58.0	39.2	39.0	46.1	45.6
Universidad, academia e institutos de investigación	47.3	25.5	28.4	31.9	33.3
<b>Total</b>	<b>59.1</b>	<b>46.3</b>	<b>42.7</b>	<b>46.3</b>	<b>48.6</b>

Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

De los cuatro sub índices contemplados en el estudio, obtuvo la mayor valoración el IPRI con 59.1 y el menor correspondió al IPAD con 42.7. Este resultado guarda relación con el reconocimiento de la autonomía municipal en la constitución y en la Ley sobre Régimen Municipal, desde el entendido que este marco sienta las bases para un sustento formal en la estructuración y funcionamiento del estado para el ejercicio de la autonomía municipal. En el caso del IPAD, con el índice menor, los resultados estuvieron marcados por el reconocimiento de carencias en materia de formación y tecnología y por la demanda de temas pendientes de legislar como lo es la carrera administrativa municipal.

El IPAP y el IPAF igualaron en un índice de 46.3. Para el resultado del primero, vale considerar que entre los actores hubo un reconocimiento de las posibilidades que tienen las reglas electo-

rales para el fortalecimiento de la autonomía política y a dificultades que representa la presencia directa del gobierno central por medio de programas y proyectos en los territorios municipales. En el caso del IPAF, influyen las restricciones normativas para decisiones financieras y de endeudamiento municipal, situación explicable por la reconocida presencia y poder de la Contraloría General de la República para intervenir sobre decisiones financieras en los municipios.

De los sectores entrevistados, quienes asignan una puntuación superior al Índice de Percepción de la Autonomía Municipal son la AMUPA, con 55.8, la Asamblea Nacional con 54.1, las instituciones públicas con 52.7 y los medios de comunicación con 50.2. Por debajo del índice nacional se colocaron los colectivos sociales con 45.6 y la universidad, academia e institutos de investigación con la inferior valoración de

33.3 puntos. Llama la atención que, a pesar de que cuatro de los seis sectores tuvieron el IPAM por arriba del puntaje nacional, el peso de dos sectores, quizás con una visión más crítica o expectativas mayores con respecto a la autonomía, dio el puntaje de 48.6 para el IPAM.

### 9.3.2 Reglas institucionales

El IPRI se construye sobre todo, a partir de la re-

visión y manifestación del acuerdo o desacuerdo con la existencia de un marco normativo que regula y garantiza el ejercicio de la autonomía municipal y sobre la existencia de condiciones para la coordinación interinstitucional necesaria para distinguir entre las funciones municipales y de las instituciones públicas. En el diagrama 9.3 se observa el comportamiento de los diferentes sectores en su percepción del IPRI.

**Diagrama 9.3**  
Panamá. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales,  
según sectores entrevistados



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, se dieron coincidencias y variaciones en la percepción de los sectores. Los medios de comunicación, las instituciones públicas, la Asamblea Nacional y AMUPA, tuvieron una percepción por arriba del índice promedio nacional, no así en el caso de los colectivos sociales y la universidad, academia e institutos de investigación. La afirmación con mayor valoración fue la que plantea que la Constitución Polí-

tica respalda la existencia de gobiernos locales autónomos y el menor puntaje en el índice fue asignado al aspecto que indicaba que la coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y las municipalidades.

En las respuestas a las preguntas sobre las Reglas Institucionales, el reconocimiento del res-

paldo constitucional y de la Ley sobre Régimen Municipal a la autonomía de los gobiernos locales fue unánime, por parte de todos los sectores, con una percepción mínima de 60.7.

Para la AMUPA, la claridad y coherencia de la Ley sobre Régimen Municipal tiene la percepción más baja y para el resto de los sectores, el puntaje menor se registró para la afirmación de que la coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios.

Es explicable que las autoridades de la membresía de AMUPA, quienes requieren aplicar la normativa para el ejercicio de sus competencias y facultades en el gobierno municipal deben enfrentarse cotidianamente a las dificultades que representa el hecho de que la Ley sobre el Régimen Municipal no contiene la descripción explícita de las competencias municipales y éstas deben inferirse del largo listado de las funciones de los consejos municipales y de los alcaldes. Algunos temas como el nombramiento del tesorero y el ingeniero municipal aún tienen diferentes interpretaciones en la búsqueda de su coherencia con las reformas constitucionales realizadas en fecha posterior a la Ley sobre Régimen Municipal. Similar situación se da con respecto a

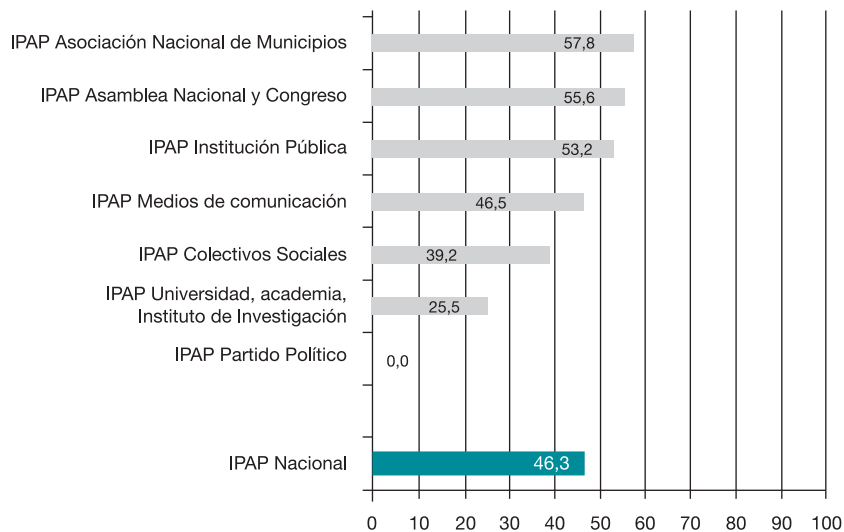
las contradicciones de esta ley con la ley de los gobernadores que aún tiene pendiente reformas para adecuarlas al marco constitucional.

Sobre la percepción con respecto a la duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios también hay una razón. A pesar de que la Ley sobre el Régimen Municipal establece competencias en materia de ordenamiento territorial, ambiente, servicios básicos y desarrollo económico y cultural, las leyes sectoriales en materia de salud, ambiente, ordenamiento territorial contienen materia que les da facultades para intervenir en los municipios y no necesariamente de forma coordinada con el Gobierno municipal.

### 9.3.3 Autonomía política

El Índice de Percepción de la Autonomía Política fue construido en base a interrogantes sobre el sistema electoral, la relación entre el alcalde y los consejos municipales, entre el gobierno municipal y las juntas comunales, la coordinación interinstitucional con órganos del gobierno central, el papel de AMUPA como instancia de representación y defensa de la autonomía municipal y las posibilidades del gobierno municipal de gestionar y legislar sobre políticas públicas, incluida la perspectiva de género.

**Gráfico 9.1**  
**Panamá. Índice de Percepción de la Autonomía Política**



Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

La autonomía política tuvo un Índice de Percepción de 46.3, lo que representa 9.2 puntos menos que el índice regional de 55.5. AMUPA, con 57.8, la asamblea con 55.6, las instituciones públicas con 53.2 y los medios de comunicación con una diferencia mínima de 46.5 (sólo un 0.2), tuvieron un índice de percepción superior al nacional. No fue así en el caso de los colectivos sociales y la academia, universidad e institutos de investigación, con índices inferiores de 39.2 y 25.5 respectivamente.

En el cuadro 9.5 se observa que el aspecto con mayor puntaje en su valoración, con 64.0, fue la afirmación de que el municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal y que el menor puntaje de 29.6 fue asignado

a la afirmación referente a que “El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.” Es precisamente esta realidad la que plantea con frecuencia inconformidad, por la forma en que los planes de los ministerios se ejecutan en los municipios sin que estén definidos los mecanismos para garantizar una coordinación con los municipios. Un asunto particular en este campo es el hecho de que los órganos sub municipales como lo son las Juntas Comunales y las propias comunidades pertenecientes a un municipio pueden tramitar directamente con las instituciones del estado la ejecución de obras a través de programas como PROINLO, PRODEC y el FIS.



**Cuadro 9.5**  
**Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)**

Preguntas sobre Autonomía Política	Grado de acuerdo
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	57,8
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal	61,8
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal	46,4
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad	35,9
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local	38,1
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios	29,6
El Instituto Nacional de Municipios ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades	41,5
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	64,0
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal	61,1
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas	41,4
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas	39,2
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	38,8
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)</b>	<b>46,3</b>

Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

Los resultados del IPAP contienen aspectos importantes a considerar para la utilidad de esta investigación. Hay claridad de que es posible fortalecer capacidades de los municipios a través de alternativas asociativas dado que el total nacional con mayor puntaje de 64.0 correspondió a la afirmación de que El municipio cuenta con autonomía para promover el asociativismo municipal. Lo que sí se plantea como interrogante es ¿si hay conciencia de la autonomía que tienen los municipios para asociarse, por qué no hay más asociaciones de municipios? Dadas las carencias financieras y logísticas de muchos municipios, la posibilidad de unir recursos

y capacidades pareciera ser una vía con sentido para solucionarlas.

Por otra parte, el reconocimiento del sistema electoral para el fortalecimiento de la autonomía política tuvo un índice de 75.0, para los medios de comunicación, de 72.5 para AMUPA, de 68.2 para las instituciones públicas y de 66.7 para la Asamblea Nacional, en contraposición con el grado de acuerdo nacional de 57.8 y el 39.3 asignado como puntuación por parte de los colectivos sociales y el 25.0 de la universidad academia e institutos de investigación.

En el tema del sistema electoral, nuevamente se hace presente la diferencia entre los colectivos sociales y la universidad, academia e institutos de investigación con respecto a los otros cuatro sectores.

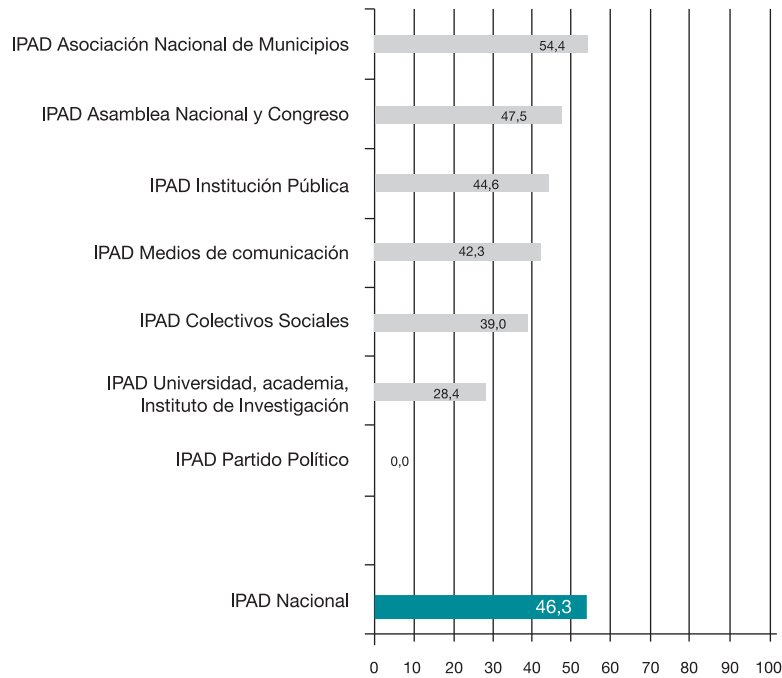
Siendo AMUPA un colectivo que agrupa a alcaldes y concejales vale resaltar que la afirmación de que el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal tiene un grado de acuerdo de 67.5, lo que representa 5.7 puntos, por arriba del promedio nacional de 61.8. De alguna manera refleja que, a lo

interno de los gobiernos municipales se aprecia como clara la normativa que define la relación entre las funciones ejecutivas y administrativas de la autoridad alcaldía y las potestades normativas de los consejos municipales.

### 9.3.4 Autonomía administrativa

El IPAD para el caso de Panamá valorado en 42.7 es el que marca la mayor diferencia con el índice regional. Son 10 puntos inferiores al 52.7 regional, según podemos observar en el siguiente gráfico.

**Gráfico 9.2**  
**Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa**



Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

La percepción de los sectores no es unánime. Por encima del valor del IPAD que alcanza un 42.7 marcaron las respuestas de AMUPA con un 54.4, la asamblea, con 47.5 y las instituciones públicas con 44.6. Valoraciones inferiores provinieron de la universidad, academia e institutos de investigación con 28.4, los colectivos sociales con 39.0 y, con una ligera variación en los medios de comunicación que la valoraron

en 42.3. Sería riesgoso considerar que la valoración de AMUPA, de las instituciones y de la asamblea, pueda deberse a un reconocimiento práctico de la autonomía administrativa, porque el contenido de las preguntas tenía, referencias, tanto a situaciones reales como a expectativas para avanzar en condiciones de autonomía municipal, como podemos constatar en el siguiente gráfico:

### Diagrama 9.4 Naturaleza de las preguntas de la autonomía administrativa



El aspecto con un puntaje mayor de 82.9 es la afirmación de que “La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades” y la menor valoración de 25.2 correspondió a la afirmación de que “La municipalidad cuenta con la infraestructura tecnológica y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal”.

Algunas particularidades a resaltar en las respuestas de los sectores a las preguntas sobre la autonomía administrativa: “todos los sectores

entrevistados coinciden en dar la puntuación mayor a la afirmación de que La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades”.

Existen variaciones con respecto a los aspectos con menor puntuación en la percepción de los sectores. La Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) otorgó el menor grado de acuerdo, 27,5 con la afirmación de que La oferta de formación nacional en el ámbito público está acorde con las necesidades de capacitación del sec-

tor municipal. Con ello coinciden la Asamblea Nacional, y la universidad, academia e institutos de investigación. Sin embargo, la Asamblea da igual valoración también a la afirmación de que La oferta de formación nacional en el ámbito privado está acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal y la universidad, academia e institutos de investigación lo hacen con diez preguntas más.

La universidad, academia e institutos de investigación coincide también con los colectivos sociales y los medios de comunicación en identificar con el puntaje más bajo de percepción, 12,5 la afirmación que se refiere a que La municipalidad cuenta con la estructura tecnológica y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal.

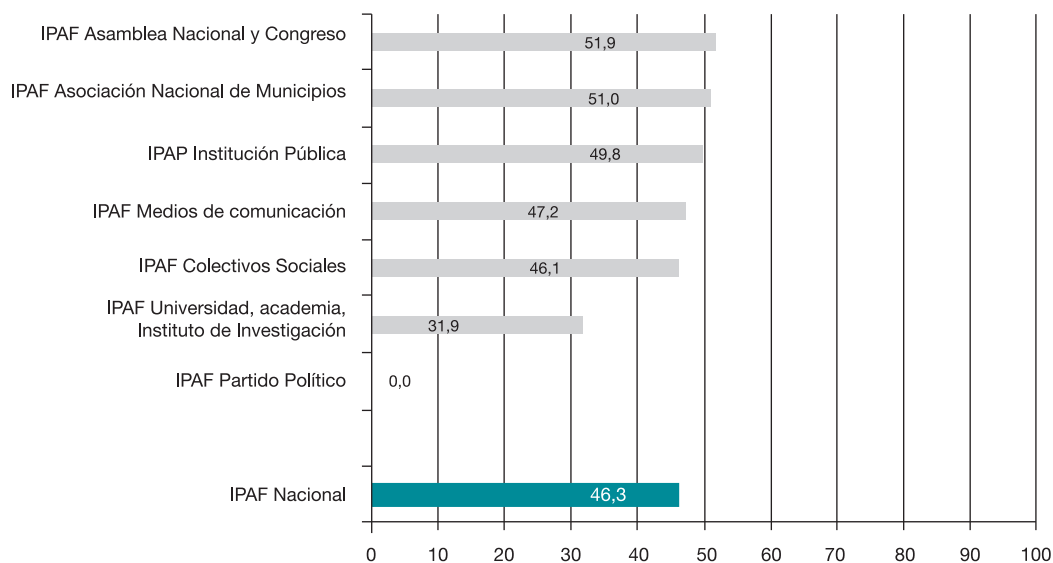
Los actores de las instituciones públicas concentraron su menor valoración en la afirmación de que La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género.

### 9.3.5 Autonomía financiera

Los resultados sobre la percepción de la autonomía financiera ameritan nuevas indagaciones. A pesar de que es común el reclamo por parte de las autoridades de la falta de recursos para llevar adelante sus planes y el ejercicio de sus competencias, tanto la asamblea, como la AMUPA, los medios de comunicación y las instituciones públicas la perciben con valores superiores al nacional.

Tal como lo refleja el gráfico 9.3, a continuación, el Índice de Percepción de la Autonomía Financiera fue de 46.3. La Asamblea Nacional, la Asociación de Municipios de Panamá, las instituciones públicas y los medios de comunicación superaron el valor nacional, no así en el caso de los colectivos sociales y la universidad, academia e institutos de investigación.

**Gráfico 9.3**  
**Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)**



Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

De las nueve preguntas en relación con la autonomía financiera, el aspecto con mayor puntuación nacional es la afirmación: Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios, con una percepción de 64.2 y la puntuación menor, con

28.9 correspondió a la afirmación que reseña Las municipalidades cuentan con la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal. Así lo podemos constatar en el cuadro No.9.5.

**Cuadro 9.6**  
**Índice de percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)**

Preguntas sobre la Autonomía Financiera	Total
El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades	52,1
El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales	38,1
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad. Instrumentos adecuados para una recaudación de tributos	50,9
Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	41,9
Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal	28,9
Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	53,4
El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales	58,5
Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	64,2
El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	29,0
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)</b>	<b>46,3</b>

Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

Hubo variantes en las respuestas a las preguntas, por parte de los sectores. Coincidentes con la valoración general, la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) y la Asamblea Nacional dieron la mayor puntuación a la afirmación de que Los Gobiernos Locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios. Obviamente y por su especialidad como autoridades en el caso de AMUPA y de dominio de los marcos legales por parte de la asamblea, hay claridad en que la normativa constitucional y municipal faculta a los municipios para tomar decisiones sobre su régimen impositivo y tributario. De hecho, sus decisiones al respecto, me-

dante acuerdos municipales tienen fuerza de ley en el territorio municipal.

La universidad, academia e institutos de investigación, los colectivos sociales y los medios de comunicación privilegiaron el que El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales. Ha sido una constante en los resultados de esta investigación la posición crítica de la universidad y los colectivos sociales, seguramente fundamentado en los estudios y la reflexión sobre el tema, desvinculada de condicionamientos político partidistas y mayormente

concentrada en criterios técnicos y de visión conceptual e ideológica de los gobiernos municipales y su participación en el desempeño del estado. Las instituciones públicas, por su parte, dieron mayor puntaje a la afirmación de que El gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias<sup>162</sup> a los gobiernos locales.

La AMUPA, las instituciones públicas y la universidad, academia e institutos de Investigación asignaron el menor puntaje a la pregunta que indicaba que Las municipalidades cuentan con la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal, los colectivos sociales y los medios de comunicación valoraron con la menor puntuación el que El gobierno central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales, precisamente la afirmación mejor valorada por las Instituciones Públicas.

La Asamblea Nacional y la universidad, academia e institutos de investigación coincidieron en valorar con menor puntaje la presunta que se refería a que El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género.

La universidad, academia e institutos de investigación también valoró con 12.5 igual que en los casos mencionados arriba la afirmación de que Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos.

#### **9.4 Una visión nacional desde lo regional**

Una revisión del Cuadro 9.6 podemos observar que en Panamá, tanto el Índice de Percepción

la Autonomía Municipal como los sub índices tuvieron una puntuación inferior a los valores regionales, desde 7.5, hasta 10 puntos menos. Estos resultados pueden estar afectados por la situación de Panamá en temas fundamentales para el fortalecimiento de la autonomía municipal en los que el país se encuentra atrasado con respecto a los otros países. En Panamá, por ejemplo, no existe una claridad y definición explícita de las competencias propias y exclusivas, como lo definen los Códigos municipales de los países del área. En su lugar, cuando se hace el ejercicio de identificar competencias municipales exclusivas, hay que extraerlas del listado de competencias de los alcaldes y del consejo municipal, y la mención que se hace a la intervención de los municipios en asuntos incluidos en leyes sectoriales de Salud, Educación, Ambiente y Ordenamiento Territorial.

La Constitución Política de la República, en su artículo 233 generaliza indicando que a los municipios les corresponde “prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que asigne la Constitución y la Ley.”

Ante la carencia de un código o ley de municipalidades, la suspensión de la Ley de Descentralización y la inexistencia de una Ley de Carrera Administrativa Municipal, estos preceptos constitucionales están sin desarrollar en normativa especializada que permita mayor claridad sobre las posibilidades para el ejercicio de la autonomía municipal. Es un hecho aceptado que Panamá presenta un atraso en esta materia por lo que no es extraño el resultado.

---

162. En el caso de Panamá se refiere a los subsidios

**Cuadro 9.7**  
Panamá. Diferencias entre el índice regional y nacional

	Regional	Nacional	Diferencia
IPAM	57,3	48,6	-8.7
IPRI	66,6	59,1	-7.5
IPAP	55,6	46,3	-9.3
IPAD	52,7	42,7	-10
IPAF	54,3	46,3	-8

Fuente: Elaboración Propia

#### 9.4.1 Los 5 aspectos nacionales mejor evaluados desde la comparación regional

En Panamá sólo se obtuvieron cuatro aspectos mejor evaluados desde la comparación regional.

Como observamos en el cuadro N° 9.7, de los cuatro aspectos mejor evaluados dos, provienen del Índice de Percepción de la Autonomía Política, uno del Índice de Percepción de la autonomía financiera, uno de la autonomía administrativa y ninguno de las reglas institucionales.

**Cuadro 9.8**  
Panamá. Cuatro aspectos nacionales mejor evaluados con respecto al índice regional, según sub índice y aspecto

Sub índice y aspecto	Índice Regional	Índice Nacional
<b>Índice de percepción de la Autonomía Financiera</b>		
Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	57.8	64.2
<b>Índice de percepción de la Autonomía Administrativa</b>		
Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades	71.9	74.8
<b>Índice de percepción de la Autonomía Política</b>		
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal	45.2	46.4
El sistema electoral favorece la autonomía política	<b>57.4</b>	<b>57.8</b>

Fuente: Elaboración Propia



En el campo de la autonomía política se reconoce el aporte del sistema electoral para favorecer la autonomía política y para aportar mecanismos que promueven la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal. Dentro de la autonomía administrativa se recoge una aspiración histórica para que existan mayor cantidad de competencias transferidas desde el Gobierno central a las municipalidades. En el ámbito de la autonomía financiera el grupo de personas entrevistadas considera que los go-

biernos locales cuentan con capacidad para ejercer decisiones sobre el régimen impositivo.

#### 9.4.2 Los 5 aspectos nacionales menor evaluados, desde la comparación regional

En Panamá, correspondió a tres aspectos del sub Índice de autonomía administrativa y a dos de la autonomía política, la menor valoración en comparación con los resultados regionales, según constatamos en el siguiente cuadro N° 9.8.

**Cuadro 9.9**  
**Panamá. Cinco aspectos nacionales menor evaluados con respecto al índice regional, según sub índice y aspecto**

Sub índice y aspecto	Índice Regional	Índice Nacional
<b>Índice de percepción de la Autonomía Administrativa</b>		
El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género	53.8	33.4
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género	56.2	36.4
El marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal	57.1	37.7
<b>Índice de percepción de la Autonomía Política</b>		
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas	62.4	41.4
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	57.7	38.8

Fuente: *Elaboración Propia*

Las mayores diferencias se dieron en la autonomía administrativa para evidenciar que el marco normativo, aún está requerido de favorecer condiciones para el ejercicio y la transversalización del enfoque de género en el desempeño municipal y para la existencia de la carrera administrativa municipal.

En el aspecto sobre el aporte del marco normativo para generar condiciones y capacidades para el ejercicio de la función municipal pertinente al género, Panamá, con 33.4 estuvo seguido por El Salvador con 46.4 y Costa Rica, con 53.4. El índice mayor en este aspecto correspondió a Guatemala con 69.3. Con respecto a la afirma-

ción de que el marco legal favorece la existencia de la carrera administrativa municipal es explicable el bajo puntaje panameño ya que se carece de una ley que la regule y la actual Ley general de carrera administrativa aún conserva el artículo en el que se establece su aplicación para el recurso humano municipal. Esta situación es invocada frecuentemente como una desventaja del marco legal por cuanto es utilizada como argumentación en contra de la necesidad de una Ley de Carrera Administrativa Municipal, con el planteamiento de que basta la aplicación de la Ley General de Carrera Administrativa.

En el campo de la autonomía política, las respuestas nacionales con menor evaluación se refieren a la facultad municipal de implementar políticas públicas en sus territorios, tanto en el aspecto general como con respecto a las políticas públicas de género, en particular. No fue así en el caso de El Salvador y Nicaragua con índices en este aspecto de 69.6 y 62.5 respectivamente, países en los que el modelo de estructuración estatal y su base ideológica favorecen la participación de lo local para generar desarrollo y políticas públicas. Panamá, con tradición y práctica centralista, quizás por temporadas bajo populismos de aparente participación no ha logrado aún que se conciba al municipio como un ente capaz e idóneo para generar e implementar políticas públicas. En la visión de lo local sigue predominando la tendencia subalterna y de dependencia de decisiones emanadas del poder central como proveedor de programas y acciones en “beneficio” de las comunidades, pero no necesariamente con su intervención directa sobre qué y cómo generar desarrollo en sus territorios. Las “líneas” proceden de las dirigencias partidarias con poder de decisión en cada coyuntura, según los resultados electorales.

## 9.5 Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal

Como todos los países, Panamá también debió

plantear en la fase final de la entrevista una serie de cuestionamientos mediante la inclusión de cinco preguntas, con el fin de identificar la apreciación de los actores sobre materias fundamentales para la autonomía municipal. En este sentido se les indagó sobre la coherencia del marco normativo para el ejercicio autonómico, sobre la existencia de un diseño gubernamental que facilite la práctica municipal de los principios constitucionales que la norman y lo relativo a la existencia de mecanismos para la participación municipal en el diseño de políticas públicas. Se incluyó también una pregunta de enfoque coyuntural con respecto al efecto de la suspensión de la Ley de Descentralización, hecho ocurrido en noviembre de 2009, luego de su aprobación en junio del mismo año.

### 9.5.1 Análisis del módulo país

En los últimos años, algunas corrientes en defensa del municipalismo insisten en que el marco normativo de aplicación en los municipios presenta contradicciones y distorsiones, entre otras razones porque la ley sobre Régimen Municipal data de 1973, porque no existe un Código Municipal que aglutine la materia y en razón de que, en el 2004 se realizaron reformas constitucionales. En estas últimas, mediante el artículo 233 se le dio rango constitucional al proceso de descentralización, tema que intentó desarrollarse mediante la ley respectiva como explicamos arriba pero que está suspendida hasta el 2014. Adicional, en el lapso de 1973 hasta la fecha, ha corrido mucha tela en la producción de leyes sectoriales, en las que no necesariamente se ha revisado su armonización con la ley municipal y el principio de autonomía consagrado en la constitución. Por esta razón vimos la necesidad de incorporar esta interrogante destinada a valorar cuánto es útil en términos operativos el reconocimiento de la autonomía municipal tan como se encuentra actualmente consignada en la legislación nacional.

Ante la primera pregunta, ¿Piensa usted que los



marcos legales que norman el ejercicio de la Autonomía Municipal tienen claridad y coherencia para hacerla operativa?, el cuadro 9.10 nos indica que 28 actores, representando el 68% de las respuestas indicaron que no existía esa claridad y coherencia. Con excepción de los medios de comunicación, los otros sectores tuvieron una respuesta negativa, superior al 50% por parte

las personas entrevistadas. Claramente hay una demanda de actualización de la normativa y cobra fuerza el señalamiento de que, poco útil es a la autonomía municipal el su reconocimiento como precepto constitucional y legal si no se garantiza que la legislación del país revise y actualice su contenido para hacerla operativa, en beneficio del desarrollo nacional.

**Cuadro 9.10**

**¿Piensa usted que los marcos legales que norman el ejercicio de la Autonomía Municipal tienen claridad y coherencia para hacerla operativa?**

Sector	Respuesta		TOTAL
	SI	NO	
AMUPA	3	7	10
Institución Pública	4	7	11
Colectivos Sociales	1	6	7
Asamblea Nacional	2	4	6
Medios de Comunicación	2	1	3
Universidad, Academia e instituto de Investigación	1	3	4
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>28</b>	<b>41</b>

Fuente: *Elaboración Propia*

La pregunta solicitaba seguido la identificación de las temáticas que, a juicio de las personas entrevistadas tenían mayor cumplimiento y cuáles no se llevaban a la práctica, aunque algunos afirman que existe desconocimiento de la normativa, que ninguna tiene aplicación por la tendencia centralista de los gobiernos, el proyecto político que condicionó el contenido de la Constitución de 1972 y la figura de los representantes de corregimiento.

Sobresalen entre las temáticas que más se cumplen: el régimen impositivo, la administración de recursos humanos, la adjudicación de ejidos municipales, el aseo y ornato de los municipios, la elección de las autoridades municipales, el

funcionamiento de los Consejos Municipales, la promoción de acciones sociales y culturales.

Identificaron entre las que menos se cumplen: la posibilidad de crear empresas mixtas, la ampliación de nuevos servicios municipales, la actualización e innovación tecnológica y las inversiones. Con respecto a la gestión presupuestaria y financiera y la autonomía administrativa y política hay posiciones contrarias entre quienes la perciben como de mayor cumplimiento y aquellas personas que la señalan como de menor aplicación.

En busca de indicadores para valorar si los preceptos constitucionales sobre la autonomía municipal son tomados en cuenta por los gobiernos

para llevarlos a la práctica se planteó la segunda pregunta: ¿Cómo aprecia usted la forma en que el Ejecutivo y los Partidos Políticos diseñan en cada administración los mecanismos y procedimientos para que los municipios apliquen los principios constitucionales a la planificación, la gestión financiera, la administración y las decisiones municipales?

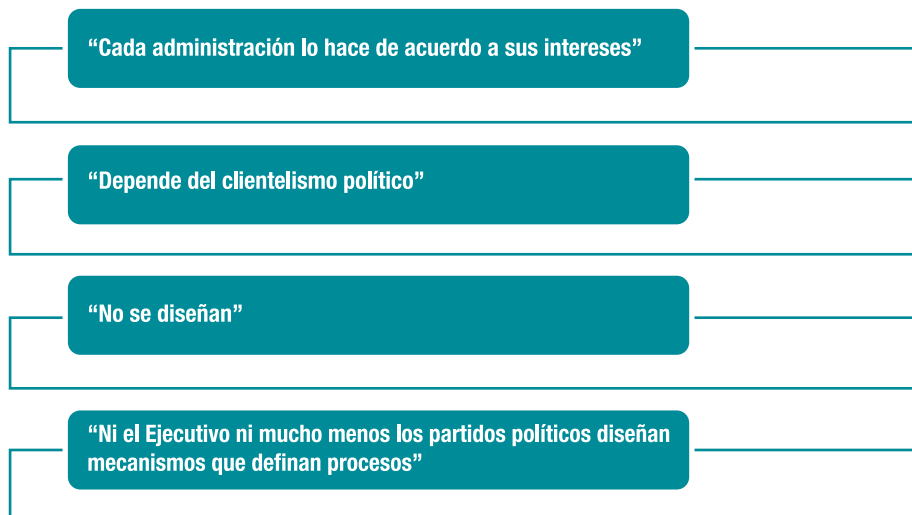
Todas las respuestas coincidieron en reconocer que no existe una intencionalidad consciente por parte del Ejecutivo y de los partidos políticos para garantizar el diseño de mecanismos y procedimientos que apliquen los principios constitucionales de la Autonomía Municipal a la planificación y gestión municipal. Concuerdan

de forma reiterativa en el predominio de intereses político partidistas tanto para desviar de esta temática su voluntad y decisiones como para definir coyunturalmente mecanismos de conveniencia, según los resultados de las elecciones. No reconocen tampoco la existencia de un análisis del tema por parte de los partidos políticos como para garantizarlos.

Algunas afirmaciones consideran que esta carencia no sólo es característica de la dirigencia del ejecutivo y los partidos, sino también de las propias autoridades municipales.

En el diagrama 9.5 se evidencian dichos posicionamientos.

**Diagrama 9.5**  
Panamá. Mecanismos y procedimientos para la aplicación de la Autonomía Municipal



Es conocido el hecho de que, luego de un proceso de varios meses, el 30 de junio del 2009, último día del gobierno saliente luego de las elecciones generales del mes de mayo fue sancionada por el ejecutivo la Ley de Descentraliza-

ción, aprobada una semana antes por la Asamblea Nacional. Una vez tomó posesión el nuevo gobierno, el proceso definido en la ley para su implementación no se inició en el plazo que ésta estipulaba y su futuro se fue haciendo incierto

hasta que en el mes de noviembre, fue aprobada la Ley 77 que suspendió la vigencia de la ley de descentralización. Se incluyó por eso la interrogante de ¿Qué efecto tiene sobre la autonomía municipal la posposición de la vigencia de la Ley de Descentralización hasta el 2014? ,

Las respuestas que ubican la decisión con efectos negativos la caracterizan como:

- Un retraso de más de quince años en las conquistas de los gobiernos locales, que a la vez se convierte en reto para demostrar competencias.
- Mantiene en un estado de sub desarrollo a las municipalidades, con alta dependencia del gobierno central en los aspectos técnico y financiero.
- Consideran que tiene un efecto adverso al desarrollo municipal.
- Con impacto sobre las comunidades y el bienestar de la población.
- Limita derechos y acciones propias del municipio panameño.

Aunque representan la posición minoritaria, algunos consideran que no ha tenido mayor efecto porque su aprobación fue apresurada y no planificada o bien porque los municipios no tienen la preparación requerida.

Acerca de la pregunta: ¿Qué mecanismos se aplican para la participación municipal en el diseño de políticas públicas? y la solicitud de indicar en qué casos se ha dado ese ejercicio, los entrevistados manifestaron lo siguiente:

Por una parte se presenta un énfasis en indicar la carencia de participación municipal en el diseño de políticas públicas, señalando como causas el centralismo, la participación excepcional

por motivaciones coyunturales y las propuestas que no han prosperado. Indican además como práctica usual el que las políticas públicas en el país surjan como instrumentos de política partidista y desde esta motivación se replican a nivel municipal.

Algunos le atribuyen a los programas nacionales y a la coordinación que se realiza a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el no incluir a los a los municipios en el diseño de políticas públicas. Reconocen como experiencias que facilitan este ejercicio: las consultas durante la elaboración de proyectos de leyes, las consultas de los planes de ordenamiento territorial, la formación de comisiones, los cabildos del PRODEC, las consultas del INAMU para el diseño de políticas de igualdad de oportunidades, los Consejos Consultivos Provinciales y los Consejos Provinciales.

## 9.6 Autonomía municipal y equidad de género

Dentro del estudio se incluyó una serie de preguntas referentes a la equidad de género en la función municipal, cuyas respuestas una clara percepción de que las actuales condiciones de la autonomía municipal y sus rendimientos aún tienen muchas carencias para avanzar en términos de equidad de género. Ni el sistema electoral, ni las ofertas de formación, ni la posibilidad de implementar políticas públicas y gestión municipal inclusivas o con perspectiva de género son reconocidos como factores a favor de la equidad de género.

Hubo una percepción general acerca de las carencias nacionales y municipales para garantizar la equidad de género en las preguntas destinadas a esta temática y que fueron incluidas, según describimos en el diagrama 9.6 Tomando en cuenta los tres aspectos de la autonomía municipal:

**Diagrama 9.6**  
Ubicación de las preguntas de género en el cuestionario



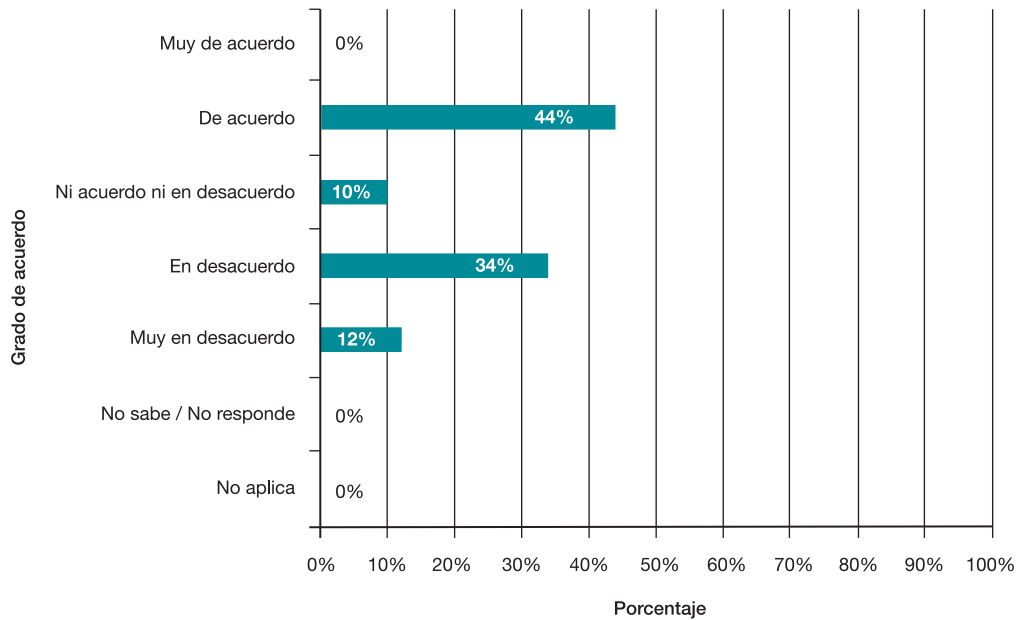
Fuente: *Elaboración Propia*

El gráfico 9.4 evidencia que ninguna persona manifestó estar “muy de acuerdo” con la afirmación de que el sistema electoral panameño cuenta con los mecanismos para promover la

participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal. Sin embargo, un 44% de los entrevistados manifestaron su percepción “de acuerdo” con dicho enunciado.

### Gráfico 9.4

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “el sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal”



Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

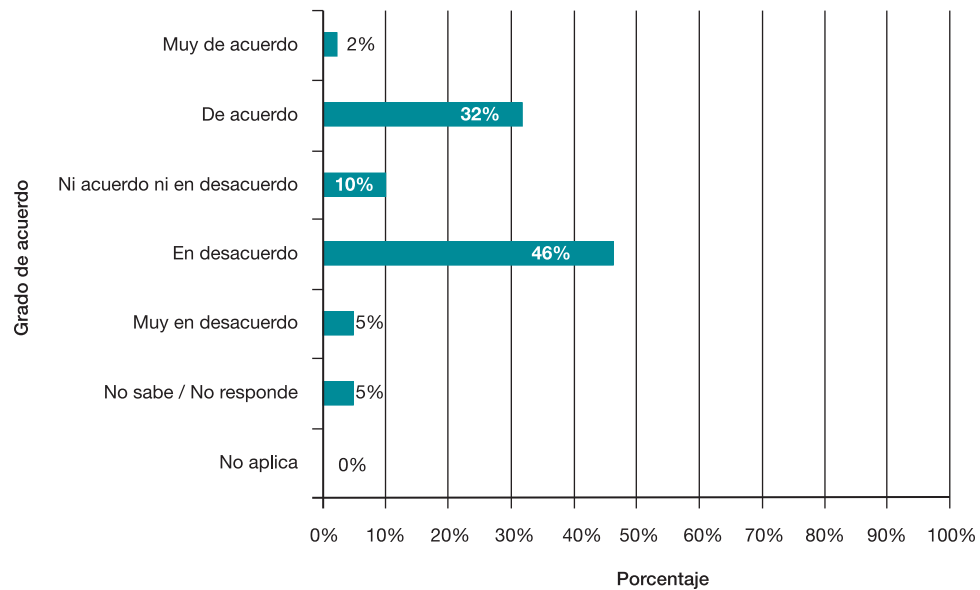
Con respecto a los mecanismos del sistema electoral para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal, los medios de comunicación con 75.0, la AMUPA con 57.5, las instituciones públicas, con 50.0 y la Asamblea con 45.8 marcaron una valoración por arriba del 35.9 nacional. En cambio la universidad, academia e institutos de investigación y los colectivos sociales asignaron un puntaje de 25.0.

Nuevamente predomina el desacuerdo y el muy en desacuerdo con la afirmación de que los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio.

No se reconoce en los gobiernos locales la autonomía requerida para que puedan contribuir con políticas públicas de género, dado que un 51% respondió negando esta condición, según observamos en el gráfico 9.5.

### Gráfico 9.5

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio”



Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

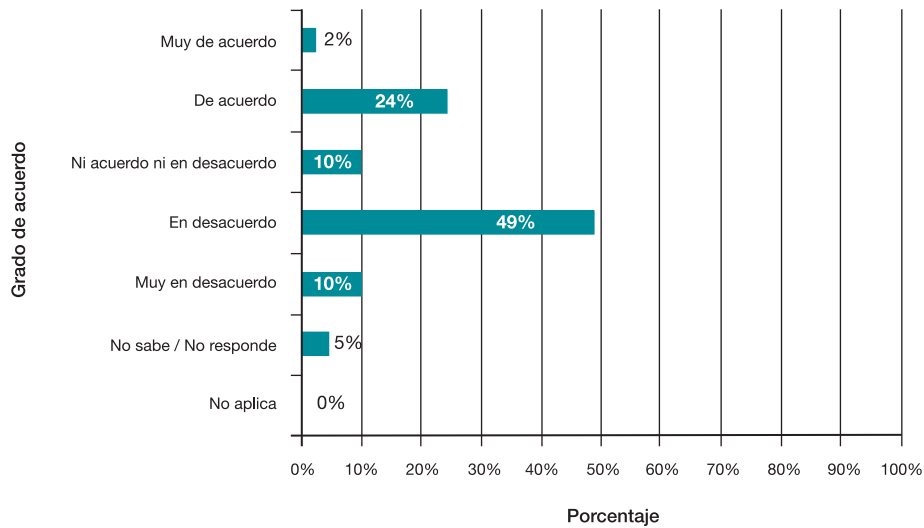
Existe la conciencia de que la función municipal pertinente al género está limitada por el marco normativo y su posibilidad de generar condiciones y capacidades para su ejercicio, según se

desprende del gráfico No.9.6, a continuación, con una marcada tendencia de 59% totalizando el desacuerdo y muy en desacuerdo.



**Gráfico 9.6**

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que el marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género

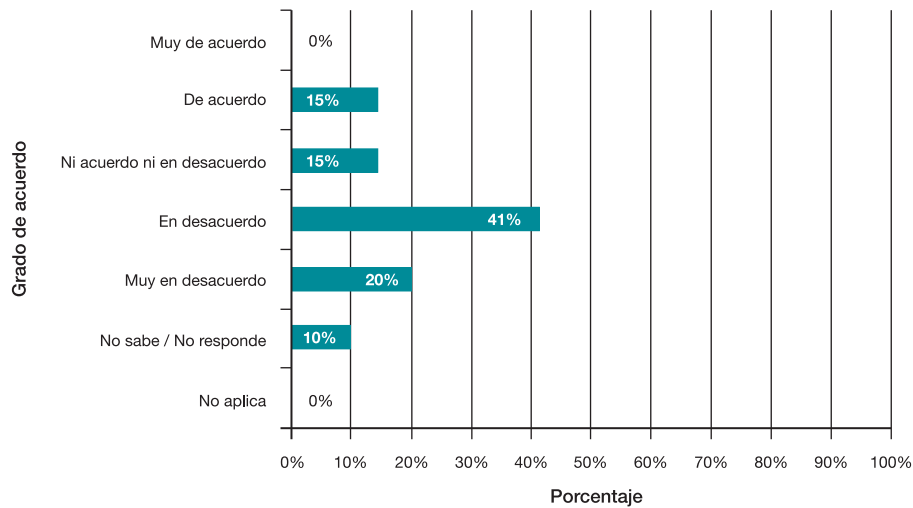


Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

No se reconoce tampoco la existencia de una oferta nacional de formación orientada a las necesidades municipales en el ámbito público que incluya la perspectiva de género, claramente

explicitado en el gráfico No.9.7, mostrando un 61% al totalizar en desacuerdo o muy en desacuerdo.

**Gráfico 9.7**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
de que la oferta nacional en el ámbito público orientada  
a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género



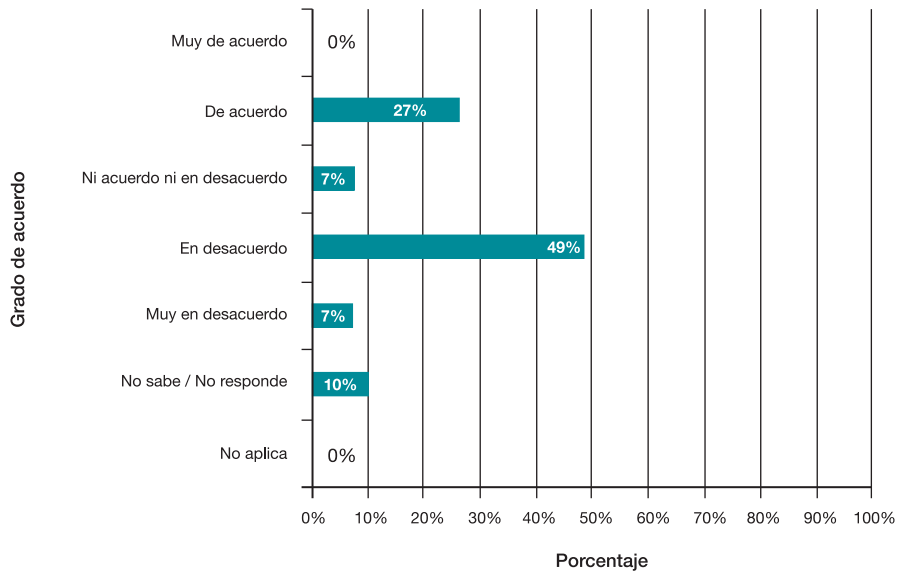
Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

Para la muestra entrevistada, los gobiernos locales no cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género según los resultados de la

respuesta a esta pregunta, como se demuestra en el gráfico No.9.8, puesto que el 56% respondió en desacuerdo o muy en desacuerdo.

### Gráfico 9.8

Panamá. Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación de que “los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género”

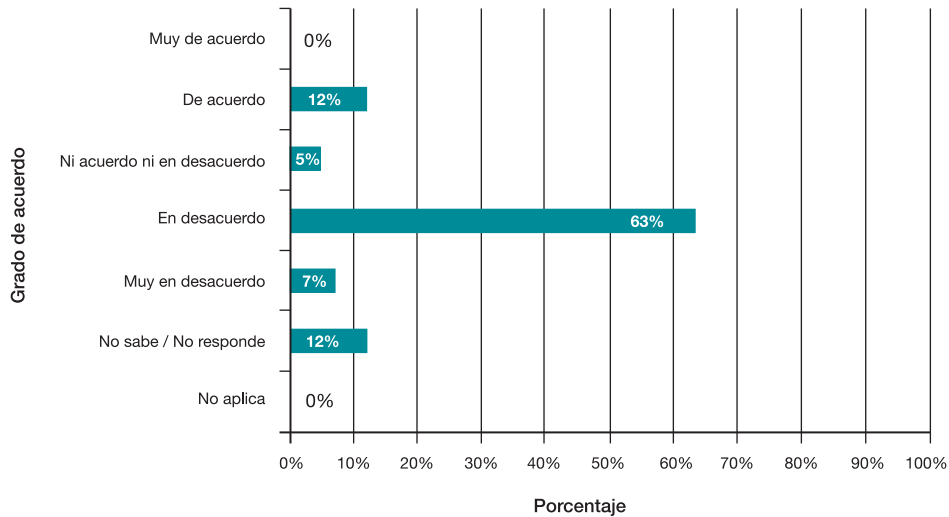


Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

También hay claridad en el 70% de las personas entrevistadas que el gobierno central no facilita información presupuestaria desagregada por

género, a las municipalidades, como bien se desprende del gráfico 9.9.

**Gráfico 9.9**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
de que “el gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información  
presupuestaria en inversión desagregada por género



Fuente: Encuesta de Percepción. Fundación DEMUCA, 2010

La participación de las mujeres, en la actividad política en general, no ha logrado pasar de la militancia activa a los espacios de poder en los puestos de elección popular. En los últimos resultados del 3 de mayo, el porcentaje de mujeres electas, aún en el nivel de base de los repre-

sentantes de corregimiento, no pasó de 10.27 %, mínimamente más alto que el porcentaje general de 9.89 con respecto a todos los cargos de elección popular, como podemos observar en el cuadro N° 9.10

**Cuadro 9.11**  
**Panamá. Porcentaje de cargos ganados por mujeres,**  
**en las Elecciones Generales del 3 de mayo de 2009**

Cargo	Total	Mujeres	Porcentaje
Presidencia y Vice Presidencia	2	---	---
Asamblea Nacional	71	6	8.45%
Alcaldías	75	7	9.33%
Representantes de corregimiento	623	64	10.27%
Concejales	7	---	----
<b>TOTAL</b>	<b>778</b>	<b>77</b>	<b>9.89%</b>

*Fuente: Elaboración Propia. En base al BOLETÍN DEL TRIBUNAL ELECTORAL, Edición Oficial, AÑO XXXI, Panamá, 8, 9, 10 11 y 12 de mayo 2009.*

Las respuestas al módulo país permiten identificar claramente que Panamá tiene mucha materia pendiente en términos de retos y desafíos para la autonomía municipal, entre los que podemos mencionar:

La urgencia de una armonización y actualización del marco legal para superar vacíos y distorsiones que dificultan el ejercicio de la autonomía, consignada como precepto constitucional. La necesidad de defender la institucionalidad municipal, por encima de intereses partidistas. Insistentemente las respuestas sobre las posibilidades de un ejercicio expedito de la autonomía señalaban el obstáculo que representa en este momento el clientelismo y la visión centralista predominante en los partidos políticos.

El déficit en materia de género se hizo también

evidente tanto en términos de participación como en la inclusión de criterios, mecanismos o visiones municipales con perspectiva de género. Aunque se le da cierto crédito al marco normativo electoral, las personas entrevistadas apuntaron a la poca eficacia de los esfuerzos realizados hasta la fecha en término de cuotas, inclinando las urgencias hacia un cambio de mentalidad que garantice lo que la ley no ofrece por sí sola.

Finalmente es necesario hacer constar que en general, fue perceptible entre las personas entrevistadas, una inconformidad con la situación actual de la autonomía municipal en Panamá. La mayoría aspira a un escenario diferente, en términos cualitativos, insistiendo sobre todo en el denominador institucional que se requiere para fundamentar y orientar cualquier esfuerzo de hacer realidad la autonomía municipal.

# Capítulo X

  
**REPÚBLICA DOMINICANA**



## Introducción



En la República Dominicana, el proceso de descentralización tomó impulso en fecha muy reciente en la que el país se dotó de un nuevo régimen municipal que proporcionó una mayor autonomía a los entes locales, encaminándolos en la senda para convertirse en un nivel más de gobierno dentro de la estructura del Estado Dominicano. Sin embargo, existen factores que influyen en el grado de autonomía que disponen los gobiernos locales más allá del marco jurídico, establecido como es el entramado institucional que incide en el quehacer municipal y que, en ocasiones, limita o facilita esa autonomía dada por las leyes.

El presente estudio, da un paso más en el conocimiento del grado de autonomía que disponen los gobiernos locales, al tratar de conocer cuál es la percepción que tienen diversos actores vinculados al ámbito municipal sobre el tema, es decir, qué tan autónomos son los gobiernos locales dominicanos, cuáles son las principales limitaciones a las que deben hacer frente y qué aspectos vinculados a su autonomía presentan desde su percepción un óptimo estadio.

De esta manera los resultados de este estudio complementan el análisis jurídico-institucional de la autonomía municipal en la República Dominicana y permite conocer en qué medida las percepciones sobre este constructo están relacionadas con las deficiencias del marco jurídico e institucional. Para ello, la presentación de los resultados parte, en primer lugar, de un apartado dedicado a describir el contexto político municipal que se dio en la República Dominicana durante el desarrollo del estudio así como las características de la muestra de actores vinculados al ámbito municipal seleccionados para formar parte del mismo.

En un segundo apartado, referido a la autonomía municipal como constructo, se muestran los resultados obtenidos en cuanto a qué definen por autonomía municipal y sus diferentes ámbitos (autonomía política, administrativa y financiera) los diferentes actores entrevistados con el objetivo de dibujar el imaginario colectivo ideal de gobierno local autónomo que predomina entre ellos.

Una vez analizado qué entienden los actores por autonomía municipal, el tercer apartado presenta y analiza los resultados del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) elaborado en el marco del Observatorio de la Autonomía Municipal (OdAM) como instrumento que sirve para medir de forma cuantitativa la forma cómo es percibida la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana. Es decir, qué percepción se tiene sobre el grado de autonomía municipal de los gobiernos locales en una escala de 0 a 100 en función de la valoración sobre el estado de los aspectos jurídico- institucionales que inciden en ella. Asimismo, este capítulo contiene un cuarto apartado destinado al análisis comparativo de los resultados obtenidos en el IPAM a nivel nacional respecto a los alcanzados a nivel regional que sirve para observar qué aspectos han sido mayor y menor valorados en el país en perspectiva regional.

Por último, se incluye un quinto apartado construido junto a la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), sobre retos y desafíos de la autonomía municipal donde se refleja la opinión de las personas entrevistadas sobre las cuestiones identificadas como tales por la FEDOMU así como una presentación de los resultados sobre aspectos que tienen que ver con las herramientas para avanzar hacia una gestión local con



equidad, en este caso, con equidad de género, que también constituye uno de los principales retos de la agenda local a nivel de toda la región centroamericana y del Caribe.

***Características propias de la muestra en el caso nacional***

La muestra del estudio en el caso de la República Dominicana se construyó a partir de 102 actores de distintos sectores vinculados al ámbito municipal. Estos sectores se corresponden con los que se presentan en el cuadro No. 10.1 a continuación:

**Cuadro 10.1**  
Composición muestra inicial del estudio según sectores

Sector	Institución	Número
Congreso Nacional	Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados	19
	Comisión de Asuntos Municipales del Senado	7
Federación Dominicana de Municipios FEDOMU	Junta Directiva	16
	Dirección Ejecutiva	1
	Coordinadores Regionales	4
	Equipo técnico	4
Instituciones públicas que tienen incidencia en la autonomía municipal	Contraloría General de la República	2
	Cámara de Cuentas	3
	Ministerio Obras Públicas	1
	Ministerio de Hacienda	5
	Tesorería Nacional Dirección General de Presupuesto Dirección General de Contabilidad Gubernamental Dirección General de Impuestos Internos	
	Ministerio de Economía	3
	Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	
	Ministerio Administración Pública	3
	Consejo Nacional de la Reforma	3
	Liga Municipal Dominicana	4
	Junta Central Electoral	4
Generadores de opinión	Radio	1
	Televisión	3
	Prensa	4
Universidad y academia	Universidades	4
	Expertos municipalistas	5
Colectivos sociales	Fundación Solidaridad	1
	Progressio	1
	Participación Ciudadana	1
	AECID	1
	PNUD	1
	Oficina Desarrollo Humano	1
Partidos políticos	Secretarías de asuntos municipales	2

Fuente: Elaboración propia

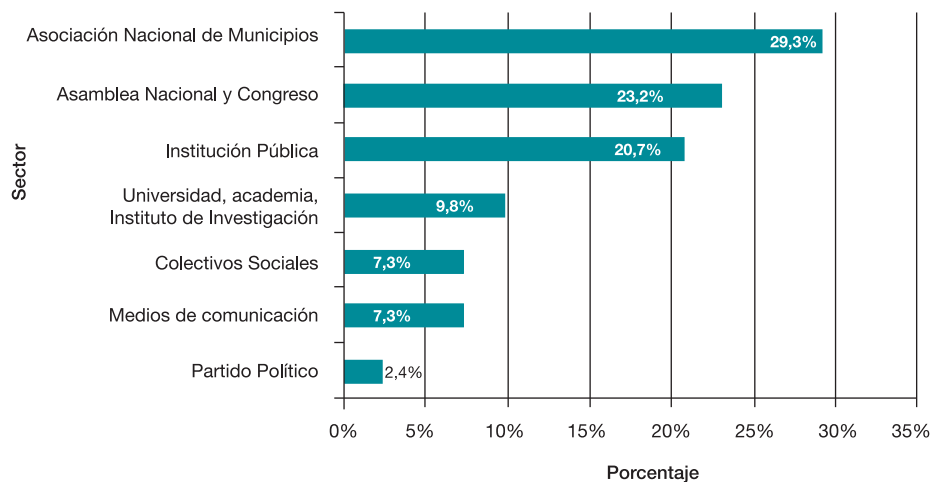
Durante el tiempo de aplicación de la encuesta se logró entrevistar a un total de 82 actores de los 102 identificados en la muestra, lo que equivale a un 80% del total. El cuestionario se aplicó en su totalidad en el caso de los partidos políticos, los colectivos sociales, la universidad y la academia así como en el caso de la FEDOMU. Mientras que el sector de los generadores de opinión fue completado en un 75%, el de las instituciones públicas en un 61%, y el del Congreso en un 65%.

Algunas de las dificultades que impidieron completar con éxito la muestra inicial fueron: la no disponibilidad por parte de algunos altos jerarcas de las instituciones públicas identificadas, así también, el contexto post-electoral que vivió el país durante el período de aplicación de la encuesta, ésto limitó el acceso a actores vinculados a la Junta Central Electoral y el Senado, principalmente. De esta manera, y como

se recoge en el gráfico N° 10.1, el porcentaje de cada uno de los sectores en la muestra final, está encabezado por el sector perteneciente a la FEDOMU con un 29% seguido del sector vinculado al congreso y a las instituciones públicas con incidencia en la autonomía municipal que alcanzaron respectivamente un porcentaje de un 23% y 20% del total de la muestra.

Tras estos sectores se sitúa con un mayor porcentaje el sector de la universidad y academia con un 10% seguido de los sectores compuestos por representantes de los colectivos sociales y de los medios de comunicación que alcanzaron por igual un 7% de la muestra. En último lugar, se encuentra el sector de los partidos políticos en el que fueron entrevistados los actores vinculados a las secretarías municipales de los dos partidos políticos mayoritarios, PLD y PRD, lo que equivale a un 2% de la muestra.

**Gráfico 10.1**  
Distribución de las personas seleccionadas según el sector al que pertenecen



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Respecto a las características de los encuestados, en primer lugar destaca que un 80% de los entrevistados fueron hombres mientras que un 20% mujeres. De las mujeres que participaron en la encuesta nueve pertenecen al sector de la FEDOMU, tres al de los colectivos sociales, dos al de las instituciones públicas y una al de los medios de comunicación y partidos políticos.

En segundo lugar, en cuanto a su nivel de estudios, predominan entre los encuestados quienes poseen el grado de licenciatura (44%), seguido de maestría (38%) y de doctorado (12%). Mientras que si se atiende a su grupo de edad, los grupos mayoritarios se sitúan entre la edad de 50-59 años con un total de 39% seguido del grupo de entre 40-49 años con un 38%. Los entrevistados situados en el grupo de edad de 60 años y más equivalen a un 17% del total y el resto se encuentra en el grupo de 30-39 años. Por último cabe destacar que entre los entrevistados existen actores que han estado vinculados al ámbito municipal desde el año 1978 y 1982 si bien la mayoría ocupan sus cargos actuales desde fecha más reciente. Así un 24% desde 2006 (fecha en que se celebraron las anteriores elecciones municipales y congresuales), un 16% en 2008 (siguiente año que siguió a la aprobación de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios de 17 de Julio de 2007), un 11% en 2007 mientras que un 8% en 2002 y un 7% en 2004.

### 10.1. Contexto político municipal durante el período de estudio

El estudio del IPAM en la República Dominicana se desarrolló en un contexto municipal marcado

por la celebración de las elecciones congresuales y municipales del 16 de mayo del 2010. El nivel de participación registrado en estos comicios fue de un 56% del total del electorado inscrito a nivel congresual mientras que a nivel municipal se alcanzó una cuota aproximada de un 57%. De esta manera los niveles de abstención se situaron en un 44% y 43% respectivamente. Según el boletín n° 16 de la Junta Central Electoral (JCE)<sup>163</sup>, los resultados obtenidos a nivel congresual dieron la mayoría de representación en ambas cámaras al Partido de la Liberación Dominicana (PLD). En el Senado, este partido obtuvo 31 senadurías de un total de 32, ganando en todas las provincias a excepción de La Altagracia en la que ganó el candidato del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC). Mientras que en la Cámara de diputados, el PLD se hizo con 105 escaños de 183, es decir, alcanzó el 57% de la representación de la cámara baja.

El Partido Revolucionario Dominicana (PRD) fue el segundo partido más votado con un total de 1,272,536 votos (un 38% del total frente a un 41% del PLD) que si bien le permitieron alcanzar 75 escaños en la Cámara de diputados equivalentes a un 41% de la representación de esta cámara, no le aseguraron conseguir representación en el Senado donde no se hizo con ninguna senaduría<sup>164</sup>. Por último el PRSC fue el tercer partido en lograr representación en la Cámara de diputados con un total de 3 escaños.

A nivel municipal, según el mismo boletín, los resultados obtenidos por los distintos partidos que presentaron candidaturas a los cargos municipales resultaron ser los que se presentan en el cuadro No. 10.2.

---

163. Disponible en: <http://www.jce.gov.do/> 12/9/2010

164. En este caso, el sistema mayoritario de reparto de escaños primó el sistema de alianzas tejido por el PLD gracias al cual superó al PRD en el caso de 12 senadurías.

**Cuadro 10.2**  
Resultados elecciones municipales de 2010 según partido

Partido	Nº Alcaldes	Nº Regidores	Nº Directores	Nº Vocales
PLD y aliados	92	573	140	370
PRD y aliados	57	520	87	317
PRSC	4	31	2	14
Otros	2	25	-	14

Fuente: Observatorio Político Dominicano, FUNGLODE<sup>165</sup>

De esta manera el PLD superó al resto de partidos en el número de cargos municipales obtenidos. Este partido se hizo con 92 alcaldías (59%) frente al 57 del PRD (37%) que quedó como segundo partido en lograr una mayor representación municipal. El PRSC por su parte ganó 4 alcaldías (3%).

La proclamación de estos resultados, sin embargo, estuvo sujeta a un largo proceso de resolución de impugnaciones por parte de la JCE que retrasó su anuncio definitivo hasta el 9 de julio, casi dos meses después de la celebración de las elecciones. En total, la JCE electoral recibió 174 recursos por los que ordenó el recuento de votos en los casos que consideró justificados sin que ello finalmente produjera cambio alguno en los resultados emitidos al iniciar la resolución

de las impugnaciones. Este proceso, sin embargo, no estuvo exento de polémica siendo su caso más significativo el de la senaduría de la provincia de Pedernales que llegó a dividir a los jueces de la cámara contenciosa de la JCE<sup>166</sup>.

La presentación de impugnaciones a estos resultados estuvo encabezada por el PRD cuyo presidente, el Sr. Miguel Vargas Maldonado, denunció públicamente la existencia de fraude respecto a la derrota de algunos de los candidatos de su partido acusando a la propia JCE de ceder a las presiones del Gobierno y del PLD<sup>167</sup>.

En relación al estudio del IPAM cabe señalar algunos hechos acontecidos en estas elecciones que están relacionados con los contenidos de algunos aspectos evaluados por el estudio. En

165. Información disponible en: [http://www.opd.org.do/Database/SistemaElectoral/Elecciones\\_Congresionales\\_2010.html](http://www.opd.org.do/Database/SistemaElectoral/Elecciones_Congresionales_2010.html) 12/9/2010

166. Ver información en: <http://www.hoy.com.do/tema-de-hoy/2010/6/20/330677/La-capitulacion-de-la-Camara-Contenciosa> 12/9/2010

167. Ver información en: <http://www.listindiario.com/la-republica/2010/5/23/143113/PRD-presentara-pruebas-de-alegado-fraude-ante-organismos-internacionales> 10/8/2010 <http://www.listindiario.com/la-republica/2010/6/18/146759/EI-PRD-pedira-revisar-decision-que-revoca-el-recuento-de-votos> 10/8/2010

primer lugar, se destaca que en estas elecciones municipales se eligieron por primera vez mediante voto popular a las autoridades de las juntas de distrito municipal, órgano sub-municipal, lo que ha venido a reforzar su autonomía política puesto que hasta este momento sus autoridades eran escogidas y nombradas de modo indirecto a través de los dispuesto por el alcalde del municipio cabecera.

En segundo lugar, se ha producido una disminución del número de mujeres electas como alcaldesas a pesar de que en este proceso electoral la JCE fue muy exigente en cuanto al cumplimiento de la cuota femenina en la presentación de las candidaturas por parte de los partidos. El respeto de esta cuota, sin embargo, no se ha visto materializado en un aumento del número de mujeres a cargo de las alcaldías. Al contrario, éste se vio disminuido de un total de 17 a 12.

Por último, los resultados electorales a nivel municipal abrieron el debate sobre el futuro de la dirección de la Liga Municipal Dominicana, institución encargada de brindar asistencia técnica a los municipios. La Secretaría General de la Liga deberá renovarse en el mes de enero del próximo año a partir del mapa político municipal surgido de estas últimas elecciones.

Ante este escenario, diversos actores políticos expresaron su interés en postularse como secretarios de la Liga Municipal Dominicana. Por un lado, desde el PRD, quien reclama ocupar su dirección debido a que consiguió posicionarse como primera fuerza política en caudal de voto a nivel municipal<sup>168</sup>. Y por el otro, desde el PRSC,

cuyos dirigentes reivindicaron al PLD, bien una participación en la formación del bufete directivo de la Cámara de diputados o bien la dirección de la Liga Municipal Dominicana como consecuencia de los cargos obtenidos, por éste gracias a la suma de los votos del partido reformista. El PLD obtuvo 12 de 32 senadurías así como la mitad de las alcaldías, 46 de 92, gracias a esta suma de votos.

A este respecto cabe destacar que entre los líderes reformistas que se presentaron como candidatos a ocupar la Secretaría de la Liga se encuentra el propio secretario actual, el Sr. Amable Aristy Castro, quien a pesar de haber resultado electo senador podría renunciar a la senaduría para continuar al frente de la institución.

Al margen de las elecciones, y en relación al ámbito financiero de la autonomía municipal, se destacó en este período de aplicación de la encuesta la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia, por la cual se declaró inconstitucional el contrato del ayuntamiento de Santiago de los Caballeros con un empresa para la gestión del cobro de tasas a los ciudadanos por el uso del espacio público para parquear a través de parquímetros instalados para ello en el centro de la ciudad. En esta sentencia se afirma que: si bien la Ley de Organización Municipal permite crear arbitrios a los ayuntamientos, no es menos cierto que ni la Constitución ni la ley permite al Ayuntamiento de Santiago, ni a ningún otro, otorgar el derecho a una empresa privada de cobrar tasas, multas, arbitrios o derechos de los particulares<sup>169</sup>.

---

168. A nivel municipal, sin contar el voto de los aliados, el PRD obtuvo un caudal de votos equivalente a un 43% del total (1,453,340 votos) mientras que el PLD alcanzó el 38% (1,305,025 votos).

169. Sentencia disponible en:  
[http://www.suprema.gov.do/novedades/2010/sentencias/inconstitucionalidad\\_ayun\\_Santiago.pdf](http://www.suprema.gov.do/novedades/2010/sentencias/inconstitucionalidad_ayun_Santiago.pdf) 23/08/2010

## 10.2. Autonomía municipal un constructo diverso

Como se señaló en la parte introductoria de este capítulo, uno de los principales objetivos de éste estudio es el de conocer o aproximarse a qué entienden los actores por autonomía municipal, es decir, cómo la definen. La base conceptual del OdAM sobre este concepto<sup>170</sup> fue elaborada a partir de la construcción de una agenda temática que define las áreas prioritarias del estudio del observatorio. Esta agenda se elaboró, en primer lugar, con base en el reconocimiento de los conceptos relativos a la autonomía municipal contenidos en declaraciones internacionales referidas a este tema y, en segundo lugar, fue validada por las Asociaciones Nacionales de Municipios de la región con el objetivo de incluir, a través de un proceso participativo de validación, las realidades particulares de sus respectivos países así como las distintas áreas específicas de la autonomía municipal sobre las que las asociaciones tienen la necesidad de incidir<sup>171</sup>.

Ahora bien, con esta aproximación, sobre qué entienden los actores incluidos en el estudio del IPAM sobre qué es la autonomía municipal, el

ODAM se propone primero, enriquecer este trabajo conceptual y segundo, profundizar sobre las diferentes conceptualizaciones de la autonomía municipal y sus diferentes ámbitos existentes en cada uno de los países de la región.

Entre los resultados obtenidos sobre esta medición en el caso de República Dominicana destaca que respecto al concepto de autonomía municipal, además de su definición vinculada al concepto de autogobierno, predomina entre los actores una definición que la relacionada más directamente con su ámbito financiero, es decir, como la disposición de recursos económicos por parte de los municipios.

Respecto al concepto de autonomía política, se produce una coincidencia entre la percepción de los actores con el concepto elaborado por el ODAM si bien destaca de modo significativo que para parte de los actores entrevistados la autonomía política se define como no injerencia de los partidos políticos.

Y por último puede señalarse que en cuanto a los conceptos de autonomía administrativa y fi-

---

170. Para el ODAM la autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente. Asimismo los diferentes ámbitos de que componen la autonomía municipal se definen como:

Autonomía política: potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Además en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo

Autonomía administrativa: capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la auto regulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local. Aquí se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios municipales, capacidad de elegir y capacitar su recurso autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses humano, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras

Autonomía financiera: posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las transferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros.

171. Observatorio de la Autonomía Municipal: La Autonomía Municipal en Centroamérica y Republica Dominicana, Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2009; p. 45-46 y 55-69

nanciera no se dibuja una clara diferenciación ya que respecto a ambos ha sido predominante la idea que los asocia a la capacidad de gestión de los recursos económicos.

Junto a este análisis sobre las distintas conceptualizaciones de la autonomía municipal y sus diferentes ámbitos, que a continuación se presentará de modo más exhaustivo, el estudio se centró en obtener cuál es la percepción de los actores sobre el estado de la autonomía municipal, en una escala del 0 al 100 a partir de la definición conceptual de esta realidad sustentada por el OdAM. Según las valoraciones promedio de los entrevistados la autonomía municipal en la República Dominicana se encontraría en un punto intermedio de esta escala. En concreto le asignaron un puntaje de 52 siendo la realidad

mayor valorada la de la autonomía administrativa con un 67 mientras que la autonomía financiera resultó la menor valorada con un 51.

### 10.2.1. Balance de las percepciones sobre las connotaciones conceptuales de la autonomía municipal

En el caso de la República Dominicana, las valoraciones obtenidas sobre el grado de autonomía que disfrutaban los gobiernos locales según los distintos conceptos de autonomía municipal, autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera propios del Observatorio, fueron como promedio en una escala del 0 al 100 los siguientes, tal y como expone el cuadro No. 10.3:

**Cuadro 10.3**  
Balance de las percepciones sobre las connotaciones conceptuales de la autonomía municipal

Concepto	Puntaje obtenido
Autonomía Municipal	52
Autonomía Política	57
Autonomía Administrativa	67
Autonomía Financiera	51

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

La realidad que alcanzó el mayor valor, de acuerdo a la percepción de los actores entrevistados, fue la de la autonomía administrativa con un puntaje de 67 en la escala de 0 a 100. La autonomía política de los municipios dominicanos resultó menor valorada con un 57 dentro de la referida escala mientras que la autonomía financiera recibió el menor de los puntajes respecto a los tres ámbitos de la autonomía municipal con un 51. De esta manera el balance promedio de

la percepción de la autonomía municipal de los municipios en la República Dominicana se situó en un 52, prácticamente en la mitad de la escala.

### 10.2.2. Concepto de autonomía municipal (por sectores)

Como se observa en el cuadro No. 10.4, la idea predominante respecto a lo que es la autonomía municipal, está asociada a la de capacidad de autogobierno/autogestión (37%). Esta idea es-



taría relacionada con el reconocimiento del los municipios como un segundo nivel de gobierno dentro de la estructura del Estado con plenos poderes y capacidades de actuación para gobernar el territorio.

Como respondió el Sr. Juan Castillo, director de la Fundación Solidaridad, “La autonomía municipal está vinculada a la capacidad de los gobiernos locales para gobernar el territorio, la ciudad, en términos políticos, financieros y administrativos, es decir, relacionados con la potestad de dictar normas. Es el poder de las autoridades dentro del marco legal para ejercer las competencias en el territorio sin tutelaje del gobierno central”.

Como segunda idea predominante vinculada al concepto de autonomía municipal destaca la

relacionada con la disposición y manejo de recursos financieros (18%). Así lo concretizó el Sr. José Ramón de la Rosa, senador miembro de la comisión de asuntos municipales, para quien “la autonomía municipal sería poder para manejar fondos”. Y también el Sr. Manuel Monegro, Director General de Contabilidad Gubernamental, quien expresó que “Para mí la autonomía municipal es el buen manejo de los recursos para prestar servicios municipales”.

El resto de ideas destacan el poder de toma de decisiones en el territorio (12%), la independencia de otras instancias (10%), principalmente del gobierno central y en último lugar quedaría una definición conectada con la capacidad de definición de políticas públicas locales (7%); todas ellas referidas a la componente política de la autonomía municipal.

**Cuadro 10.4**  
Ideas predominantes en el concepto de autonomía municipal según los entrevistados

Autonomía Municipal		
Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía municipal?		
Categoría	Frecuencia	Porcentaje
A) Autogobierno/autogestión	31	37%
B) Disposición/manejo de recursos financieros	15	18%
C) Poder de toma de decisiones en el territorio	10	12%
D) Independencia de otras instancias	8	10%
B) Capacidad de definición de políticas públicas locales	6	7%
F) Otras	12	14%
G) NS/NC	1	1%

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Como se observa en el cuadro No 10.5, la idea de autonomía como autogobierno o capacidad de autogestión predomina principalmente en los sectores del congreso, de la FEDOMU y de la universidad y la academia.

En cambio, la idea más vinculada al ámbito finan-

ciero, es decir, a la capacidad de disposición y manejo de recursos financieros es mayoritaria en el caso de las instituciones públicas y los medios de comunicación. Por último, en el sector de los colectivos sociales, existe un mayor predominio de la idea de autonomía municipal como poder de toma de decisiones en el territorio.

**Cuadro 10.5**  
Ideas predominantes en el concepto de autonomía municipal según sectores

Autonomía Municipal							
Categoría	CN	ANM	IP	CS	UyA	MMCC	PP
A) Autogobierno/autogestión	6	14	4	1	5	1	0
B) Disposición/manejo de recursos financieros	5	2	5	1	0	3	0
C) Poder de toma de decisiones en el territorio	0	3	3	2	2	0	0
D) Independencia de otras instancias	3	1	2	1	0	1	0
B) Capacidad de definición de políticas públicas locales	1	1	3	0	0	1	0
F) Otras	3	0	1	2	1	0	2
G) NS/NC	1	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

### Autonomía política

Respecto al concepto de autonomía política, y siguiendo los cuadros No. 10.6 y 10.7, la idea más frecuente entre los entrevistados, tiene que ver con la capacidad de elección de autoridades locales (24%). Esta es la idea que predomina en los todos los sectores de la muestra a excepción de los partidos políticos y las instituciones públicas vinculadas al ámbito municipal. Entre los entrevistados que pertenecen a este último sector, precisamente predomina la segunda de las ideas más frecuentes: la capacidad de definición de políticas públicas para el desarrollo (15%).

Seguida de esta idea, en tercer lugar, los entrevistados asociaron al concepto de autonomía política a la idea de poder de toma de decisiones en el territorio (12%) así como al de capacidad de autodirección/autogestión en el municipio (11%). Cabe destacar que estas cuatro ideas están contenidas en el concepto definido sobre autonomía política por el ODAM por lo que existiría un considerable grado de coincidencia con la elaboración conceptual del Observatorio. Sin embargo, sí se observan otras ideas que, aunque no han sido tan frecuentes, denotan un enriquecimiento del concepto fruto del contexto o la realidad del municipalismo dominicano.

Entre estas ideas se encuentran la definición de autonomía política, entendida como no injerencia de los partidos políticos (7%), como independencia de otras instancias (5%) y como participación ciudadana en la toma de decisiones (4%). Así, por ejemplo, el Sr. Antonio Bernabé Colón, diputado miembro de la comisión de asuntos municipales, fue taxativo y definió la autonomía política como “no injerencia de los partidos políticos”. En otro orden, y recogiendo todas las ideas anterior-

res el Sr. Javier Cabreja, director de Participación Ciudadana, conceptualizó la autonomía política como “La autonomía política es la capacidad de elección de gobiernos independientes al central. También está relacionada con la capacidad de responder a las necesidades locales más allá de los partidos. Asimismo incluiría también la capacidad de participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones”

### Cuadro 10.6

#### Ideas predominantes en el concepto de autonomía política según los entrevistados

Autonomía Política		
Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía política?		
Categoría	Frecuencia	Porcentaje
A) Capacidad de elección de autoridades	23	24%
B) Capacidad de definición de políticas públicas para el desarrollo	14	15%
C) Poder de toma de decisiones en el territorio	11	12%
D) Capacidad de autodirección/autogestión en el municipio	10	11%
E) No injerencia de los partidos	7	7%
F) Independencia de otras instancias	5	5%
G) Participación ciudadana en la toma de decisiones	4	4%
H) Atender necesidades de los munícipes	4	4%
I) Otras	12	13%
J) NS/NC	5	5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

**Cuadro 10.7**  
Ideas predominantes en el concepto de autonomía política según sector

Autonomía Política							
Categoría	CN	ANM	IP	CS	UyA	MMCC	PP
A) Capacidad de elección de autoridades	5	9	3	2	2	2	0
B) Capacidad de definición de políticas públicas para el desarrollo	1	5	7	0	0	0	1
C) Poder de toma de decisiones en el territorio	3	1	3	0	2	1	1
D) Capacidad de autodirección/autogestión en el municipio	1	4	2	2	0	1	0
E) No injerencia de los partidos	1	4	1	1	0	0	0
F) Independencia de otras instancias	2	0	2	0	0	1	0
G) Participación ciudadana en la toma de decisiones	0	1	0	2	1	0	0
H) Atender necesidades de los munícipes	0	1	0	2	0	1	0
I) Otras	5	1	2	0	3	1	0
J) NS/NC	2	1	1	0	1	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

### Autonomía administrativa

Al preguntar sobre el concepto de autonomía administrativa, tal y como se deriva del cuadro N° 10.8, para el caso de la República Dominicana han resultado como predominantes, casi a igual nivel, dos ideas relacionadas por un lado, con la capacidad de auto-organización/autogestión (36%) y por otro, con la capacidad de gestión/manejo de los recursos (33%) que se vincula de modo cercano con el ámbito de la autonomía financiera.

La primera idea englobaría un concepto más general ligado a la administración y gestión in-

terna del ayuntamiento, desde el diseño de su estructura, procedimientos, puestos y funciones hasta la prestación de servicios municipales y la gestión de los recursos financieros. Mientras que bajo la segunda idea se asocia la administración del municipio con la gestión financiera en exclusividad, es decir, con los procedimientos o mecanismos para la gestión de los recursos.

Como muestra del concepto de autonomía administrativa como capacidad de auto-organización y auto-gestión obtuvimos la definición de la Sra. Vilma Contreras, encargada de capacitación de la FEDOMU, para quien la autonomía administrativa sería “ la potestad o capacidad

que tiene el gobierno local de organizarse internamente y de formular, implementar y establecer herramientas técnicas y procedimientos administrativos para el desarrollo de una gestión eficaz y eficiente, sin contradecir el marco normativo de los ayuntamientos”. O de modo más concreto, como definió el experto municipalista, Sr. Domingo Matías, la autonomía administrativa sería “la capacidad que tiene el gobierno local para prestar los servicios públicos que se corresponden con su naturaleza o vocación y seleccionar sus recursos humanos en función del mérito y la profesionalidad”.

Bajo el segundo concepto de autonomía administrativa como capacidad de gestión de los recursos cabe destacar la definición del Viceministro de Administración Pública, el Sr. Gregorio Montero, quien describió la autonomía administrativa como “la autonomía administrativa es la capacidad con que cuentan las autoridades municipales para desarrollar los procesos administrativos financieros para el desarrollo de sus planes siempre observando los sistemas estatales de control administrativo-financiero” de modo que incluye dentro de su concepto también los sistemas o mecanismo de control sobre el gasto municipal.

**Cuadro 10.8**  
Ideas predominantes en el concepto de autonomía administrativa según los entrevistados

Autonomía Administrativa		
Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, ¿cómo definiría usted el concepto de autonomía política?		
Categoría	Frecuencia	Porcentaje
A) Capacidad de auto-organización/auto-gestión	30	36%
B) Capacidad de gestión/manejo de los recursos	27	33%
C) Administración de los RRHH/Selección personal	8	10%
D) Otras	15	18%
E) NS/NC	3	4%

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Por sectores, como se destaca en el cuadro N° 10.9, la primera idea de autonomía administrativa como capacidad de auto-organización es la que predomina en todos los sectores a excepción del sector del congreso, de los medios de

comunicación y los representantes de las secretarías municipales de los partidos para quienes es mayoritaria la segunda idea vinculada a la gestión financiera municipal.

**Cuadro 10.9**  
Ideas predominantes en el concepto de autonomía administrativa según sectores

Autonomía Administrativa							
Categoría	CN	ANM	IP	CS	UyA	MMCC	PP
A) Capacidad de auto-organización/auto-gestión	4	12	6	3	4	1	0
B) Capacidad de gestión/manejo de los recursos	7	8	4	1	1	4	2
C) Administración de los RRHH/Selección personal	2	0	2	2	2	0	0
D) Otras	5	3	5	1	0	1	0
E) NS/NC	1	1	0	0	1	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

### Autonomía financiera

Tal y como recoge el cuadro N°10.10, para el concepto de autonomía financiera esta vez también entre los entrevistados se repite la idea de la autonomía financiera como capacidad de gestión/administración de recursos (38%) si bien más ligada a la capacidad de uso o disposición de los mismos.

En este sentido, como consideró el Secretario General de la FEDOMU, el Sr. Fausto Ruiz, alcalde saliente de La Vega, en el momento de la aplicación de la encuesta, la autonomía financiera sería la “capacidad que tienen los ayuntamientos para gestionar los recursos que satisfagan el bienestar municipal con calidad y a tiempo, en beneficio de la ciudadanía, desarrollando planes y programas que mejoren la calidad de vida de los munícipes”. O también a modo de ilustración de esta idea, la definición emitida por el Vicepresidente de la Cámara de Cuentas de la República, el Sr. Pablo del Rosario, como “capacidad de hacer un uso de los recursos que manejan los gobiernos locales”.

Por otro lado, como segunda idea predominante, parte de los entrevistados asociaron el concepto de autonomía financiera con la capacidad de generar recursos (22%) generalmente a través del establecimiento de tasas y arbitrios como vía para no depender de otras instancias y ganar en autosuficiencia. Así lo explicó el Sr. Marcos Villamán, director del Consejo Nacional de la Reforma (CONARE), al entender como autonomía financiera la “capacidad de los municipios de generar y gerenciar adecuadamente los recursos financieros que utilizan para el desarrollo de planes y programas. Debe existir una combinación entre los recursos del Estado y los que se generan de manera que vayan creciendo sin dependencia de las transferencias. Éstas a su vez deben tener en cuenta las desigualdades socioeconómicas desde el principio de solidaridad”. O también como señaló otro de los entrevistados: “La autonomía financiera consiste en la capacidad para generar recursos propios y depender menos de las transferencias de modo que impuestos de vocación municipal estén transferidos, la prestación de servicios no está subvencionada, es decir, existe un sufragio

de los usuarios a través del cobro de tasas, y las transferencias del Gobierno central están relacionadas con el costo de ejercer las competencias locales que garanticen servicios universales y de calidad”.

Esta definición coincide con el concepto que otorga la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios al principio de autonomía financiera en su artículo 255 como “autonomía para establecer y exigir arbitrios de acuerdo con lo previsto en la Constitución y las leyes”.

En cuanto a la vinculación del concepto de autonomía financiera con la disposición de recursos (7%), tal y como establece la definición del OdAM, éste quedaría en un tercer lugar como idea predominante, referida en la mitad de los casos a la disposición vía transferencias del gobierno central. Si bien, tal y como apuntó la Sra. Rosa Cañete, Sub-coordinadora de la Oficina de Desarrollo Humano, el concepto de autonomía financiera es más amplio y no sólo limitado a la

disposición de las transferencias. Según la entrevistada “la autonomía financiera es la capacidad de generación de recursos propios y de contar con los recursos que la ley debe recibir. También tiene que ver con el control del cumplimiento de las partidas según lo establece la ley” quien tampoco olvidó referirse a los sistemas de control del gasto.

Por último cabe destacar la vinculación directa de algunos entrevistados (6%) con el concepto de suficiencia financiera, principio que también la Ley 176-07 establece en su artículo 254. Así para la Sra. Oneida Félix, Directora Ejecutiva de la ASOMURE, la autonomía financiera es “la suficiencia de recursos para ejecutar con eficiencia las competencias”. O como definió el Sr. Amable Aristy Castro, Secretario General de la Liga Municipal Dominicana, para quien la autonomía financiera se basa en que “los ayuntamientos dispongan de los recursos necesarios para hacer su trabajo”.

### Cuadro 10.10

#### Ideas predominantes en el concepto de autonomía financiera según los entrevistados

Autonomía Financiera		
Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, ¿cómo definiría usted el concepto de autonomía política?		
Categoría	Frecuencia	Porcentaje
A) Capacidad de gestión/administración de los recursos	32	38%
B) Capacidad generar recursos financieros	19	22%
C) Capacidad de disponer de recursos	6	7%
D) Suficiencia financiera	5	6%
E) Independencia económica	4	5%
F) Capacidad toma de decisiones sobre el uso de recursos	4	5%
G) Otras	13	15%
H) NS/NC	2	2%

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Por sectores, destaca que la idea del concepto de autonomía financiera como capacidad de gestión/administración de recursos es la que predomina en todos los sectores a excepción de los colectivos sociales y las instituciones públicas vinculadas al ámbito municipal como puede observarse en el cuadro No. 10.11.

En el caso de los colectivos sociales aparecen al mismo nivel las ideas de autonomía financiera como capacidad de generar recursos y de disponer de los mismos. Mientras que en el caso de las instituciones públicas se encuentran el mismo nivel la primera y segunda ideas predominantes.

**Cuadro 10.11**  
Ideas predominantes en el concepto de autonomía financiera según sector

Autonomía financiera							
Categoría	CN	ANM	IP	CS	UyA	MMCC	PP
A) Capacidad de gestión/administración de los recursos	7	10	5	0	6	4	1
B) Capacidad generar recursos financieros	3	5	5	2	2	2	0
C) Capacidad de disponer de recursos	3	0	0	2	1	0	0
D) Suficiencia financiera	0	3	1	0	0	1	0
E) Independencia económica	1	3	0	0	0	0	0
F) Capacidad toma de decisiones sobre el uso de recursos	1	1	2	0	0	0	0
G) Otras	3	2	4	2	0	1	1
H) NS/NC	2	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

### 10.3. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal

El Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) es producto de las valoraciones de un conjunto de cuestiones relacionadas con los aspectos jurídicos e institucionales que influyen en el grado de autonomía de los gobiernos locales y que a su vez han sido medidas en cuatro subíndices cuya media compone el IPAM.

Estos cuatro subíndices están relacionados con el grado de institucionalización de las reglas y principios que rigen la autonomía municipal (IPRI o Índice de Percepción de las Reglas Institucionales) así como con los diferentes ámbitos de la autonomía municipal: autonomía política (IPAP o Índice de Percepción de la Autonomía Política), autonomía administrativa (IPAD o Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa) y autonomía financiera (IPAF o Índice de Percepción de la Autonomía Financiera).



Los resultados obtenidos con la medición del IPAM muestran que la percepción de la autonomía municipal en la República Dominicana se sitúa en un nivel intermedio, en concreto, en un 56.1 en una escala de 0 a 100. Dentro de la realidad vinculada a la autonomía municipal, la institucionalización de las reglas que rigen la autonomía municipal ha sido el aspecto mayor valorado (64.0) frente al de la autonomía financiera que ha resultado el menor valorado (51.8). Mientras que la medición de los aspectos relacionados con la autonomía política y administrativa también se sitúan en niveles intermedios, con valores de un 53.5 y 55.2 respectivamente.

Estos valores intermedios dibujan una percepción por parte de los actores entrevistados sobre la existencia de limitaciones o deficiencias dentro del marco jurídico e institucional que influye en el grado de autonomía de los municipios dominicanos y que obstaculizan que éstos disfruten de una autonomía plena.

En primer lugar, como se verá de modo más detallado en el análisis posterior, las principales limitaciones o distorsiones jurídicas destacadas por los entrevistados tienen que ver con la claridad y coherencia del contenido de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios así como con el grado de institucionalidad jurídica de la autonomía municipal en la Constitución de la República.

No obstante, a pesar de la percepción sobre estas debilidades en el marco jurídico, la comparación del IPAM con el IPRI muestra que existe una mayor valoración sobre el marco jurídico que establece la autonomía municipal que con su realidad, es decir, su puesta en práctica o materialización, ya que el IPRI se encuentra 7.9 puntos por encima del IPAM. De ello se deriva, por tanto, que existen otros factores, más allá de los factores jurídicos, que influyen en su pleno desarrollo.

En segundo lugar, y según la percepción de los entrevistados, destaca la existencia de un importante grupo de distorsiones vinculadas al entramado institucional tanto interno como externo de los municipios, es decir, tanto en su relación con los órganos sub municipales como con los sub nacionales.

Por un lado, en cuanto a las distorsiones jurídico-institucionales internas, la valoración de los entrevistados resultó ser baja en relación al nivel de coordinación entre los ayuntamientos y las juntas de distrito municipal de cara a la promoción del desarrollo apuntando de este modo hacia la existencia de una realidad de desvinculación entre ambas entidades locales en detrimento de una gestión integrada del territorio. Por otro lado, en cuanto a las distorsiones institucionales externas, la percepción de los entrevistados apuntó en la misma dirección respecto a las relaciones de coordinación interinstitucional, entre los gobiernos locales y las instituciones del Estado, para la ejecución de las competencias compartidas, en la ejecución de obras, planes y proyectos así como respecto al adecuado desarrollo de las mismas para evitar duplicidad de funciones.

Asimismo, los entrevistados calificaron con una especial baja valoración, el grado de adecuación de la asistencia técnica prestada por la Liga Municipal Dominicana a las necesidades de los municipios destacando, por tanto, la existencia de déficits en la relación de este órgano sub nacional con los municipios.

En tercer lugar, si bien los entrevistados tienen una percepción favorable a la existencia de un adecuado marco competencial así como de un adecuado grado de autonomía para su autorregulación, la percepción de éstos señala la presencia de déficits que merman la capacidad de gestión administrativa de los gobiernos locales. Estos aspectos tienen que ver con la disponibilidad de ofertas adecuadas de formación munici-

pal, con los niveles de modernización técnica y tecnológica de los ayuntamientos así como con la capacidad para asumir competencias y la necesidad de implementar la carrera administrativa municipal.

Por último, y respecto al ámbito de la autonomía municipal menor valorado, el ámbito financiero, los entrevistados señalaron como la mayor limi-

tación en este ámbito el cumplimiento del gobierno central con los montos de las transferencias establecidas por ley 166-03.

Para una mayor ilustración de estos resultados, el cuadro N° 10.12, recoge todos estos aspectos que alcanzaron una menor valoración por parte de los entrevistados:

**Cuadro 10.12**  
Total de aspectos menor valorados por los entrevistas según subíndice

Subíndice	Aspecto	Puntaje obtenido en la escala de 0 a 100
<b>IPRI (64.00)</b>	La Constitución de la República respalda la autonomía de los gobiernos locales	66.1
	La Ley municipal es clara y coherente en su contenido	59.7
	La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los ayuntamientos	29.7
<b>IPAP (53.5)</b>	La relación entre los ayuntamientos y las juntas de distrito municipal se da de manera coordinada y con una vinculación al desarrollo	25.6
	El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios	28.5
	La Liga Municipal Dominicana ha brindado una asistencia técnica acorde con las necesidades de los municipios	15.7
<b>IPAD (55.2)</b>	Existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas	33.7
	La oferta nacional en el ámbito público está a acorde a las necesidades de capacitación del sector municipal	32.7
	La oferta nacional en el ámbito privado está a acorde a las necesidades de capacitación del sector municipal	40.0
	Las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de los municipios	36.2
	Los gobiernos locales cuentan con la infraestructura tecnológica y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal	35.1
	Los gobiernos locales cuentan con la capacidad técnica para integrarse en los sistemas informáticos diseñados por el Gobierno central.	32.8

*Continúa en la siguiente página*

Viene de la página anterior

Subíndice	Aspecto	Puntaje obtenido en la escala de 0 a 100
	Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan	41.8
	Existe una correspondencia entre la transferencia de competencias del Gobierno central y las transferencias de recursos financieros	33.5
<b>IPAF (51.8)</b>	El Gobierno central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley 166-03 que define el monto de las transferencias a los gobiernos locales	24.4

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Cabe destacar que, según los resultados obtenidos, el aspecto que alcanzó una mayor valoración fue la afirmación sobre la necesidad de fortalecer la carrera administrativa municipal como complemento para la modernización institucional de los ayuntamientos (85.2) mientras que el que obtuvo una menor valoración fue el de el grado de adecuación de la asistencia técnica prestada por la Liga Municipal a las necesidades de los municipios (15.7) seguido del aspecto que valora el cumplimiento del gobierno central con lo estipulado en la Ley 166-03 que define el monto de las transferencias a los gobiernos locales (24.4). De esta manera, según la opinión promedio de los encuestados, estos serían los desafíos más importantes para los gobiernos locales dominicanos.

Por último, se debe señalar que se ha detectado una tendencia en cuanto a la percepción sobre la autonomía municipal según los distintos sectores. Como podrá observarse en el análisis que

se presenta a continuación, de modo coincidente y respecto al índice del IPAM y sus subíndices, los sectores que han otorgado una menor valoración al grado de autonomía municipal y sus distintos ámbitos (por debajo de la media de los índices) son el sector de los colectivos sociales, el de la universidad y la academia así como el sector vinculado a la FEDOMU. Esto es así en todos los índices a excepción del IPAD en el que la FEDOMU junto al congreso nacional aparece como el sector que mayor valora el grado de autonomía administrativa de los gobiernos locales.

En el lado contrario, el sector que valoró con un puntaje mayor estas realidades fue el sector del Congreso. Destaca por último, como puede observarse en el cuadro No. 10.13, que la distancia en la valoración de estos sectores es mayor para el caso de la percepción de la autonomía política seguido de la autonomía administrativa donde las posiciones aparecen enfrentadas entre la FEDOMU y los colectivos sociales.

**Cuadro 10.13**  
Distancia entre el sector que más y menos valora según índices

Índice	Sector que más/menos valora	Puntaje	Distancia
IPAM (56,1)	Congreso Nacional	60,7	12,2
	Colectivos Sociales	48,5	
IPRI (64,00)	Congreso Nacional	68,0	10,0
	FEDOMU	58,0	
IPAP (53,5)	Medios de comunicación	59,7	19,4
	Colectivos sociales	40,3	
IPAD (55,2)	FEDOMU/Congreso Nacional	58,5	13,5
	Colectivos sociales	45,0	
IPAF (51,8)	Congreso Nacional	58,3	11,4
	Universidad y Academia	46,9	

*Fuente: Elaboración propia a partir de de Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010*

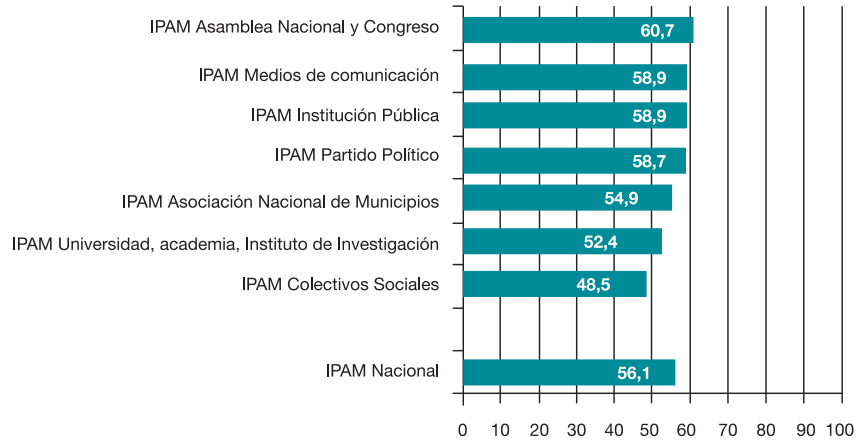
### 10.3.1. Autonomía municipal (integral)

Producto de las entrevistas realizadas y como promedio de las valoraciones de los entrevistados a las cuestiones que han servido para construir el Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM), en la República Dominicana este índice alcanzó el valor de un 56.1 en una escala de 0 a 100. Como puede observarse en el gráfico No. 10.2, el IPAM alcanzó un valor más alto, por encima de este promedio nacional, entre los sectores del congreso (60.7), de los medios de comunicación (58.9), de los represen-

tantes de las instituciones públicas que están vinculadas al ámbito municipal (58.9) así como de las secretarías de asuntos municipales de los principales partidos políticos (58.7).

Sin embargo, esta percepción se situó por debajo de esta media en el caso de los actores vinculados a la FEDOMU (54.9) y de la academia/universidad y los colectivos sociales quienes sitúan su grado de percepción de la autonomía municipal en los niveles más bajos, en un 52.4 y un 48.5 respectivamente.

**Gráfico 10.2**  
Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) según sector



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Este promedio nacional del IPAM es fruto del promedio calculado de los distintos subíndices que conforman dicho índice y que para el caso

de la República Dominicana alcanzaron los siguientes valores, según el cuadro No. 10.14:

**Cuadro 10.14**  
Índice y Subíndices de Percepción de la Autonomía Municipal

Subíndices de la Autonomía Municipal	Total
Percepción de la Reglas Institucionales (IPRI)	64.0
Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)	53.5
Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)	55.2
Índice de percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)	51.8
Índice de Percepción de la Autonomía Municipal	56.1

Fuente: Elaboración propia a partir Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Así pues, a nivel nacional, sólo el IPRI se sitúa por encima del promedio del IPAM mientras que el resto de índices referidos a la autonomía política, administrativa y financiera se sitúan por debajo de éste. Entre ellos, el mayor valorado es el IPAD con un puntaje de 55.2 seguido del IPAP con un 53.5 siendo el menor evaluado el referido a la autonomía financiera que se sitúa en un puntaje de 51.8.

La mayoría de índices se sitúan en la media de la escala, alrededor del 50 por lo que se deriva que la percepción media en República Dominicana de los actores involucrados en el ámbito municipal apunta a que todavía resta camino por recorrer en todos los ámbitos, tanto legal, como político, financiero y administrativo, para la existencia de gobiernos locales plenamente autónomos.

Como se deriva de la comparación de los índices, el marco legal que establece y consagra la autonomía municipal está por encima de la condición real de ésta puesto que el IPRI se sitúa por encima del IPAM en 7.9 puntos. De este modo se puede concluir que los actores aprecian una divergencia entre legalidad y realidad o puesta en práctica de ese marco legal. Por otro lado, estos promedios nacionales indican que los actores perciben limitantes o restricciones en los diferentes ámbitos de la autonomía municipal siendo el ámbito financiero el percibido con menor grado de autonomía.

Para un mayor análisis de los factores que los

actores perciben como limitantes de la autonomía municipal, presentamos a continuación los resultados de las mediciones de los diferentes subíndices que componen el IPAM.

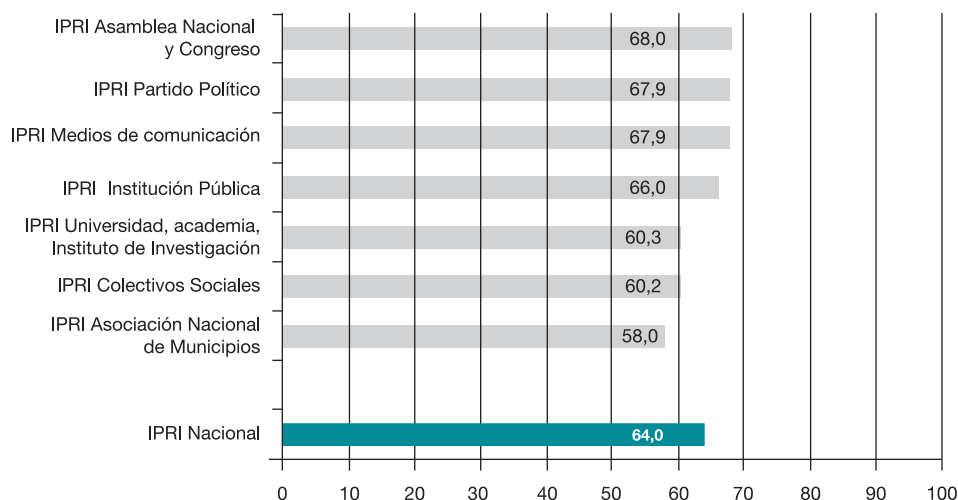
### 10.3.2. Reglas institucionales

Como se vio en la comparación anterior, de los promedios nacionales de los diferentes subíndices que conforman el IPAM, el aspecto relacionado con la autonomía municipal mayor valorado por los encuestados es el de las reglas institucionales que garantizan la autonomía municipal, según el IPRI. Esta valoración inclusive está por encima del IPAM (64.0 sobre 56.1) por lo que se deriva que el conjunto de los encuestados valoran que la realidad de la autonomía municipal se encuentra por debajo o no se corresponde con la consagración legal de autonomía existente en las leyes y la Constitución de la República.

Entre los sectores que mayor valoran este aspecto, según el gráfico N° 10.3, se encuentran los actores vinculados al congreso (68.0), a los medios de comunicación (67.9) y a las secretarías de asuntos municipales de los partidos políticos (67.9) así como los jefes y técnicos de las instituciones públicas que inciden en el ámbito municipal (66.0).

Por otro lado, quienes evaluaron con valores menores el nivel de consagración legal de la autonomía son los actores vinculados a la FEDOMU (58.0), a la academia y la universidad (60.3) y con los colectivos sociales (60.2).

**Gráfico 10.3**  
Índice de Percepción de las reglas Institucionales (IPRI) por sector



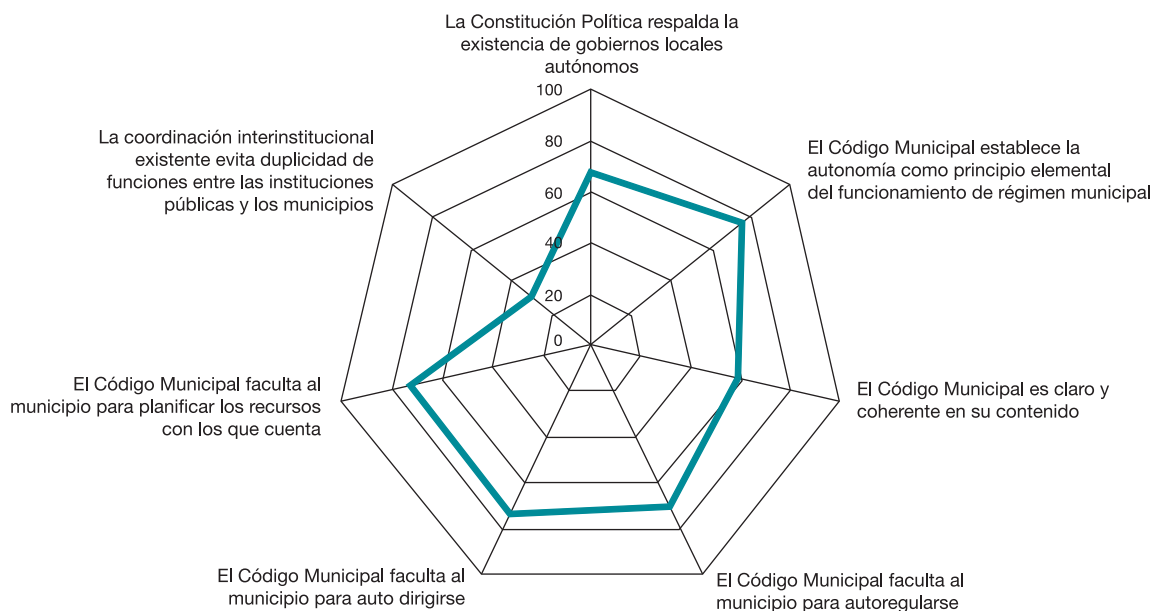
Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Por tanto, se confirma que todos los sectores valoran por encima del IPAM el grado de institucionalización legal de la autonomía municipal por lo se puede afirmar que existe un grado de satisfacción en cuanto al marco legal que tiene que ver con la autonomía municipal.

Ahora bien este grado de satisfacción no es completo como consecuencia de dos aspectos relacionados con ese marco legal, tal como se

aprecia en el gráfico No. 10.4. El primero, se refiere a la claridad y coherencia del contenido de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios cuya valoración se sitúa por debajo del IPRI, en un 59.7. Y el segundo, y en mayor medida, el aspecto referido a la existencia una coordinación interinstitucional que evite la duplicidad de funciones que sólo ha alcanzado un valor de 29.7 en nuestra escala de 0 a 100.

**Gráfico 10.4**  
Valoración de las variables que conforman el Índice de Percepción  
de las Reglas Institucionales (IPRI)



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Ambos aspectos apuntan a la apreciación de debilidades en la Ley 176-07. Por un lado en cuanto a su claridad y contenido, y por otro, en cuanto a la existencia de un vacío que regule o establezca mecanismos para la coordinación interinstitucional. Ésta última no se da en la práctica, como aprecian los encuestados, pero más allá de esta realidad lo cierto es que la propia ley municipal no especifica cuáles deben ser estos canales.

Precisamente con la intención de mejorar ambos aspectos se elaboró un proyecto de reglamento de la ley. La propuesta de este reglamento fue elaborado por el CONARE a petición de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (DGDOT) y en la actualidad se encuentra en un proceso de consulta con las institu-

ciones sectoriales del Estado para consensuar unos adecuados mecanismos de coordinación.

Por otro lado, tras la última reforma de la Constitución, existe nombrada una comisión encargada de estudiar todas las leyes que deben ser actualizadas a la luz del nuevo texto constitucional. La Ley 176-07 podría ser una de ellas por lo que podría abrirse una oportunidad para introducir estas mejoras en la propia ley.

Lo que apunta el estudio es, que ya sea vía reglamentaria o legislativa, existiría un consenso entre los diferentes actores para mejorar aspectos de la ley municipal, entre ellos, el diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional que los actores constatan que no se dan en la actualidad ni existe un organismo encargado de



establecerlos como pudiera ser un Ministerio de la descentralización<sup>172</sup>. Los dos aspectos mayor valorados respecto al IPRI son el establecimiento de la autonomía como principio del régimen municipal en la Ley 176-07 (76.4) así como de la autonomía otorgada por esta ley para que los municipios planifiquen los recursos con los que cuentan (73.3), se autodirijan (72.9) y autoregulen (70.1).

La valoración del respaldo de la existencia de gobiernos locales por la Constitución de la República sólo llega al 66.1 lo que la sitúa 10 puntos por debajo de la valoración realizada respecto a la ley municipal a pesar de que con la reforma constitucional se intentó actualizar y reforzar el marco constitucional en relación a la Ley 176-07 aprobada con antelación el 17 de julio de 2007.

Esta menor evaluación de la institucionalidad constitucional de la autonomía municipal respecto a la contenida en la ley municipal apuntaría a que existe una insatisfacción con el último proceso llevado a cabo de reforma constitucional, en cuanto al cumplimiento de las expectati-

vas del sector municipal. Así, entre los sectores que presentan un mayor grado de desacuerdo con la afirmación sobre el nivel de respaldo de la Constitución de la República a la existencia de gobiernos locales autónomos, se encuentran los colectivos sociales vinculados al ámbito municipal, el sector de la FEDOMU y la academia y la universidad.

Tal y como se puede observar en el cuadro N° 10.15, el 33% de los representantes de los colectivos sociales se mostraron en desacuerdo con esta cuestión junto al 29% de los actores pertenecientes a la FEDOMU y el 25% de los expertos y académicos municipalistas entrevistados. Por el contrario, los sectores que presentan mayor grado de acuerdo son el de los medios de comunicación con un 100% de grado de acuerdo, los legisladores de las CAM quienes se mostraron en un 84% de acuerdo y en un 5% muy de acuerdo y, por último, los técnicos y jefes de las instituciones públicas que inciden en el ámbito municipal, con un 71% de nivel de acuerdo y un 24% de muy de acuerdo.

---

172. En la República Dominicana no existe una institución que tenga atribuida la función de establecer los mecanismos de coordinación interinstitucional entre ambos niveles de gobierno, local y central. En principio los órganos rectores de cada política estatal deben coordinarse con los municipios en el territorio pero no se da una coordinación intersectorial.

**Cuadro 10.15**  
**Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación**  
**“la Constitución Política respalda la existencia de gobiernos locales autónomos”**  
**por sector**

Sectores	Grado de acuerdo					Total
	Porcentaje					
	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	
Asociación Nacional de Municipios	29%	17%	54%	0%	0%	100%
Asamblea Nacional y Congreso	5%	5%	84%	5%	0%	100%
Partido Político	50%	0%	0%	50%	0%	100%
Institución Pública (que tutela o genera información)	0%	6%	71%	24%	0%	100%
Universidad, academia, instituto de investigación	25%	13%	50%	13%	0%	100%
Colectivos Sociales	33%	0%	50%	0%	17%	100%
Medios de comunicación	0%	0%	100%	0%	0%	100%
<b>Total</b>	16%	9%	66%	9%	1%	100%

Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Precisamente, dentro de las preguntas específicas destinadas a tratar temas más coyunturales relacionados con el municipalismo en cada país, en el caso de la República Dominicana, se preguntó a los entrevistados sobre su opinión acerca de cómo ha incidido el último proceso de reforma constitucional en la autonomía municipal. Como se describirá con más detalle en el apartado 10.5 un 39% afirmó que ha incidido de forma positiva mientras que un 23% destacó que ha incidido de forma limitada y un 10% de forma restrictiva, es decir, limitando la autonomía municipal. Un 11% por su parte opinó que no ha incidido en modo alguno.

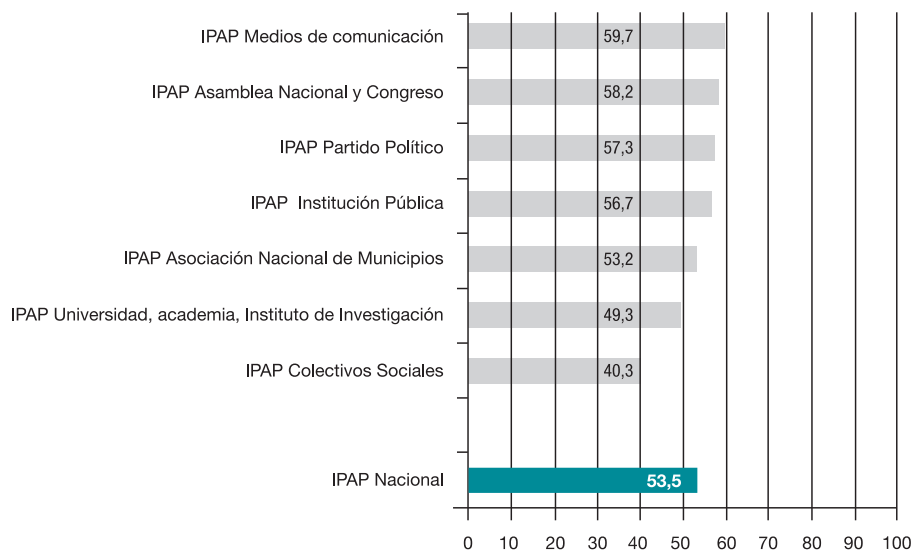
### 10.3.3. Autonomía política

Tal y como se analizó en el apartado anterior, el

IPAP en la República Dominicana se sitúa en un 53.5 de promedio, casi 3 puntos por debajo del valor promedio resultante del IPAM (56.1).

Como puede observarse en el gráfico No. 10.5, entre los sectores que mayor valoran esta realidad, por encima de este promedio, se encuentran los actores vinculados a los medios de comunicación (59.7), al congreso (58.2), a las secretarías municipales de los partidos políticos (57.3) y de las instituciones públicas (56.7). En cambio, entre quienes la valoran por debajo del promedio del IPAP se encuentran, aunque de modo aproximado, los actores vinculados a FEDOMU (53.2) y a mayor distancia, inclusive con una valoración situada por debajo de 50, estarían los representantes de los colectivos sociales (40.3), de la universidad y la academia (49.3).

**Gráfico 10.5**  
**Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP) por sector**



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Si se atiende a la valoración de las variables que inciden en la autonomía política municipal, como demuestra el gráfico N° 10.6, destaca como mayor evaluada la claridad de la relación entre el alcalde y el concejo municipal en el marco normativo (76.0) seguido de la afirmación los municipios cuentan con autonomía para promover el asociativismo municipal (73.4) y la FEDOMU constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal (73,0). Mientras que los aspectos menos evaluados, por debajo del promedio del IPAD, han resultado ser:

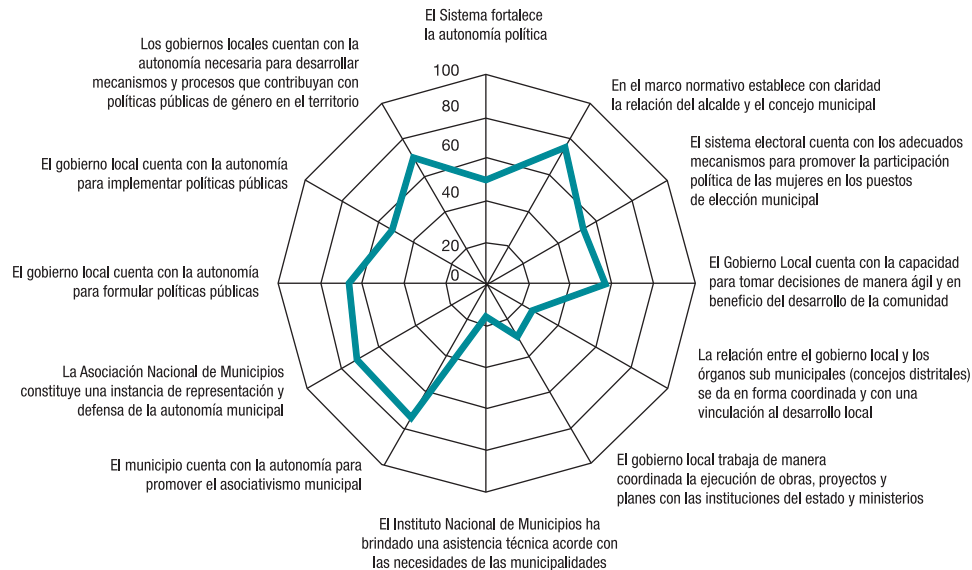
- La prestación de una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades por parte de la Liga Municipal Dominicana, que sólo adquiere el valor de un 15.7.
- El nivel de coordinación entre ayuntamientos y juntas de distrito municipal, un 25.6.
- La coordinación de los gobiernos locales

con las instituciones del Estado y ministerio, con un valor de 28.5.

- La contribución del sistema electoral al fortalecimiento de la autonomía política (51.3)

Según las opiniones promedio de los entrevistados, la capacidad de toma de decisiones de manera ágil por parte de los gobiernos locales en beneficio del desarrollo de la comunidad es evaluada en un 56.7. En relación a ello, según los mismos, la autonomía con la que cuentan los gobiernos locales para llevar a cabo sus propias políticas públicas es mayor en la etapa de formulación de las mismas (66.8) que en la fase de implementación (52.1) por lo que podemos afirmar que las limitaciones en la capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos estarían más relacionadas con los factores que intervienen en la fase de implementación de las decisiones o políticas locales.

**Gráfico 10.6**  
Valoración de las variables que conforman el Índice de Percepción  
de la Autonomía Política (IPAP)



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Si se atiende a la cuestión de la relación del alcalde y el concejo cabe destacar que la ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios establece con claridad las diferentes funciones que se atribuyen a la alcaldía y al concejo municipal como órganos complementarios que constituyen el ayuntamiento. Así la alcaldía tiene atribuidas funciones ejecutivas mientras que al concejo municipal se le reserva funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización. Como consecuencia de esta diferenciación el alcalde puede participar en las sesiones del concejo con voz pero sin voto y el concejo, compuesto por regidores y regidoras, tiene competencia para aprobar en última instancia decisiones de la alcaldía

como son: el presupuesto municipal, la estructura y organización interna del ayuntamiento, los instrumentos de planificación, el nombramiento de funcionarios así como todos los reglamentos y ordenanzas municipales que se desee sean dictadas, entre otras.

La ley, por tanto, delimita claramente cómo debe ser la relación del alcalde y el concejo municipal. Pero además en la República Dominicana, donde como consecuencia del sistema electoral los concejos municipales son de carácter pluripartidario, existe desde 2006 un pacto político por el cual se respeta como norma que el partido del alcalde ocupe también la presidencia del

concejo municipal en aras de lograr una mayor gobernabilidad municipal<sup>173</sup>.

La opinión de los entrevistados confirmaría este punto acerca del análisis de la ley. Un 82% manifestó estar de acuerdo sobre la claridad existente en el marco normativo en cuanto a la relación del alcalde y el concejo y un 7% afirmó estar muy de acuerdo. Este grado de acuerdo es total en el caso de los medios de comunicación y del congreso cuyos representantes en un 100% coincidieron en ello. El nivel de acuerdo también es alto en el sector de la academia y la universidad donde se alcanzó un 75% de acuerdo y un 13% de muy acuerdo. Mientras que el sector de la FEDOMU presentó un grado de acuerdo de un 88% frente a un 8% de desacuerdo y el de los colectivos sociales de un 83% de acuerdo frente a un 17% que se posicionó en ni en acuerdo ni en desacuerdo.

La Ley 176-07 reconoce el derecho de los municipios a asociarse ya sea para la ejecución común de obras y servicios determinados de su competencia a través de mancomunidades (art. 72) o para la promoción y protección de sus intereses comunes mediante la constitución de asociaciones de ámbito nacional, regional o provincial (art. 367). En este sentido el 82% de los entrevistados afirmó estar de acuerdo con que los municipios cuentan con la autonomía para promover el asociativismo municipal y un 9% manifestó estar muy de acuerdo. En este caso los niveles de mayor desacuerdo se situaron principalmente en el sector de los colectivos sociales con un 33% de las opiniones en desacuerdo y en el de los medios de comunicación con un 17%.

Lo cierto es que la existencia de la FEDOMU, compuesta además por oficinas regionales a lo largo del país, avalaría la autonomía para la promoción del asociativismo municipal si bien las dificultades o limitaciones sobre este aspecto se encontrarían más bien relacionadas con la autonomía o las posibilidades de conformar mancomunidades ya que éstas todavía no han alcanzado un grado de creación y desarrollo que se corresponda con las posibilidades que permite la ley.

Desde su creación en el año 2001, la FEDOMU ha alcanzado un considerable desarrollo institucional el cual le ha permitido convertirse y posicionarse como institución interlocutora de los municipios. La opinión de los entrevistados confirmaría este punto ya que un 74% de los mismos se mostró de acuerdo con la afirmación de que la FEDOMU constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal junto a un 13% que afirmó estar muy de acuerdo. Tal y como demuestra el cuadro N° 10.16, los representantes de las secretarías de los partidos políticos coincidieron en un 100% en este punto y los representantes de los medios de comunicación opinaron en un 83% de acuerdo y un 17% muy de acuerdo.

El sector más crítico con esta cuestión sería el de los colectivos sociales entre quienes se presentaron en un 17% muy en desacuerdo, seguido del sector del congreso entre el que se alcanzó un 11% en desacuerdo.

---

173. En 2010 este pacto no se renovó, debido a divergencias entre el PLD y el PRD como consecuencia del proceso electoral. Sin embargo la FEDOMU hizo una llamada a las autoridades locales para que se respetara para garantizar una mayor gobernabilidad. Información disponible en:  
[http://www3.elcaribe.com.do/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=252816:prd-rechaza-pacto-con-el-pld&catid=104:nacionales&Itemid=115](http://www3.elcaribe.com.do/site/index.php?option=com_content&view=article&id=252816:prd-rechaza-pacto-con-el-pld&catid=104:nacionales&Itemid=115) 17/08/2010  
<http://www.fedomu.org.do/noticias/notadeprensa17-08-2010.html> 17/08/2010

**Cuadro 10.6**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“la FEDOMU constituye una instancia de representación  
y defensa de la autonomía municipal” por sector

Autonomía Política		
Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía política?		
Categoría	Frecuencia	Porcentaje
A) Capacidad de elección de autoridades	23	24%
B) Capacidad de definición de políticas públicas para el desarrollo	14	15%
C) Poder de toma de decisiones en el territorio	11	12%
D) Capacidad de autodirección/autogestión en el municipio	10	11%
E) No injerencia de los partidos	7	7%
F) Independencia de otras instancias	5	5%
G) Participación ciudadana en la toma de decisiones	4	4%
H) Atender necesidades de los munícipes	4	4%
I) Otras	12	13%
J) NS/NC	5	5%

Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Respecto a la baja valoración obtenida en la cuestión relacionada con la Liga Municipal Dominicana se debe destacar, en primer lugar, que uno de los principales motivos por los cuales se impulsó la reforma del régimen municipal en la República Dominicana a través de la aprobación de la Ley 176-07 fue la modificación del rol y las

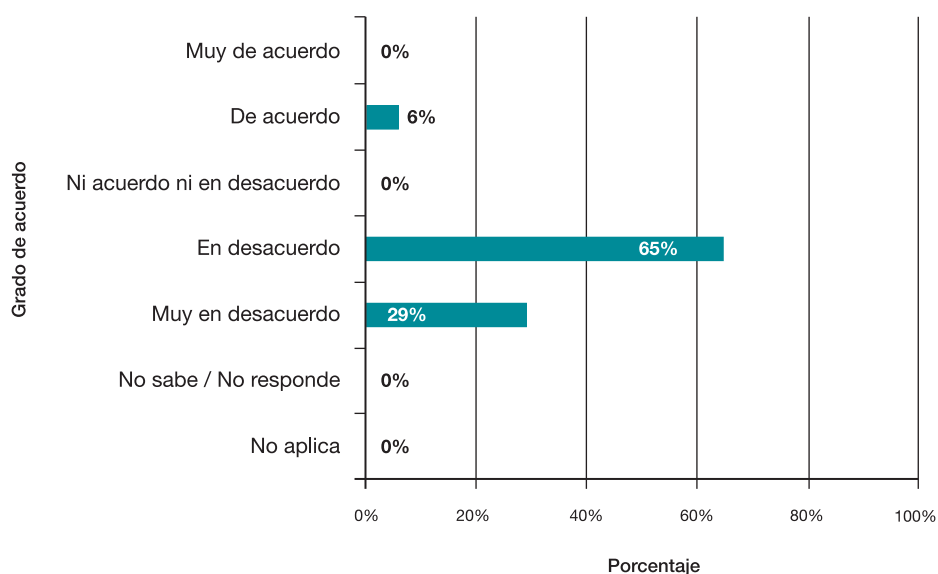
funciones de la Liga Municipal Dominicana que en su origen nació como un instituto de cooperación intermunicipal pero que tras el desarrollo legislativo posterior adquirió un rol rector y de control de los municipios sobre todo en el ámbito financiero<sup>174</sup>.

174. Capítulo VI Distorsiones políticas institucionales externas en la República Dominicana en Gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana, ODAM, Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2009.

Con la nueva ley municipal las funciones de la Liga Municipal Dominicana se limitaron a la prestación de asistencia técnica y planificación a los municipios como eje principal de su naturaleza. Sin embargo, transcurridos tres años de la aprobación de la ley, la valoración de los encuestados sobre el ejercicio de esta institución en función de su nuevo rol confirma que todavía ésta no se ha readaptado al mismo.

Así, como puede observarse en el gráfico N° 10.7, el 29% afirmó estar muy en desacuerdo con que la Liga haya brindado una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades y un 65% mantuvo estar en desacuerdo. Únicamente un 6% (compuesto por un 8% de los actores vinculados a la FEDOMU y un 18% de los representantes de instituciones públicas) sostiene estar de acuerdo.

**Gráfico 10.7**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“la Liga Municipal Dominicana ha brindado una asistencia técnica acorde  
con las necesidades de las municipalidades”



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Como se apunta en el cuadro N° 10.17, entre los sectores que se mostraron más en desacuerdo con esta cuestión se encuentran los representantes de las secretarías de asuntos municipales de los partidos políticos y de los colectivos sociales quienes se muestran en un 100% muy en desacuerdo. Los medios de comunicación se posicionaron en un 100% en desacuerdo mien-

tras que los actores vinculados al Congreso en un 5% muy en desacuerdo y un 95% muy de acuerdo. Los actores vinculados a la academia y la universidad se presentaron en un 50% muy en desacuerdo y en desacuerdo respectivamente mientras que los actores vinculados a la FEDOMU, por su parte, lo hicieron en un 21% muy en desacuerdo y un 71% en desacuerdo.

**Cuadro 10.17**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“La Liga Municipal Dominicana ha brindado una asistencia técnica acorde  
con las necesidades de los municipios” por sector

Sectores	Grado de acuerdo						
	Porcentaje						
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	Total
Asociación Nacional de Municipios	21%	71%	0%	8%	0%	0%	100%
Asamblea Nacional y Congreso	5%	95%	0%	0%	0%	0%	100%
Partido Político	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Institución Pública (que tutela o genera información)	35%	47%	0%	18%	0%	0%	100%
Universidad, academia, instituto de investigación	50%	50%	0%	0%	0%	0%	100%
Colectivos Sociales	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Medios de comunicación	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>29%</b>	<b>65%</b>	<b>0%</b>	<b>6%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Con relación al segundo de los aspectos menor evaluados, es decir, la relación entre los municipios y los distritos municipales (órganos sub municipales) destaca que un 71% de los entrevistados afirmó estar en desacuerdo con que esta relación se da de forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local junto a un 15% que destacó estar muy en desacuerdo. Sólo un 10% se presentó de acuerdo respecto a este aspecto.

A pesar de que la Ley 176-07 caracteriza a los distritos municipales como órganos sub municipales que deben establecer relaciones de coordinación con el municipio cabecera, la opinión de los actores entrevistados constata una realidad diferente a la que se derivaría del marco jurídico. En la práctica ocurre que estas entidades funcionan de modo más bien independiente o autónomo de los municipios. Así, las juntas de

distrito municipal elaboran y aprueban su propio presupuesto, reciben directamente las transferencias de recursos del estado y nombran y seleccionan su propio personal. La Ley, sin embargo, prevé que el concejo municipal debe ratificar el presupuesto de los distritos municipales, debe conocer y aprobar los informes trimestrales de los distritos (art. 52) así como autorizar los empréstitos, la apropiación y enajenación de bienes municipales, la creación de arbitrios y el inicio de las contrataciones en lo referente a licitaciones y concesiones (art. 82).

La legislación municipal con el objetivo de garantizar mayores niveles de gobernabilidad, otorgó a los distritos municipales una mayor autonomía política a través de la previsión de la elección de sus autoridades mediante voto popular directo en vez de indirecto, como venía siendo la norma hasta el momento puesto que los directores y



vocales de las juntas de distrito municipal eran escogidos por el alcalde del municipio cabecera. Esta nueva modalidad de elección se ha ejercido en las últimas elecciones del 16 de mayo de 2010 por lo que los directores y vocales tendrán a partir de ahora mayor legitimidad política para tomar y llevar a cabo sus propias decisiones.

Además la Constitución de la República, tras la última reforma constitucional, reconoce la autonomía de los distritos municipales al mismo nivel que la de los municipios al establecer en su artículo 199 que “El Distrito Nacional, los ayuntamientos y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y

sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos en esta Constitución y las leyes”. Por lo que el nivel de autonomía de estas entidades se ha visto reforzado.

Los sectores que según el cuadro N° 10.18 se mostraron más en desacuerdo con la afirmación sobre la relación entre municipios y distritos municipales fueron el de la academia y la universidad y de los colectivos sociales que respectivamente opinaron estar un 38% y un 33% muy en desacuerdo con que esta relación se dé de forma coordinada y con vinculación al desarrollo. Mientras que el congreso es el sector que presentó un mayor porcentaje de acuerdo, un 21%, junto a los medios de comunicación, con un 17% y los actores vinculados a la FEDOMU, con un 13%.

**Cuadro 10.18**

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“la relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales)  
se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local” por sector

Sectores	Grado de acuerdo						
	Porcentaje						
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	Total
<b>Asociación Nacional de Municipios</b>	<b>17%</b>	<b>67%</b>	<b>4%</b>	<b>13%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
Asamblea Nacional y Congreso	5%	74%	0%	21%	0%	0%	100%
Partido Político	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%
Institución Pública (que tutela o genera información)	12%	82%	0%	0%	0%	6%	100%
Universidad, academia, instituto de investigación	38%	63%	0%	0%	0%	0%	100%
Colectivos Sociales	33%	67%	0%	0%	0%	0%	100%
Medios de comunicación	0%	50%	0%	17%	0%	33%	100%
<b>Total</b>	<b>15%</b>	<b>71%</b>	<b>1%</b>	<b>10%</b>	<b>0%</b>	<b>4%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

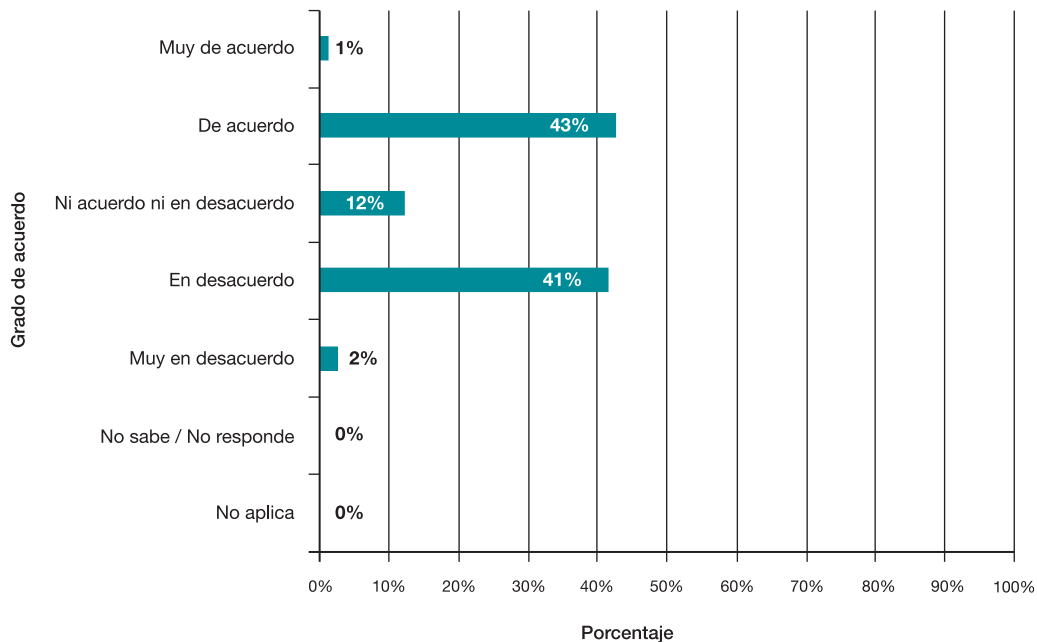
En referencia al ámbito político de la autonomía municipal, los entrevistados valoraron en menor medida el aspecto de la coordinación de los gobiernos locales con instituciones del Estado y ministerios para la ejecución de obras, proyectos y planes. Esta valoración vendría a reforzar la idea de que en la República Dominicana existe un déficit de mecanismos de coordinación interinstitucional como ya se había apuntado con la baja valoración sobre la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional que eviten duplicidad de funciones que se midió como componente del IPRI como consecuencia de la existencia de un vacío jurídico e institucional en cuanto al establecimiento de este tipo de mecanismos de coordinación.

De nuevo los sectores más críticos con esta cuestión resultaron ser el sector de la academia y universidad así como de los colectivos sociales

con un 38% y un 33% de sus representantes en muy en desacuerdo frente a un 33% de los representantes de los medios de comunicación que se mostraron de acuerdo con esta afirmación. Los actores entrevistados vinculados a la FEDOMU, entre los que encontramos a los alcaldes, se mostraron en un 17% en muy en desacuerdo junto a un 75% en desacuerdo.

Por último, resta atender la opinión sobre la cuestión de la contribución del sistema electoral al fortalecimiento de la autonomía municipal sobre la que se deriva una necesidad de mejora. Así del total de entrevistados, como se presenta en el gráfico No. 10.8, un 43% se mostró de acuerdo con que el sistema electoral fortalece la autonomía política mientras que un 41% junto a un 12% afirmaron estar en desacuerdo y en ni acuerdo ni en desacuerdo respectivamente.

**Gráfico 10.8**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el Sistema Electoral fortalece la autonomía política”



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Entre los elementos del sistema electoral que pueden estarían limitando la autonomía política y que propician este nivel de desacuerdo, puede señalarse principalmente la falta de una ley de partidos políticos así como el calendario electoral.

La propuesta de una ley de partidos destinada a regular el financiamiento de la campaña electoral se ha debatido desde 1999 cuando la Comisión para la reforma y Modernización del Estado (COMPRYME) elaboró un primer proyecto<sup>175</sup>. Éste, sin embargo, llegó al Congreso por primera vez en 2003 y desde entonces, con más o menos variantes, se ha reintroducido hasta unas siete veces sin haber alcanzado todavía el éxito en cuanto a su aprobación<sup>176</sup>.

En cuanto al calendario electoral, cabe señalarse que tras la última reforma constitucional éste sufrió una modificación, por la cual a partir de 2016 las elecciones municipales se celebrarán

en el mismo año que las presidenciales y las congresuales si bien separadas por un período de 3 meses mientras que hasta el momento los comicios municipales se celebraban junto a los congresuales y separados de los presidenciales.

Por sectores, quienes se posicionaron de modo más contrario a la afirmación el sistema electoral dominicano fortalece la autonomía municipal fueron el sector de la academia y la universidad con un 75% de sus representantes en desacuerdo, de los colectivos sociales con un 67% de desacuerdo y un 17% de muy en desacuerdo así como el propio sector de la FEDOMU entre quienes un 50% se mostraron en desacuerdo como se señala en el cuadro N° 10.19. Los sectores que se posicionaron en cambio más a favor fueron el de los representantes de las secretarías de asuntos municipales de los partidos políticos con un 100% de acuerdo y de los medios de comunicación con un 83%.

---

175. Bolívar, Díaz J. La Ley de Partidos: Otra burla política en: <http://www.hoy.com.do/tema-de-hoy/2010/2/6/312923/La-Ley-de-Partidosotra-burla-politica>.

176. En la actualidad, al comienzo de la segunda legislatura ordinaria de 2010 (sesión núm. 12), este proyecto ha vuelto a ser reintroducido en el Senado a propuesta de los diputados Máximo Castro (PRSC) y Alfredo Martínez (PLD). Disponible en: <http://www.camaradediputados.gov.do/masterlex/default.asp>

**Cuadro 10.19**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el Sistema Electoral fortalece la autonomía política” por sector

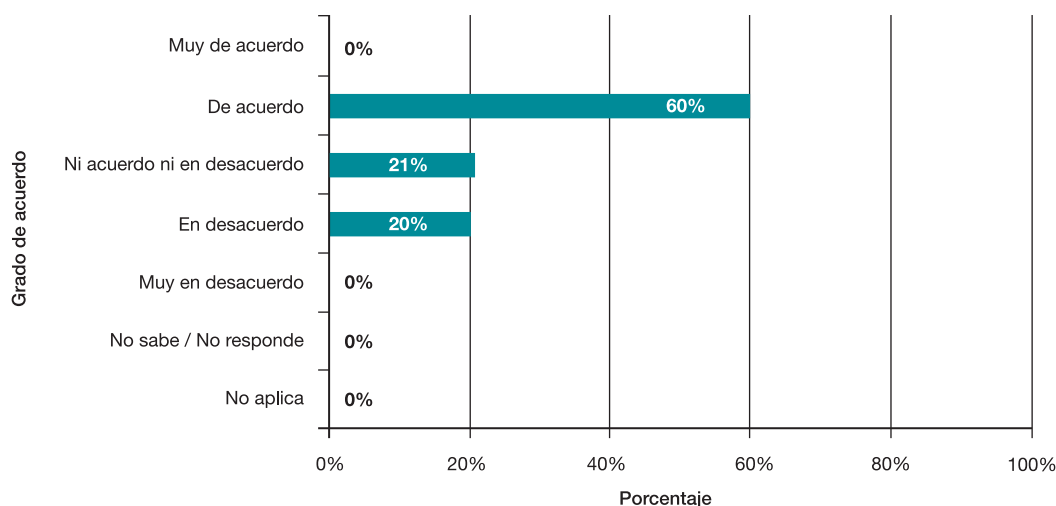
Sectores	Grado de acuerdo						
	Porcentaje						
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	Total
Asociación Nacional de Municipios	4%	50%	8%	38%	0%	0%	100%
Asamblea Nacional y Congreso	0%	37%	16%	47%	0%	0%	100%
Partido Político	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Institución Pública (que tutela o genera información)	0%	24%	18%	53%	6%	0%	100%
Universidad, academia, instituto de investigación	0%	75%	13%	13%	0%	0%	100%
Colectivos Sociales	17%	67%	17%	0%	0%	0%	100%
Medios de comunicación	0%	17%	0%	83%	0%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>2%</b>	<b>41%</b>	<b>12%</b>	<b>43%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Por último, en cuanto a la capacidad de toma de decisiones de manera ágil por parte de los gobiernos locales el nivel de acuerdo, como se observa en el gráfico No. 10.9, de los entrevista-

dos se situó en un 60% mientras que un 20% se mostró en desacuerdo y un 21% ni acuerdo ni en desacuerdo lo que apuntaría a cierta debilidad en la capacidad de toma de decisiones.

**Gráfico 10.9**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil  
y en beneficio del desarrollo de la comunidad”



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

El sector de los colectivos sociales es el que presenta mayor nivel de desacuerdo con esta afirmación con un 50% de representantes en desacuerdo mientras que el del Congreso es el que se presentó más de acuerdo con un 79% de los legisladores entrevistados de acuerdo con ella. Los representantes de los medios de comunicación por su parte opinaron en un 67% estar de acuerdo frente a un 33% en desacuerdo. Para el sector de la academia y universidad así como de las instituciones públicas la opinión estaría dividida entre los que opinan estar de acuerdo y los que se muestran en desacuerdo y en ni acuerdo ni en desacuerdo. Y por último para los actores vinculados a la FEDOMU en su mayoría, un 63%, afirmaron estar de acuerdo mientras que un 13% en desacuerdo.

En cuanto a la autonomía para formular e implementar políticas públicas locales los entrevistados evaluaron que los gobiernos cuentan una

mayor autonomía para la formulación que para la implementación como se señaló al principio. Así esta cuestión presentó un grado de desacuerdo de un 35% frente a un 54% de acuerdo siendo el sector de los Colectivos Sociales el que señaló un mayor nivel de desacuerdo con un 67% seguido del 50% de la universidad y la academia. Entre los actores pertenecientes a la FEDOMU un 38% se mostró también en desacuerdo.

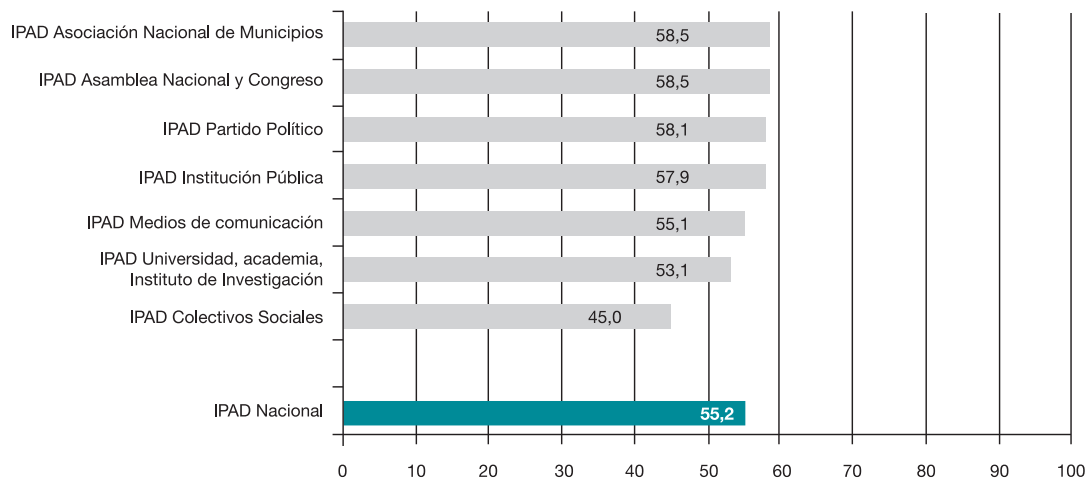
#### 10.3.4. Autonomía administrativa

Como se presentó anteriormente, en la República Dominicana el IPAD se sitúa en un 55.2 de promedio a sólo 1 punto por debajo del IPAM. Entre los sectores que mayor valoran la situación de la autonomía administrativa municipal, por encima del prometido del IPAD, tal y como se observa en el gráfico N° 10.10, destaca en primer lugar la FEDOMU (58.5) seguido del sector del congreso (58.5), de los representantes de las secretarías

de los partidos políticos (58.1) así como de los técnicos y jerarcas de las instituciones públicas que inciden en la autonomía municipal (57.9). El sector vinculado a los medios de comunicación tendría una posición muy aproximada al promedio del IPAD, al situarse en un 55.1. Mientras que

los actores que, en cambio, sitúan su percepción de la autonomía administrativa por debajo de la media de los encuestados serían los pertenecientes a la academia y la universidad (53.1) y de los colectivos sociales (45.0).

**Gráfico 10.10**  
Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD) por sector



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

En cuanto a la valoración de los distintos aspectos que inciden en la autonomía administrativa se puede diferenciar, siguiendo el gráfico N° 10.11, dos grupos según los puntajes promedios obtenidos a partir de la opinión de los encuestados. Un primer grupo de cuestiones que se sitúa por encima del IPAD en el intervalo 60-85 y otro cuya valoración se sitúa por debajo de la media en un intervalo entre 30-45.

Así, los aspectos que han sido valorados por encima de la media total del IPAD tendrían que ver con capacidad de autorregulación y con el marco competencial y serían:

- La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de los ayuntamientos (85.2).
- Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna (75.3).
- Debería existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a los ayuntamientos (75.0).
- Los gobiernos locales cuentan con la au-

tonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización (73.6).

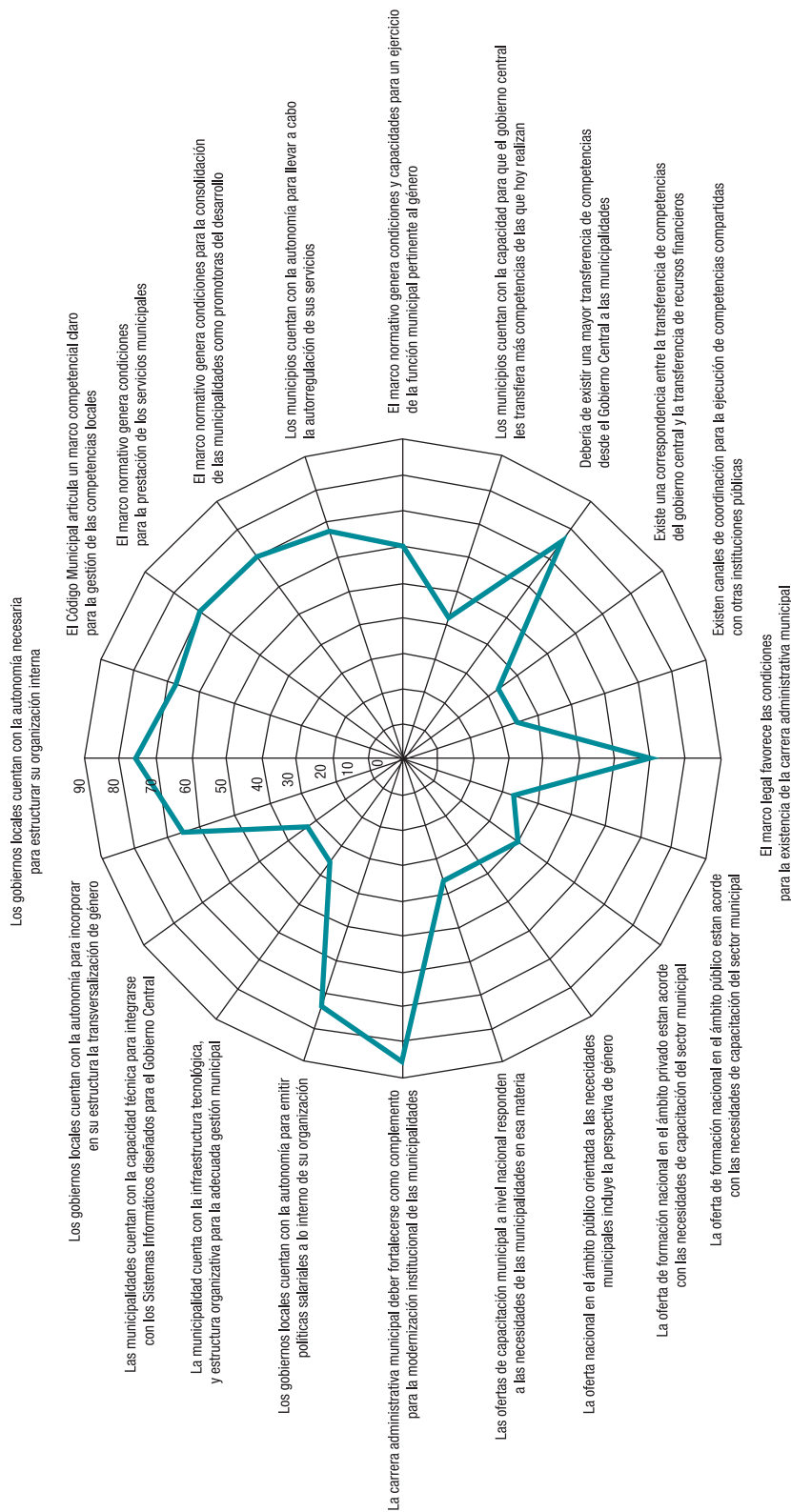
- El marco normativo genera condiciones para la prestación de los servicios municipales (70.8).
- El marco normativo genera condiciones para la consolidación de las municipalidades como promotoras del desarrollo (70.1).
- El marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal (69.2).
- Los municipios cuentan con autonomía para llevar a cabo la autorregulación de los servicios municipales (68.2).
- El Código Municipal articula un marco competencial claro para la gestión de las competencias locales (68.0).

Los aspectos que en cambio han tenido una menor valoración, por debajo de la media del IPAD en un intervalo entre 30-45, están relacionados con la capacidad de gestión, los canales de coordinación para el ejercicio de competencias y la ejecución de planes y proyectos, el sistema de formación municipal y las condiciones o niveles de modernización institucional. De un modo más concreto, estos aspectos han sido los siguientes:

- La oferta de formación nacional en el ámbito pública está acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal (32.7).
- Los ayuntamientos cuenta con la capacidad técnica para integrarse a los sistemas informáticos diseñados por el gobierno Central (32.8).

- Existe una correspondencia entre la transferencia de competencias desde el Gobierno central y la transferencia de recursos financieros (33.5).
- Existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas (33.7).
- Los ayuntamientos cuentan con la infraestructura tecnológica y la estructura organizativa para la adecuada gestión municipal (35.1)
- Las ofertas de de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de las municipalidades en esta materia (36.2).
- La oferta de formación nacional en el ámbito privado está acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal (40.0).
- Los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan (41.8).

**Gráfico 10.11**  
Valoración de las variables que conforman  
el Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)





Por tanto, puede observarse que según los entrevistados existen algunas brechas, sobre todo relacionadas con la implementación del marco legal referido a la autonomía administrativa municipal, que están limitando su desarrollo efectivo.

Por ejemplo, así ocurre en el caso de la gestión de competencias. En general, los entrevistados valoran adecuado el marco legal existente para la gestión de competencias locales. Un 73% se mostró acuerdo con esta afirmación junto a un 5% que afirmó estar muy de acuerdo frente a un 15% que se expresó en desacuerdo y un 6% ni acuerdo ni en desacuerdo. Asimismo la mayoría de entrevistados también manifestó estar de acuerdo con que el marco normativo genera condiciones para la prestación de servicios públicos (afirmación que alcanzó un porcentaje de acuerdo de un 80% de acuerdo junto a un 5% de muy de acuerdo) así como para la consolidación de los gobiernos locales como promotores del desarrollo (en este caso el porcentaje de acuerdo fue de un 79% y un 4% de muy de acuerdo)

Ahora bien, debe señalarse que esta percepción acerca de la adecuación del marco normativo que establece el sistema de competencias se contradice con los resultados del análisis jurídico-institucional del mismo. Así, en la República Dominicana existen una serie de instituciones descentralizadas del Poder Ejecutivo que fueron creadas bajo el principio de especialización funcional para la prestación de servicios como el abastecimiento de agua potable, la vivienda o el tránsito y el transporte que en principio deberían tener un carácter municipal (en el caso del tránsito y el transporte, según la ley municipal, ésta sería una competencia local pero, sin embargo, existen

una serie de instituciones del Estado que ejercen la misma competencia presentándose duplicidad de funciones)<sup>177</sup>.

En segundo lugar, si observamos el marco competencial establecido en la Ley 176-07, si bien se atribuye como propia de los ayuntamientos la competencia para la promoción del desarrollo (art. 19), la mayoría de competencias relacionadas con esta función tienen un carácter compartido con las instancias del gobierno central (atención primaria, educación inicial, básica y capacitación tecnovocacional, la lucha contra la pobreza, las acciones a favor de los grupos vulnerables o la promoción del turismo o el deporte) a excepción de ordenamiento del territorio y construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos.

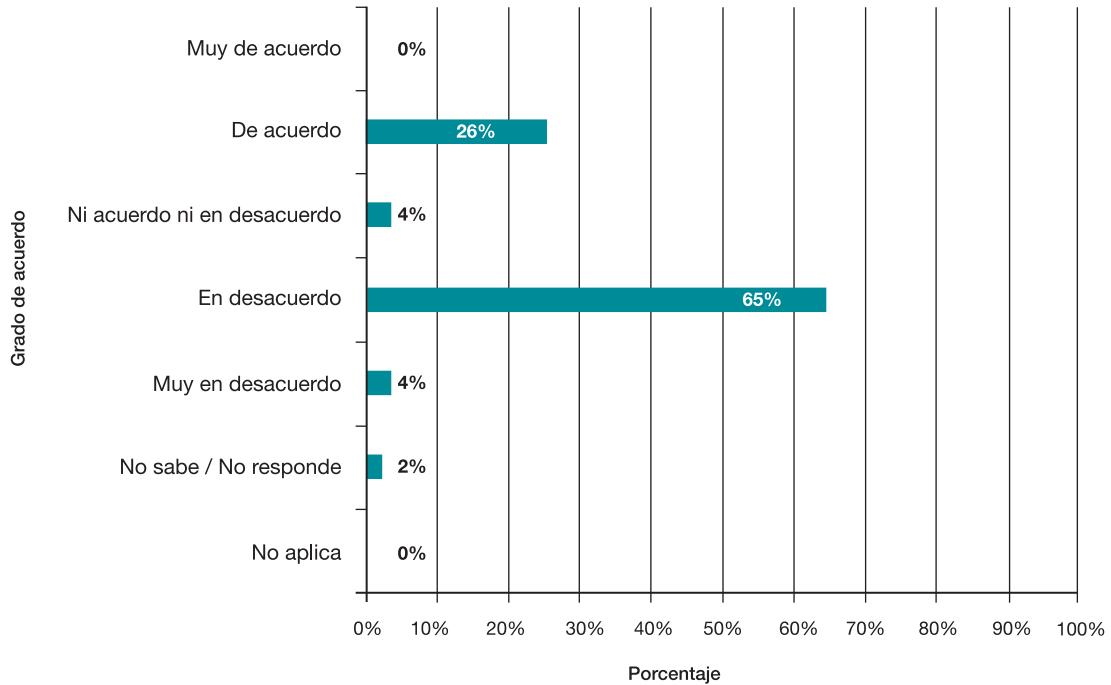
Por otro lado, como ya se señaló en el apartado relativo al IPRI y al IPAD la ley municipal no ha establecido mecanismos destinados a guiar estas relaciones interinstitucionales necesarias para el ejercicio conjunto de las competencias en el territorio. La opinión de los encuestados reflejaría esta situación al producirse un nivel de desacuerdo alto respecto a la afirmación sobre la existencia de canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instancias públicas.

Como se recoge en el gráfico No. 10.12, un 65% dijo estar en desacuerdo junto a un 4% en muy en desacuerdo. El porcentaje de entrevistados de acuerdo con la afirmación fue de un 26% si bien estos canales de coordinación no están institucionalizados a día de hoy, se dan más bien de forma coyuntural.

---

177. En el caso del transporte estas instituciones son: la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT), la Dirección General de Tránsito Terrestre (DGTT) así como la Oficina para el Reordenamiento del Tránsito (OPRET).

**Gráfico 10.12**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas  
con otras instituciones públicas”.



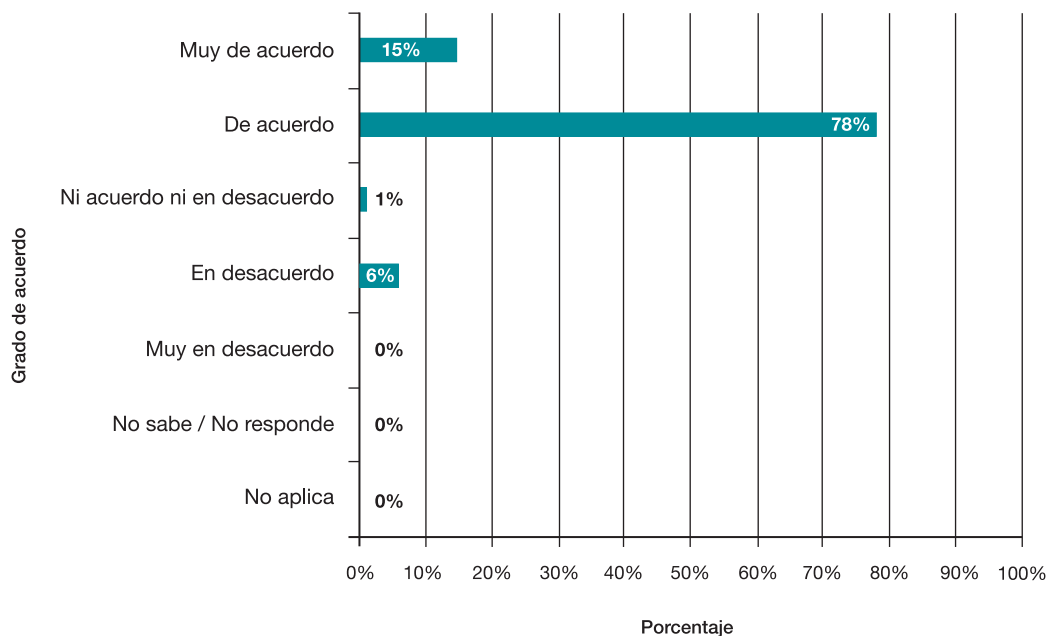
Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Los representantes de los colectivos sociales en su totalidad se situaron entre el muy en desacuerdo y el desacuerdo, en un 33% y 67% respectivamente respecto a esta cuestión. Los representantes de las secretarías de asuntos municipales de los partidos coincidieron 100% en el desacuerdo y entre el sector de la FEDOMU y la universidad y la academia se alcanzó un porcentaje de 71% y 75%.

En la República Dominicana, por la misma existencia de competencias compartidas, existe

por tanto un margen para la transferencias de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos locales de cara a aumentar las capacidades de respuesta de los gobiernos locales a las necesidades y demandas ciudadanas. En este sentido, al preguntar a los encuestados si debería existir una mayor transferencia de competencias desde el nivel central al local los encuestados afirmaron en un 78% estar de acuerdo y en un 15% muy de acuerdo, como se apunta en el gráfico 10.13:

**Gráfico 10.13**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“debería de existir una mayor transferencia de competencias  
desde el Gobierno Central a las municipalidades”

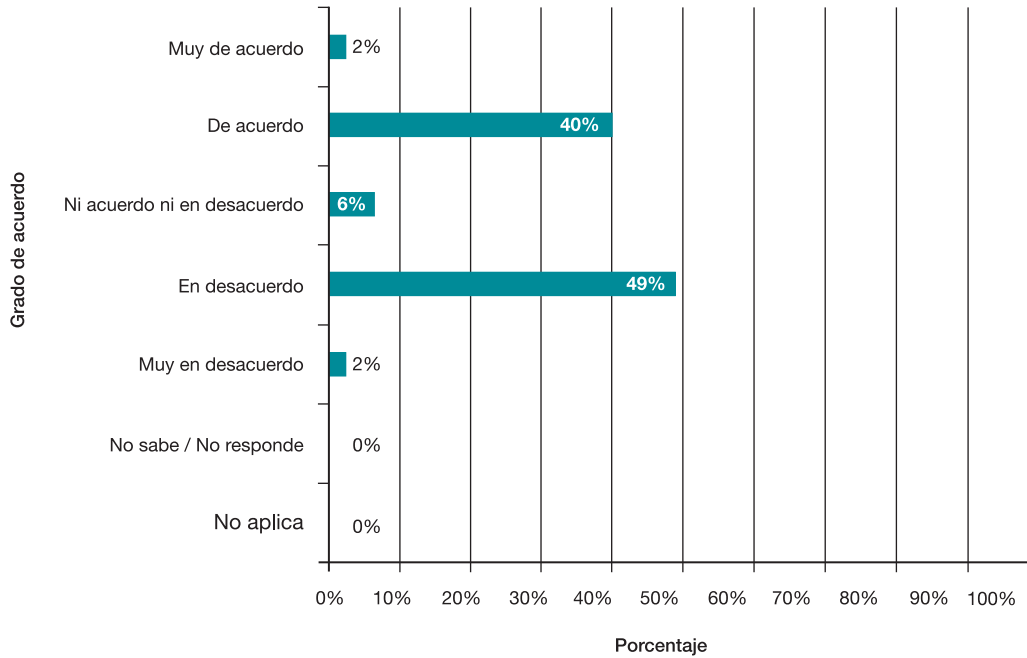


Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

No obstante, este porcentaje de acuerdo disminuye cuando se pregunta sobre si los municipios cuentan con la capacidad para que el gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan. Sobre ésta condición los entrevistados se mostraron en un 49% en des-

acuerdo frente a un 40% en acuerdo, tal y como puede compararse en el gráfico No. 10.14, siendo los sectores de la FEDOMU y de los medios de comunicación quienes se presentaron más de acuerdo con un 71% y un 50% de acuerdo respectivamente.

**Gráfico 10.14**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“debería de existir una mayor transferencia de competencias  
desde el Gobierno Central a las municipalidades”



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Los entrevistados tampoco están de acuerdo con un aspecto que repercutiría en esa falta de capacidad como es la existencia de una correspondencia entre la transferencia de competencias del gobierno central y la transferencia de recursos financieros. Un 73% dijo estar en desacuerdo con esta afirmación frente a un 16% que se mostró de acuerdo.

Como muestra el cuadro No. 10.20, el sector de los medios de comunicación así como de

la universidad y la academia coincidieron en un 100% en presentarse en desacuerdo con esta cuestión mientras que entre los sectores de la FEDOMU se registró un 21% de entrevistados en muy en desacuerdo y un 71% en desacuerdo. La opinión de los representantes de las secretarías de asuntos municipales de los partidos aparece dividida entre el acuerdo y el desacuerdo mientras que en el sector de las instituciones públicas se alcanzó un 29% de acuerdo y del congreso un 21%.

**Cuadro 10.20**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“existe una correspondencia entre la transferencia de competencias  
del gobierno central y las transferencia de recursos financieros” por sector

Sectores	Grado de acuerdo						
	Porcentaje						
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	Total
Asociación Nacional de Municipios	21%	71%	0%	8%	0%	0%	100%
Asamblea Nacional y Congreso	0%	74%	0%	21%	0%	5%	100%
Partido Político	0%	50%	0%	50%	0%	0%	100%
Institución Pública (que tutela o genera información)	0%	65%	6%	29%	0%	0%	100%
Universidad, academia, instituto de investigación	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%
Colectivos Sociales	17%	50%	17%	17%	0%	0%	100%
Medios de comunicación	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>7%</b>	<b>73%</b>	<b>2%</b>	<b>16%</b>	<b>0%</b>	<b>1%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

En cuanto a las capacidades de autoorganización se destaca el alto grado de acuerdo alcanzado acerca de la autonomía que disfrutaron los gobiernos locales para estructurar su organización interna (85% entrevistados en acuerdo y 9% muy de acuerdo), para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios (80% de acuerdo y 4% muy de acuerdo), así como para emitir políticas salariales a los internos de su organización (89% de acuerdo y 4% muy de acuerdo).

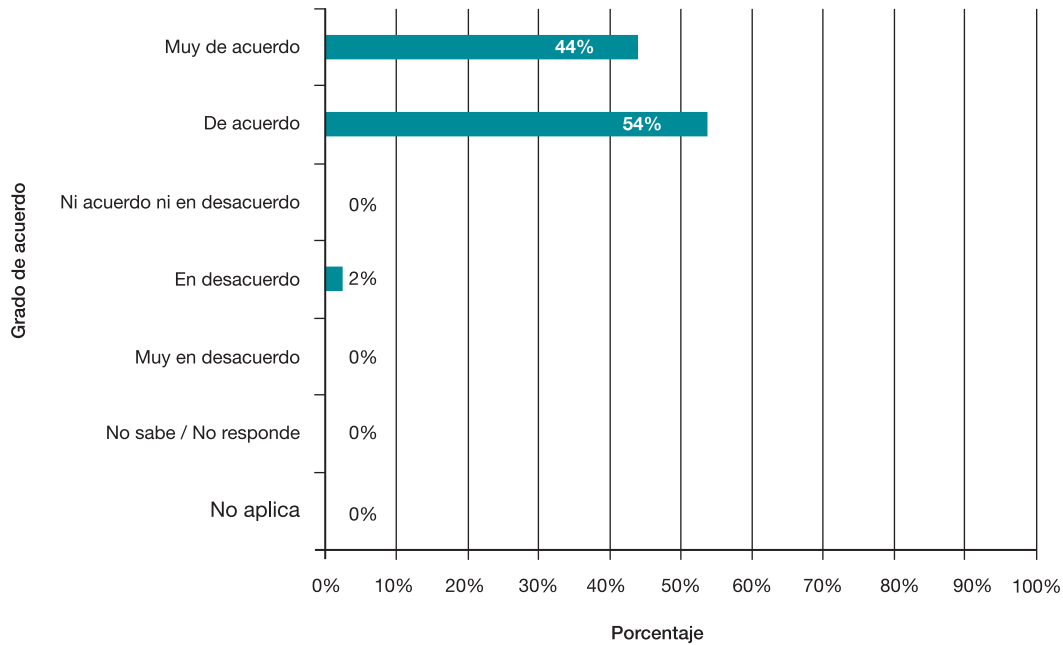
En relación a la percepción de los entrevistados sobre la carrera administrativa municipal destaca también el alto grado de acuerdo sobre la existencia de un marco legal que favorezca la existencia de la CAM. Un 80% de los encuestados se mostró de acuerdo junto a un 2% muy de acuerdo que se concentra en el sector de la FEDOMU.

En la República Dominicana la CAM no ha sido implementada hasta el momento pero sí se ha desarrollado el marco normativo para su implementación. En 2008 se aprobó la Ley 41-08 de Función Pública y recientemente la FEDOMU con la colaboración de la Fundación DEMUCA y en estrecha coordinación con el Ministerio de Administración Pública (MAP) elaboró un reglamento modelo sobre el estatuto del empleado/a municipal.

Precisamente el aspecto sobre el que se ha alcanzado un mayor grado de acuerdo está relacionado con la implementación de la CAM y tiene que ver con la afirmación sobre si ésta debe fortalecerse como complemento para la modernización de los gobiernos locales. Tal y como muestra el gráfico No. 10.15, un 54% de los encuestados afirmó estar de acuerdo junto a un 44% que se mostró muy de acuerdo.

**Gráfico 10.15**

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“la carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento  
para la modernización institucional de las municipalidades”



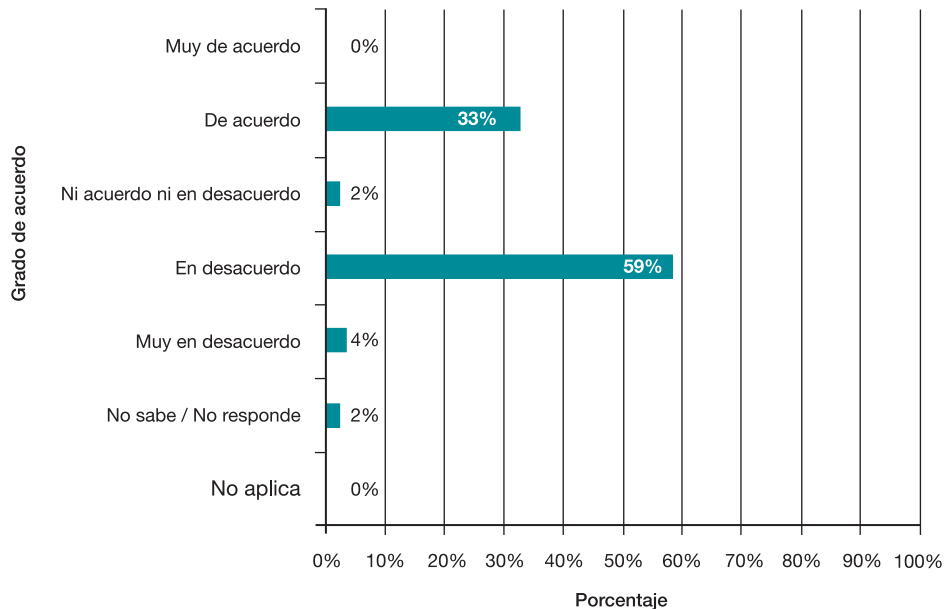
Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Ahora bien, en la República Dominicana, existiría una distorsión institucional para su implementación como consecuencia de las debilidades presentes en el sistema de capacitación del recurso humano municipal derivadas de que no existe una política nacional de capacitación ni una oferta de formación municipal amplia en el país<sup>178</sup>.

Las opiniones de los entrevistados corroboran la situación de falta de respuesta a las necesidades de capacitación del sector municipal. Así, como puede compararse en el gráfico No. 10.16, un 59% de los entrevistados se mostró en desacuerdo con que las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de las municipalidades en esa materia frente a un 33% que se mantuvo de acuerdo.

178. Diagnóstico sobre necesidades de formación y capacitación de funcionarios y autoridades municipales de Centroamérica y República Dominicana, Fundación DEMUCA San José, Costa Rica, 2007; p. 73-76.

**Gráfico 10.16**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden  
a las necesidades de las municipalidades en esa materia”



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Por último, la realidad de la modernización institucional ha sido evaluada de modo deficiente por parte de los entrevistados. Un 57% opinó estar en desacuerdo con que los ayuntamientos cuentan con la infraestructura tecnológica y estructura organizativa para una adecuada gestión municipal junto a un 9% que afirmó estar muy en desacuerdo. Y casi al mismo nivel con un 56% de grado de desacuerdo y un 7% de muy en desacuerdo se mostraron contrarios a que los ayuntamientos cuentan con la capacidad técnica para integrarse en los sistemas informáticos diseñados por el gobierno central.

### 10.3.5. Autonomía financiera

Como se destacó al principio, el IPAF en la República Dominicana se sitúa en el valor más bajo de

los índices relacionados con los distintos ámbitos de la autonomía municipal al obtener un puntaje promedio de 51.8 lo que le sitúa a 5 puntos por debajo del nivel promedio marcado por el IPAM. De ello puede derivarse que los entrevistados consideran que este aspecto de la autonomía es el que mayores limitantes presenta.

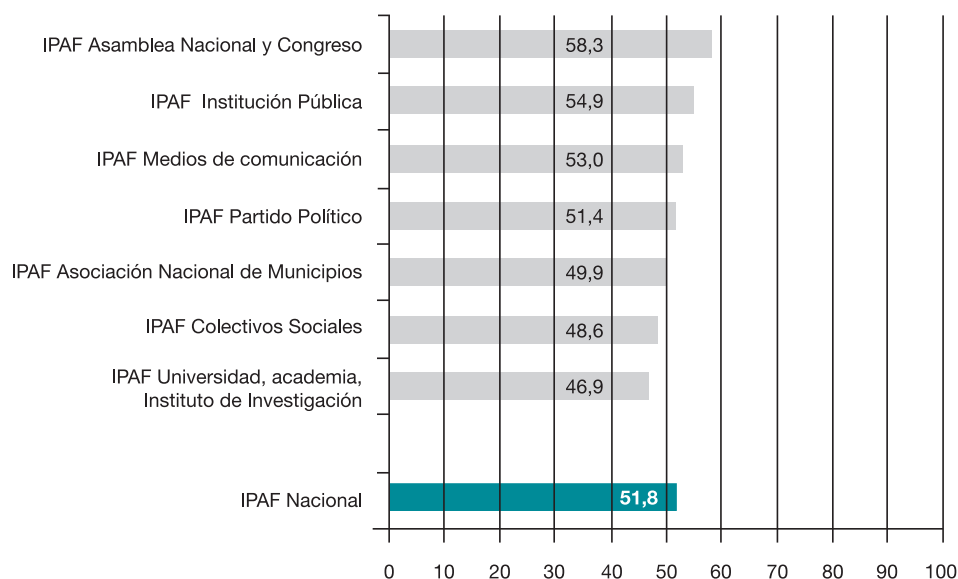
Como se visualiza en el gráfico N° 10.17, entre los sectores que perciben la situación de la autonomía financiera municipal en un nivel más bajo, por debajo del prometido del IPAF, se encuentran en primer lugar los actores representantes de la universidad y la academia (46.9), de los colectivos sociales (48.6) así como los actores vinculados a la FEDOMU (49.9). Por su parte, el promedio de la valoración de los representantes

de los secretarios de asuntos municipales de los partidos, la evalúan con un valor aproximado al alcanzado por el IPAD, un 51.4.

Por otro lado, quienes mayor valoran la situación de la autonomía financiera de los municipios

son los representantes en el Congreso (58.3) así como aquellos que pertenecen a instituciones públicas que inciden en la autonomía municipal (54.9) y a los medios de comunicación (53.0).

**Gráfico 10.17**  
Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF) por sector



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Como se apunta en el gráfico N° 10.18, los aspectos relacionados con la autonomía financiera municipal que presentan una mayor valoración por parte de los entrevistados han resultado ser la autonomía de los gobiernos locales para definir sus presupuestos municipales con un 70.0 así como para modificarlos, con un 73.5. Asimismo se considera que el marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades (66.3) si bien el aspecto con la valoración más baja en el marco del IPAF es

el cumplimiento del gobierno central en cuanto a los montos de las transferencias establecidas por ley, que ha recibido un puntaje de un 24.4.

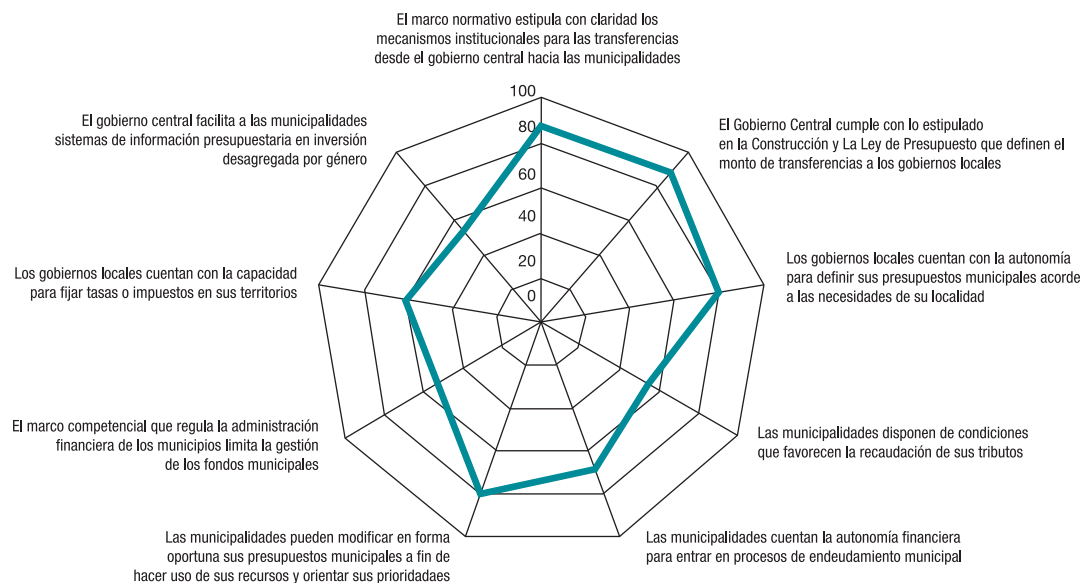
En cuanto a la capacidad de generar ingresos propios o por otros medios específicos, los entrevistados valoraron con un 47.1 la autonomía para entrar en procesos de endeudamiento municipal, con un 56.3 la capacidad para fijar tasas o arbitrios en sus territorios y por último en un 46.4 la disposición de condiciones que favorezcan la recaudación.



Por último, para el total de encuestados la valoración sobre la limitación de la gestión de los fondos por parte del marco legal que regula la

administración financiera de los municipios se sitúa en un valor de un 51.6.

**Gráfico 10.18**  
Valoración de las variables que conforman  
el Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Previo a la aprobación de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, los ayuntamientos en la República Dominicana elaboraban sus presupuestos en función de lo establecido en el artículo 1 de la Ley N. 673, la cual regulaba la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos de los ayuntamientos: a partir de la presente Ley los presupuestos y egresos de los ayuntamientos después de aprobados por éstos serán sometidos al Comité Ejecutivo de la Liga

Municipal Dominicana para fines de revisión, pudiendo este organismo introducir modificaciones que deberán ser acogidas por los ayuntamientos.

Por tanto, bajo el régimen municipal anterior los ayuntamientos no tenían autonomía plena para elaborar y modificar sus propios presupuestos<sup>179</sup>. En la actualidad, sin embargo, bajo la ley 176-07, los ayuntamientos elaboran y aprueban su propio presupuesto y deciden sobre sus mo-

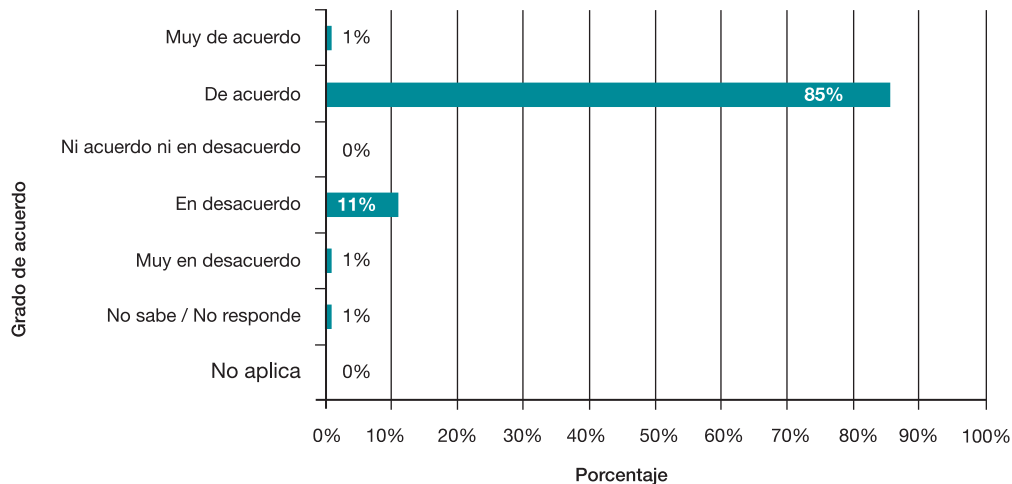
179. Capítulo VI Distorsiones políticas institucionales externas en la República Dominicana en Gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana, ODAM, Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2009

dificaciones sin ese tutelaje de la Liga Municipal Dominicana que como se explicó en el apartado sobre autonomía política, perdió su rol rector y de control sobre los municipios en el ámbito financiero que le otorgaba la citada ley N. 673.

De esta forma los entrevistados confirman con su opinión este hecho. Como se observa en el gráfico N° 10.19, el 85% de los mismos está de

acuerdo con que los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad mientras que un 11% estaría en desacuerdo. Entre este 11% el sector que presenta mayor nivel de desacuerdo sobre esta cuestión es la FEDOMU así como los medios de comunicación con un 17%.

**Gráfico 10.19**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad”



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Asimismo, un 91% de los entrevistados consideran que los gobiernos locales pueden modificar de forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades frente a un 2% que dice estar en desacuerdo por lo que en general se puede afirmar que éstos apenas observan limitaciones ante esta potestad.

Respecto a las transferencias del gobierno central a los ayuntamientos, en la República Dominicana su regulación está contenida principalmente en una ley complementaria: la Ley 166-03 sobre la participación de los ayuntamientos en los montos totales del Estado Dominicano pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos<sup>180</sup>. Esta ley en concreto esta-

180. Observatorio de la Autonomía Municipal: La Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana, Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2009; p. 272.

blece el monto total de esta participación en el presupuesto nacional así como los criterios para el reparto de los recursos (criterio poblacional) y los mecanismos previstos para hacer llegar éstos a los ayuntamientos y juntas de distrito municipal. Así las asignaciones presupuestarias del Estado a favor de los ayuntamientos y juntas son realizadas antes del día 25 de cada mes a través de la Tesorería Nacional.

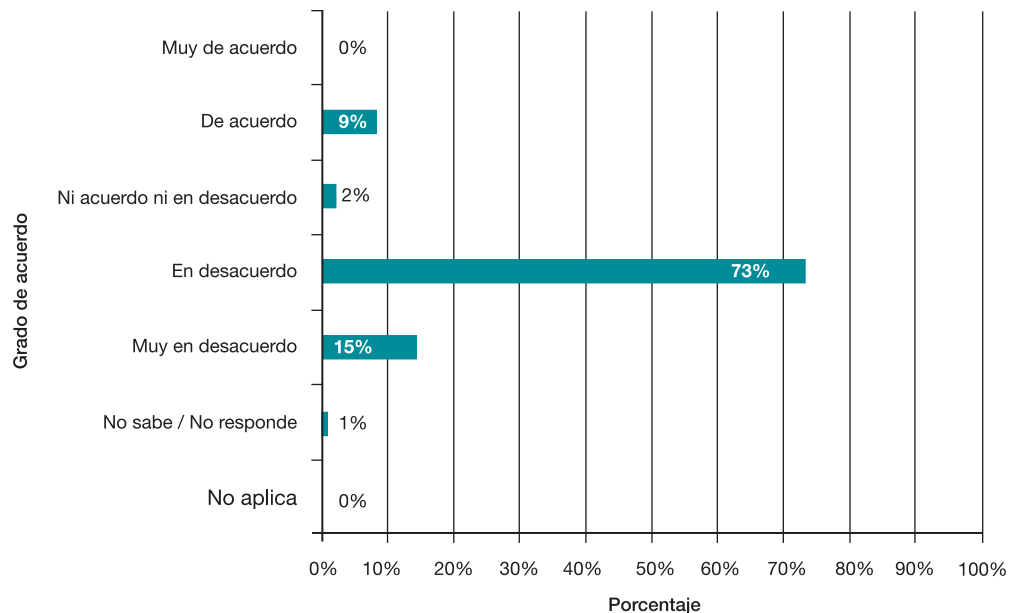
Según los entrevistados el marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias del gobierno central a los ayuntamientos. Así un 74% se mostró de acuerdo con esta afirmación, junto a un 4% que dijo estar muy de acuerdo frente a un 17% que

opinó estar en desacuerdo. Entre los sectores que presentaron mayor grado de desacuerdo se encuentran los medios de comunicación con un 33% y la universidad y academia con un 25%.

Ahora bien este grado de acuerdo se convierte en desacuerdo al preguntar sobre el cumplimiento del gobierno central de este marco normativo ya que el 73% de los entrevistados afirmó estar en desacuerdo con que el gobierno central cumple con lo estipulado en la ley 166-03 que define el monto de las transferencias a los gobiernos locales junto a un 15% que afirmó estar muy en desacuerdo como puede observarse en el gráfico No. 10.20.

**Gráfico 10.20**

**Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el gobierno central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales”**



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Como apunta el cuadro N° 10.21, el sector que se mostró más en desacuerdo con esta afirmación fue el de los colectivos sociales con un 50% de entrevistados muy en desacuerdo y un 50% en desacuerdo con ella seguido del sector vinculado a la universidad y la academia así como a la FEDOMU con un 25% de grado de muy en desacuerdo y un 75% y 71% de desacuerdo respectivamente. Tanto en los medios

de comunicación como entre los representantes de las secretarías de asuntos municipales se alcanzó un porcentaje de un 100% de grado de desacuerdo mientras que, por su parte, un 21% de los legisladores encuestados afirmaron estar de acuerdo con esta cuestión así como un 18% de los actores vinculados a las instituciones públicas que inciden en la autonomía municipal.

### Cuadro 10.21

#### Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación “el Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales” por sector

Sectores	Grado de acuerdo						
	Porcentaje						
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	Total
Asociación Nacional de Municipios	25%	71%	0%	0%	0%	4%	100%
Asamblea Nacional y Congreso	5%	74%	0%	21%	0%	0%	100%
Partido Político	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%
Institución Pública (que tutela o genera información)	0%	71%	12%	18%	0%	0%	100%
Universidad, academia, instituto de investigación	25%	75%	0%	0%	0%	0%	100%
Colectivos Sociales	50%	50%	0%	0%	0%	0%	100%
Medios de comunicación	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>15%</b>	<b>73%</b>	<b>2%</b>	<b>9%</b>	<b>0%</b>	<b>1%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Este incumplimiento, sin embargo, no se debe tanto a que el gobierno central no lleve a cabo lo establecido en la ley sino más bien se refiere al incumplimiento del porcentaje de transferencias previsto en ella. Es decir, el gobierno central, a través de la Tesorería Nacional, transfiere cada mes los recursos a los ayuntamientos y las juntas de distrito municipal sin que se produzcan retrasos o retenciones como ocurría cuando el órgano encargado de las transferencias era la Liga Municipal Dominicana. Sin embargo, la ley

establece que la participación de los gobiernos locales en los montos totales de los ingresos del Estado será de un 8% para el año 2004 y de un 10% a partir de 2005 y estos porcentajes nunca se han cumplido. Desde hace tres años, los municipios perciben en total un monto fijo aproximado de 15,000 millones de RD\$ a pesar del aumento continuado de los ingresos ordinarios del Estado de modo que se calcula que en el momento actual el porcentaje de transferencias se encuentra entre el 5- 6%.

Otra característica de la autonomía financiera municipal en la República Dominicana, es el bajo ingreso de los ayuntamientos por concepto de ingresos propios hasta el punto que estos niveles son los más bajos de la región<sup>181</sup>. Tanto la Constitución (art. 200) como la ley municipal (art. 274) otorgan potestad a los ayuntamientos para el establecimiento de arbitrios siempre y cuando no colinden con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes de la República.

De esta manera se establecen limitaciones a la potestad local para establecer arbitrios ya que en República Dominicana existen una serie de tributos de vocación municipal que son establecidos y recaudados por el gobierno central como es el caso de los siguientes:

- Impuesto a la vivienda suntuaria. Este tributo es cobrado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

- Impuesto sobre registro de vehículos de motor (DGII)
- Impuesto Operaciones Inmobiliarias (DGII)
- Impuesto sobre inscripción de registro de tierra (Registrador de Títulos)

Sumado a esto, en julio de 2009 la Suprema Corte de Justicia limitó la autonomía para establecer tasas en el caso del uso del espacio público para las telecomunicaciones al declarar inconstitucional el artículo 279 de la ley 176-07 por colindar con el artículo 4 de la Ley 153-98, Ley General de Telecomunicaciones<sup>182</sup>.

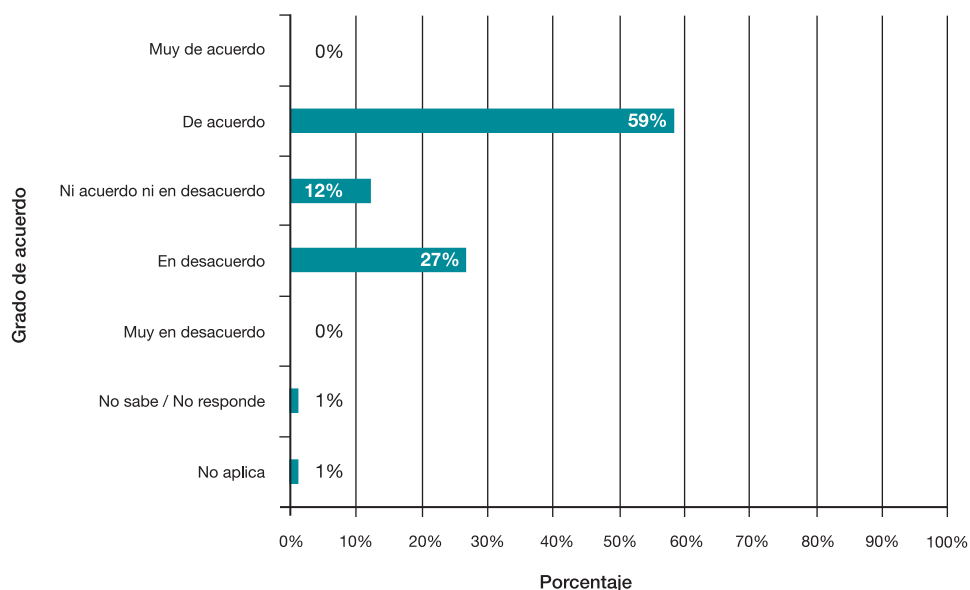
Ahora bien, a la hora de preguntar a los entrevistados sobre la capacidad de los gobiernos locales para fijar tasas o tributos en sus territorios, como se recoge en el gráfico N° 10.21, un 59% se mostró en acuerdo frente a un 27% que lo hizo en desacuerdo y un 12% en ni acuerdo ni en desacuerdo.

---

181. Actualización del Estudio comparativo sobre las finanzas municipales para el desarrollo local en Centroamérica y República Dominicana. Datos 2007-2008, Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2009; pág. 134.

182. Sentencia disponible en: [http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2009/Asoc\\_Dom\\_Emp\\_Telec\\_ADOMTEL.pdf](http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2009/Asoc_Dom_Emp_Telec_ADOMTEL.pdf) 18/04/2010

**Gráfico 10.21**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o tributos en sus territorios”



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Los sectores que estarían más de acuerdo con esta cuestión, y por tanto, no tendrían tan en cuenta las limitaciones anteriores, son el congreso y los medios de comunicación quienes presentan un porcentaje de acuerdo de un 84% y un 83% respectivamente. Mientras que los sectores que presentan mayores niveles de desacuerdo son el de los colectivos sociales con un 50%, el de las instituciones públicas con un 35%, el de la FEDOMU con un 33% y el de la academia y la universidad con un 25% de entrevistados en desacuerdo con un 38% ni en acuerdo ni en desacuerdo. Los representantes de las secretarías de asuntos municipales tendrían su opinión dividida en un 50% entre el acuerdo y el desacuerdo.

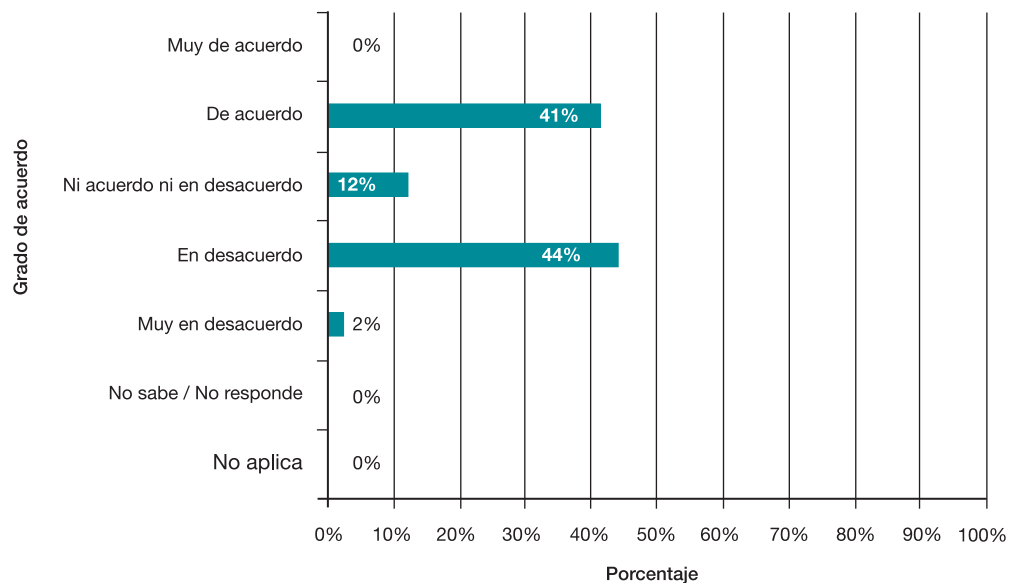
Además de las limitaciones legales al estable-

cimiento de arbitrios municipales que hemos señalado, cabe destacar que existen condicionantes que también limitan la capacidad de recaudación como son las escasas fuentes de tributación (sobre todo en municipios pequeños y escasamente desarrollados), la falta de una cultura de tributación de los ciudadanos junto con la falta de voluntad política de las autoridades y una ausencia de mecanismos administrativos de recaudación.

Con relación a esto, los entrevistados opinaron estar en un 41% de acuerdo con que los municipios disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos frente a un 44% que opinó estar en desacuerdo y un 2% muy en desacuerdo como puede observarse en el gráfico 10.22.

### Gráfico 10.22

Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos”



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Los sectores que más en desacuerdo estarían con que los municipios cuentan con condiciones que favorecen la recaudación de tributos son, en primer lugar, el de los colectivos sociales que presentaron un 17% de entrevistados muy en desacuerdo junto a un 50% en desacuerdo, seguido de la universidad y la academia con un 75% de entrevistados en desacuerdo y un 25% en ni acuerdo ni en desacuerdo. Los actores vinculados a la FEDOMU también opinaron en su mayoría estar en desacuerdo con un porcentaje de un 54% al igual, aunque en menor medida, que los actores vinculados a las instituciones públicas con un 47%. Sólo los sectores del congreso y los medios de comunicación opinaron en su mayoría estar de acuerdo con un 63% y un 83% respectivamente. Los representantes de las secretarías de asuntos municipales de los partidos también presentaron una opinión divi-

da en esta cuestión entre el desacuerdo y el ni acuerdo ni en desacuerdo.

En cuanto a la vía de financiación mediante endeudamiento municipal, cabe destacar que también la mayoría de entrevistados se mostró en desacuerdo con que los municipios cuenten con autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal. Un 45% se posicionó en desacuerdo y mientras que un 40% manifestó estar de acuerdo.

Si se atiende a la legislación relativa al endeudamiento municipal encontramos ciertamente algunas limitaciones en el ejercicio de esta potestad. Así la Ley 176-07 establece que los ayuntamientos podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades para la financiación de sus inversiones así como para

la sustitución parcial o total de operaciones preexistentes de conformidad a lo establecido en la Ley de Crédito Público. Por su parte esta ley, la Ley 6-06, establece dos requisitos para ello. Uno es la aprobación previa del Ministro de Hacienda y en el caso de que la operación origine la constitución de deuda pública externa se deberá determinar previamente el impacto sobre la balanza de pagos. En caso de requerir aval del Gobierno central su autorización deberá estar prevista en las disposiciones generales del Presupuesto de Ingresos y la Ley de gastos Públicos.

Ahora bien, en la práctica, los ayuntamientos encuentran la forma de conseguir préstamos fuera del procedimiento oficial a través de financieras y cooperativas cuyas operaciones escapan al control de la dirección de crédito público.

Para los encuestados, la realidad es que los ayuntamientos no disponen de suficiente autonomía para entrar en procesos de endeudamiento municipal siendo el sector de la universidad y la academia quienes se muestran más en desacuerdo con ello con un nivel de desacuerdo de un 75%, seguido de los colectivos sociales con un 50% de desacuerdo y un 33% de ni acuerdo ni en desacuerdo y las instituciones públicas que presentan un 53% de grado de desacuerdo. En el sector de la FEDOMU se dividen entre un 42% quienes están de acuerdo y un 50% quienes lo están en desacuerdo. Los representantes de los medios de comunicación, así como de las secretarías de asuntos municipales de los partidos políticos opinan de modo equitativo un 50% entre quienes están en desacuerdo y quienes están en acuerdo. Sólo el sector del congreso en su mayoría dijo estar de acuerdo en un 63%.

Para terminar, respecto al último aspecto relacionado con la autonomía financiera que ha sido evaluado, destaca que en la República Dominicana sí se considera que el marco legal que regula la administración financiera de los munic-

pios limita la gestión de los fondos municipales con un 59% de encuestados de acuerdo y un 35% en desacuerdo. Estas limitaciones están presentes en la Ley 176-07 en forma de una escala de porcentajes entre los que se deben destinar los recursos municipales. Según el artículo 21 de la ley estos son:

- Hasta el 25% para gastos de personal.
- Hasta el 31% para servicios municipales
- Hasta el 40% para inversión
- Un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud.

Estos límites fueron establecidos para ordenar el gasto de forma que los ayuntamientos satisficieran sus funciones y competencias a modo de contrarrestar el excesivo gasto destinado a gastos de personal. En la práctica, sin embargo, estos porcentajes no se cumplen y a pesar de esta disposición el grueso del gasto se destina al gasto en nóminas.

#### **10.4. Una visión nacional desde lo regional**

Al comparar el índice y subíndices de la autonomía municipal en la República Dominicana con el promedio regional de los mismos, como se apunta en el cuadro No. 10.22, éstos se encuentran todos por debajo del puntaje regional a excepción del relativo a la autonomía administrativa.



**Cuadro 10.22**  
Comparativa de los Índices y Subíndices del IPAM a nivel regional

Subíndices de la Autonomía Municipal	País							Total
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	
IPRI	57.4	69.5	70.2	70.7	75.5	59.1	64.0	<b>66.6</b>
IPAP	48.5	56.1	52.6	65.1	66.8	46.3	53.5	<b>55.6</b>
IPAD	50.2	52.0	51.9	57.5	59.6	42.7	55.2	<b>52.7</b>
IPAF	45.6	59.8	52.9	59.3	64.0	46.3	51.8	<b>54.3</b>
<b>IPAM</b>	<b>50.4</b>	<b>59.4</b>	<b>56.9</b>	<b>63.2</b>	<b>66.5</b>	<b>48.6</b>	<b>56.1</b>	<b>57.3</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

La distancia entre el nivel nacional y regional no supera los tres puestos. Para el caso del IPAM es de tan sólo 1.2 puntos. En el IPRI se observa la mayor distancia con 2.6 puntos, seguido del IPAF con 2.5 y del IPAP con un 2.1 puntos de diferencia. La distancia respecto al IPAD es de 2.5 puntos a favor en este caso del subíndice nacional.

En perspectiva regional, es decir, en comparación al total de los 7 países objeto de estudio, el IPAM de la República Dominicana se sitúa en el quinto lugar, sólo por encima de Costa Rica (50.4) y Panamá (48.6) a una distancia aproximada de éstos de 6 y 8 puntos respectivamente. Los subíndices del IPRI (64.0) y el IPAF (51.8) aparecen en la misma posición que el IPAM, en

quinto lugar y por encima de Panamá (59.1/46.3) y Costa Rica (57.4/45.6).

Por último, respecto a la autonomía administrativa, la percepción medida en la República Dominicana (55.2) obtiene su mejor resultado con un tercer lugar tras Nicaragua (59.6) y Honduras (57.5)

#### 10.4.1. Los 5 aspectos nacionales mayor evaluados desde la comparación regional

Los aspectos que en República Dominicana han sido mayor evaluados desde la comparativa regional han resultado ser dos como se recoge en el cuadro No. 10.23 a continuación:

**Cuadro 10.23**  
**Aspectos mayor valorados en la República Dominicana**  
**desde la comparación regional según subíndices del IPAM**

Subíndice	Aspecto menor valorado	República Dominicana	Promedio Regional	Distancia
IPAD	El marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal	69.2	57.1	12.1
IPAF	El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales	51.6	60.1	8.5

*Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010*

El primero, relacionado con la autonomía administrativa, se refiere a la existencia de un marco normativo que favorezca las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal. El puntaje alcanzado por este aspecto en República Dominicana fue de un 69.2 mientras que la media regional se situó en un 57.1 lo que equivale a situarse 12.1 puntos por encima.

Como se señaló en el apartado correspondiente a la autonomía administrativa, República Dominicana ha vivido recientemente una reforma de la ley que regula el ejercicio de la Función Pública a través de la Ley 41-08. Este marco si bien no contenía las especificidades del contexto municipal, sí incluyó en su ámbito de actuación a los ayuntamientos. Para su desarrollo dentro del ámbito local se ha consensuado entre la FEDOMU y el Ministerio de Administración Pública (MAP) la elaboración de normas e instrumentos que regirán para los ayuntamientos. Dado este reciente desarrollo legislativo, la carrera adminis-

trativa municipal no ha sido todavía implementada por lo que el próximo período de gestión municipal que se abre en el país, por tiempo excepcional de 6 años,<sup>183</sup> supondrá una oportunidad para que las autoridades locales tomen las decisiones necesarias para hacer este marco normativo realidad.

El segundo aspecto tiene que ver con la autonomía financiera y se refiere a la existencia de un marco regulador de la administración financiera de los municipios que limite la gestión de los fondos municipales. En este caso, la valoración nacional de este aspecto se situó en un 51.6 mientras que la media regional se encuentra por encima, en un 60.1, 8.5 puntos por debajo.

La gestión de los fondos municipales en la República Dominicana sólo está sujeta a los límites establecidos en el artículo 21 de la Ley 176-07 por el cual los ayuntamientos deben destinar el 25% de los ingresos para personal, el 40% a

183. Esto se debe a que como consecuencia de la reforma constitucional se aprobó un cambio en el calendario electoral por el cual las elecciones presidenciales, congresuales y municipales se celebrarán en el mismo año y ello se dará por primera vez en 2016.

inversión, el 31% a servicios públicos y un 4% educación, género y salud. Estos porcentajes se establecieron para disminuir la cantidad de recursos destinados únicamente al pago de nóminas sin atender los servicios y funciones que debe atender un ayuntamiento. Sin embargo, la realidad es que estos límites no se cumplen en todos los casos debido a la falta de aplicación de los controles previstos<sup>184</sup> y todavía el gasto en personal es alto.

#### 10.4.2. Los 5 aspectos nacionales menor evaluados desde la comparación regional

En el lado de los aspectos nacionales que han recibido una menor evaluación en perspectiva regional se identificaron un total de seis, pertenecientes todos ellos a los diferentes ámbitos de la autonomía municipal. Estos aspectos se recogen en el cuadro No. 10.24 según los diferentes subíndices.

**Cuadro 10.24**  
Aspectos menor valorados en la República Dominicana desde la comparación regional según subíndices del IPAM

Subíndice	Aspecto menor valorado	República Dominicana	Promedio Regional	Distancia
IPRI	La Constitución de la República respalda la existencia de gobiernos locales autónomos	66.1	80.0	13.9
IPAD	la relación entre los ayuntamientos y las juntas de distrito municipal se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local	25.6	40.7	15,1
	El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios	28.5	43.6	15.1
	La Liga Municipal ha brindado una asistencia técnica acorde con las necesidades de los municipios	15.7	42.6	26.9
IPAD	Existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas	33.7	45.1	11.4
IPAF	El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales	24.4	50.0	26.6

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

184. Según la Ley 176-07 la violación de ese artículo será sancionado con penas de 2 a 5 años de prisión, con el pago de una indemnización de cinco a veinte salarios mínimos así como también a la inhabilitación para el servicio público prevista por la legislación penal dominicana (artículo 21 párrafo IV)

En relación a estos aspectos cabe destacar que existe una coincidencia entre los resultados obtenidos a nivel nacional y los producidos a nivel regional de modo que varios de los aspectos menor valorados a nivel de país aparecen también como los menor valorados en la comparativa regional.

Es el caso de los aspectos que tienen que ver con las relaciones de coordinación interinstitucional entre los gobiernos locales y las instituciones del Estado, para el ejercicio de competencias compartidas y para la ejecución de obras proyectos y planes; y también de las relaciones de coordinación con los órganos sub municipales y sub nacionales que en la República Dominicana, se corresponden con los distritos municipales y la Liga Municipal Dominicana respectivamente. Asimismo resulta coincidente en ambos niveles, nacional y regional, la baja valoración sobre el cumplimiento del Gobierno central de lo estipulado en la ley que define el monto de las transferencias a los gobiernos locales.

Como ya se señaló al analizar los resultados del IPAP y el IPAD a nivel nacional, en la República Dominicana, no existen mecanismos institucionalizados para coordinar la gestión entre los niveles de gobierno, central y local, bien para la ejecución de las competencias compartidas bien para la ejecución de cualquier obra, proyecto o plan en común. Existe un vacío jurídico al respecto así como institucional, puesto que ninguna institución tiene atribuida esta función de coordinación por lo que estas relaciones no se dan de forma sistemática sino más bien de modo coyuntural en función de factores políticos más que institucionales.

Cabe destacar que esta situación puede verse mejorada en la medida que se vaya implementando el sistema de planificación e inversión pública previsto en la Ley 498-06 en el que los gobiernos locales junto al resto de instituciones sectoriales del gobierno conformarán consejos de desarrollo que permitirán la planificación y

coordinación de proyectos, planes y programas en el territorio. También existe una propuesta de reglamento de la Ley 176-07 que tiene entre sus principales objetivos establecer mecanismos de coordinación entre las distintas sectoriales y los gobiernos locales y que en la actualidad está en proceso de ser consensuado.

La menor valoración obtenida a nivel regional por el aspecto referido a la relación de coordinación entre los ayuntamientos y las juntas de distrito municipal no hace más que reforzar la idea de que estos órganos sub municipales en la República Dominicana disfrutan de un alto grado de autonomía para tomar y llevar a cabo sus propias decisiones sin una vinculación al gobierno del municipio cabecera.

Según la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios las juntas de distrito nacional tienen las características de órganos submunicipales, como subdivisiones del territorio dependientes del municipio cabecera. Sin embargo, como confirmaría la opinión de los encuestados, estas entidades funcionan en la práctica de modo autónomo, con el mismo nivel de autonomía que los ayuntamientos de los municipios cabecera. Esta situación se ha consolidado por una doble vía. Por un lado, la ley municipal con el objetivo de disminuir el número de altercados que se producían en el momento de la elección de los directores por parte del alcalde del municipio cabecera, estableció la elección mediante voto popular directo de las autoridades de las juntas que se ha llevado a cabo en este último proceso eleccionario reforzando su autonomía política. Por otro lado, fruto quizás de esta realidad, la última reforma constitucional reconoce el mismo nivel de autonomía a los ayuntamientos como a las juntas de distrito municipal por lo que en la actualidad se consideran gobiernos locales con el mismo nivel de atribuciones y potestades.

Dentro del ámbito de la autonomía política, otra cuestión que ha alcanzado una menor evalua-

ción a nivel regional, con un total de casi 27 puntos de diferencia con la media de la región, ha sido la adecuación de la asistencia brindada por la Liga Municipal Dominicana a las necesidades de los municipios. La valoración de este aspecto alcanzó un 15,7 frente a un 42.6 de la media regional, siendo además el aspecto vinculado a la autonomía municipal que obtuvo una menor valoración respecto a todos los aspectos objeto de estudio en cada uno de los países analizados.

La situación de esta institución ya fue descrita en el apartado previo relacionado con el IPAP. Esta institución, a la que la ley 176-07 atribuye la función de brindar asistencia técnica a los ayuntamientos y que gracias a lo dispuesto en la Ley 166-03 recibe el 5% de los recursos municipales para ello, no está siendo percibida como tal, es decir, en el cumplimiento de sus funciones, existiendo un alto consenso entre los entrevistados acerca de este punto dada la baja valoración obtenida por esta cuestión.

Respecto al cumplimiento por el gobierno central de lo dispuesto en la Constitución y la Ley 166-03 que establece el monto de las transferencias a los ayuntamientos del país se debe destacar que este es uno de los principales temas de la agenda municipal en la República Dominicana, sino el principal. Este incumplimiento del gobierno central de la ley 166-03 sobre las transferencias no se trata tanto de un incumpliendo respecto a la realización de las transferencias o de cumplimiento de los mecanismos establecidos para ello sino sobre el monto total establecido a transferir a los ayuntamientos. Esta ley aprobada en el año 2003 contiene una previsión de ir aumentando paulatinamente el porcentaje de monto total de participación de los ayuntamientos en los ingresos del Estado, sin embargo, estos porcentajes nunca han sido cumplidos. La previsión final, según la ley, es alcanzar el 10% pero en la actualidad se calcula que éste se sitúa de modo aproximado por debajo del 6%.

Para terminar, si bien el aspecto que está rela-

cionado con el grado de institucional de la autonomía municipal en la Constitución de la República no destacó como uno de los aspectos menor valorados a nivel nacional sí que aparece a nivel regional. El puntaje nacional alcanzado sobre esta cuestión se encuentra 14 puntos por debajo que la media regional, 66.1 sobre 80.0.

Como se explicó en el apartado relativo al IPRI, este menor valoración respecto al respaldo de la autonomía municipal en el texto constitucional está relacionado con la percepción de los entrevistados sobre cómo ha incidido el último proceso de reforma constitucional sobre la autonomía municipal, es decir, sobre cómo valoran los avances o retrocesos introducidos en la autonomía municipal tras la reforma constitucional.

El nuevo texto constitucional incluye una sección dedicada a la administración local en la que se define al Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales como base del sistema político administrativo local con autonomía y potestades fijadas por ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y el control social de la ciudadanía (art. 199). Respecto al texto anterior se han eliminado dos prerrogativas presidenciales sobre los ayuntamientos de modo que su autonomía se ha visto aumentada. La primera, consistía en la posibilidad de anular arbitrios mediante decreto motivado. La segunda, en la potestad de nombrar a las autoridades locales en caso en que su cargo se quedara vacante y se agotaran el número de suplentes elegidos, partiendo la elección presidencial de una terna de candidatos presentada por el partido político del síndico o regidor que originó la vacante.

El sector municipalista se organizó para incidir sobre este proceso de reforma y gracias a ello se incluyó el reconocimiento de la potestad municipal del uso de suelo así como los de los mecanismos de participación local. Sin embargo, tras la reforma se aprobó la unificación de todos los procesos electorarios que se producirá en

el año 2016. En principio esto se iba a producir en el mismo mes inclusive pero, gracias a la incidencia del sector municipal se logró al menos que las elecciones municipales se celebren tres meses antes que el resto.

En cuanto al ámbito financiero, en cambio, no se logró incluir la propuesta de garantizar constitucionalmente las transferencias y la potestad para establecer arbitrios se mantuvo bajo las mismas limitantes que se establecen en la ley municipal. Así pues, como demuestra la baja valoración obtenida en cuanto a la afirmación sobre el respaldo a la autonomía de los gobiernos locales en la Constitución de la República, no existiría un completo consenso acerca del modo en que éste quedó institucionalizado tras la reforma constitucional y ello afectaría a la percepción sobre esta cuestión.

Precisamente, la cuestión sobre cómo ha incidido la reforma constitucional en la autonomía municipal fue planteada a los entrevistados como parte del módulo de preguntas destinadas a cada país y cuyos resultados se presentan en con más detalle en el apartado siguiente.

### **10.5. Retos y desafíos nacionales de la autonomía municipal**

Como consecuencia de su reciente inicio, el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal en la República Dominicana, está todavía por construirse y consolidarse. Si bien hasta este momento se ha avanzado en la dotación de un marco jurídico más acorde a las necesidades y rol jugados por los gobiernos locales como parte de la estructura del estado, como demuestran los resultados presentados hasta el momento, todavía quedan aspectos sobre los que seguir avanzando y mejorando.

Estos aspectos forman parte de una agenda municipal que si bien alberga temas más estructurales como la implementación de la ca-

rrera administrativa municipal, el fortalecimiento de las capacidades de gestión, el cumplimiento del porcentaje de las transferencias del gobierno central y la descentralización fiscal, también incluye temas que por el momento actual adquieren una especial relevancia y prioridad dentro de esta agenda.

Así, la actualidad del municipalismo dominicano impone importantes retos y desafíos para ser superados bajo el objetivo último de hacer prevalecer la autonomía y el fortalecimiento municipal. En este apartado se presentan algunos de estos retos y desafíos actuales que han sido identificados en estrecha colaboración con la FEDOMU como parte de la agenda municipal que la asociación representativa de los municipios dominicanos impulsa y sobre los cuales se ha recabado la opinión de los entrevistados en el estudio del IPAM. Estos temas seleccionados fueron:

- Valoración sobre el último proceso de reforma constitucional
- Participación de los gobiernos locales en el sistema de planificación e inversión pública previsto en la Ley 498-06 y en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030
- Propuesta de conversión de la Liga Municipal Dominicana en Instituto de Formación Municipal
- Propuesta de fortalecimiento institucional de la FEDOMU

Si bien el tema de la reforma constitucional no es prioritario en el momento actual puesto que ésta ya ha tenido lugar, se consideró interesante conocer cuál es la valoración de los entrevistados sobre las consecuencias de este proceso en la consolidación de los gobiernos locales, en qué aspectos se produjeron avances y qué otros quedaron pendientes.

Por otro lado, como parte de la agenda nacional del país, se están dando pasos para ir implementando de modo paulatino la Ley 498-06, con la cual se crea el sistema nacional de planificación e inversión pública y que supondrá la introducción de la vinculación de la gestión e inversión de los recursos a objetivos y prioridades de desarrollo establecidos en planes, programas y proyectos. En este contexto se consideró oportuno conocer cómo se considera que debe ser la participación de los gobiernos locales en este sistema puesto que en función de ello su implementación pudiera ser más o menos acorde al respeto de la autonomía municipal, es decir, en respeto a la consideración de los municipios como verdaderos gobiernos sobre el territorio.

En la actualidad, además, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) junto al CONARE, se encuentra por primera vez en proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 que establece los objetivos y metas a alcanzar por el país en los próximos 30 años. Dada la importancia de incluir el tema municipal en el diseño de esta estrategia, tanto como parte de las acciones de fortalecimiento de la administración pública como parte de las herramientas de territorialización de las políticas públicas, también se incluyó una pregunta acerca de este tema.

El resto de cuestiones tratadas se dirigieron a conocer la opinión de los entrevistados sobre las propuestas existentes para fortalecer la institucionalidad que tienen que ver con los municipios, es decir, con la Liga Municipal Dominicana y la FEDOMU. Por un lado, sobre la Liga Municipal Dominicana existe una propuesta de convertirla en Instituto de Formación Municipal y por el otro, la FEDOMU estaría encaminada a fortalecer su función mediante su reconocimiento por ley.

En este apartado se incluyen los resultados obtenidos acerca de la percepción sobre la autonomía de los gobiernos locales para incluir la

perspectiva de género en la gestión municipal. Y ello porque uno de los principales desafíos y retos de los gobiernos locales en la región es la de avanzar en el desarrollo de una gestión local con equidad, es decir, de una gestión que promueva el incremento de las oportunidades y capacidades en igualdad de condiciones y derechos para todos sus ciudadanos y ciudadanas, sobre todo de aquellos grupos excluidos o en situación de vulnerabilidad: mujeres, indígenas, inmigrantes, afrodescendientes, etc.

### 10.5.1. Análisis del módulo país

#### ***Sobre el último proceso de reforma constitucional***

El 26 de enero de este año la Asamblea Nacional de la República proclamó un nuevo texto constitucional producto de la última reforma impulsada desde el Poder Ejecutivo. Con esta reforma, la Constitución de la República Dominicana ha sido modificada en 38 ocasiones desde la proclamación de la Independencia Nacional del país en 1844. La última reforma databa del año 2002 cuando por motivación del presidente Hipólito Mejía se modificó el texto para permitir la reelección presidencial.

Si bien esta nueva reforma ha tenido un mayor impacto que la anterior, la iniciativa del Poder Ejecutivo para impulsarla ha estado también relacionada con esta cuestión. Así el anteproyecto de reforma presentado por el Presidente Leonel Fernández propuso a la Asamblea Revisora permitir la reelección presidencial indefinida con un período de receso. Asimismo, y por otro lado, preveía la unificación de las elecciones presidenciales, congresuales y municipales en el país.

Finalmente, ambos aspectos fueron apoyados por el principal partido de la oposición, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) a partir de la firma de un pacto entre Miguel Vargas Maldonado y Leonel Fernández con el que la reforma

tomó impulso. Ente los cambios introducidos en el nuevo texto constitucional destacan entre otros:

- La incorporación de un listado ampliado de derechos fundamentales
- La creación del Tribunal Constitucional y el Consejo del Poder Judicial
- Se aumenta el número de diputados de 178 a 190 y se refuerzan las funciones de control y fiscalización de ambas Cámaras
- Se establece la elección de los miembros de la Cámara de Cuentas y la Junta Central Electoral por el Senado a propuesta de la Cámara de Diputados por lo que se disminuyen los poderes del Presidente.
- Se separan las funciones administrativas y contenciosas de la Junta Central Electoral quedando las segundas en manos del Tribunal Superior Electoral

Respecto a los cambios introducidos en relación al régimen de la autonomía municipal, destaca principalmente la eliminación de las prerrogativas presidenciales por la cual el Presidente de la República podía anular los arbitrios municipales así como llenar interinamente las vacantes de síndicos y regidores. También se ha equiparado el nivel de reconocimiento de los ayuntamientos

y juntas de distrito municipal y se ha cambiado la nomenclatura de síndicos/as y vice-síndicos/as por la de alcaldes/as y vice-alcaldes/as. El resto de aspectos se mantuvieron tal y como aparecen en la ley 176-07 como es el caso de la potestad para establecer arbitrios y los mecanismos de participación ciudadana.

El principal punto de controversia resultó la unificación de las elecciones presidenciales, congresuales y municipales opuesto a la anterior separación de la primera de las otras dos con el argumento principal de disminuir los costes de las campañas electorales. La unificación de las elecciones fue aprobada en primera lectura por la Asamblea Revisora pero finalmente en la segunda lectura, como consecuencia de un proceso de incidencia del municipalismo dominicano, se decidió separar las elecciones municipales de las de los otros dos niveles si bien se celebrarán en el mismo año pero separadas por un período de 3 meses. Así las elecciones municipales se celebrarán el tercer domingo de febrero y el resto el tercer domingo de mayo.

En relación a ello, dentro del módulo país reservado para la República Dominicana se preguntó a los entrevistados su opinión sobre cómo ha incidido el último proceso de reforma constitucional en la autonomía municipal. Del conjunto de respuestas obtenidas a esta cuestión se obtuvieron los siguientes resultados presentados en el cuadro No. 10.25.



### Cuadro 10.25

#### Valoraciones sobre la incidencia de la última reforma constitucional sobre la autonomía municipal en la República Dominicana

La República Dominicana ha vivido recientemente un proceso de reforma constitucional impulsado por el Poder Ejecutivo. En su opinión, ¿Cómo considera usted que esta reforma constitucional incide en la autonomía municipal?	
Categoría	Porcentaje
De forma positiva	39%
De forma limitada	23%
No ha incidido de modo alguno	11%
Ha limitado la autonomía municipal	10%
Incidirá a futuro	7%
NS/NC	1%
Otras	9%

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

La mayoría de encuestados opinó que la última reforma constitucional ha incidido de forma positiva sobre la autonomía municipal (39%) quedando en un segundo lugar quienes opinaron que ésta ha incidido de forma limitada, es decir, sin incidir en muchos aspectos relativos a ella (23%). En tercer lugar se sitúan quienes han afirmado que esta reforma no ha incidido de modo alguno (11%) seguido de quienes consideran que ha limitado la autonomía municipal (10%).

Por sectores, la primera opinión es más recurrente en el caso del congreso, las instituciones públicas y los colectivos sociales. En el sector de la universidad y la academia la primera aparece al mismo nivel que la segunda mientras que en el sector de la FEDOMU y los medios de comunicación prima la segunda al mismo nivel que la idea de que la reforma ha incidido limitando la autonomía municipal.

El principal argumento esgrimido para afirmar que este proceso ha incidido de forma positiva en la autonomía municipal está relacionado con la inclusión y la garantía constitucional de la autonomía municipal y su régimen respecto al texto anterior. Esta sería la idea defendida por el Sr. Ignacio Ditrén, Secretario de asuntos municipales del PLD, para quien “el marco legal relacionado con la administración local aparece de modo más concreto, explícito y amplio”. Así como para el Sr. César Pérez, director del Grupo EQUIS-INTEC, quien destacó que la reforma constitucional “ha estimulado la autonomía municipal. Se incluye más el tema municipal respecto al texto anterior”.

En sentido contrario, los argumentos expuestos para justificar por qué la reforma constitucional ha limitado la autonomía municipal tienen que ver con el reconocimiento de los distritos mu-

nicipales al mismo nivel que los municipios así como con las limitaciones mantenidas respecto a la autonomía financiera de los municipios. La opinión del Sr. Domingo Matías, experto municipalista, sería representativa de esta valoración al afirmar que la autonomía municipal “limitó la autonomía financiera, produjo dificultades en cuanto a la atomización del territorio dando categoría institucional a los distritos municipales. Se limitó la capacidad para la creación de impuestos”.

Como reforzaría el Sr. Junior de los Santos del Consejo Directivo de la FEDOMU y alcalde del municipio de Los Alcarrizos, “el marco constitucional no deja claro el tema de las transferencias de fondos y establece limitaciones a los municipios para el cobro de tasas y arbitrios”. O también el Sr. José Ángel Aquino, Magistrado de la Junta Central Electoral, para quien “el hecho de equiparar los distritos municipales con los municipios va en contra de la descentralización y el fortalecimiento municipal”.

Para algunos entrevistados en cambio, la percepción sobre la reforma constitucional es la de que no ha incidido de modo alguno, es decir, que no se han producido cambios de trascendencia. Así lo ilustra la opinión del Sr. Amaury Bello, coordinador regional de la Región Ozama de FEDOMU para quien “la reforma constitucional no tuvo trascendencia para la autonomía municipal. Sólo se cambiaron los nombres de los órganos que componen los ayuntamientos”.

Entre las respuestas a esta pregunta sobre el proceso de reforma constitucional, destaca encontrarse con opiniones enfrentadas respecto a la adecuación y los resultados del proceso de incidencia del sector municipal sobre este proceso. Si bien priman las respuestas a favor de una adecuada respuesta del sector municipal hay quienes opinan que ésta no fue suficiente y no se lograron cumplir las expectativas. Ésta sería la impresión por una parte del Sr. Cabreja, director de Participación Ciudadana, quien expresó que

“se desaprovechó una excelente oportunidad para fortalecer los ayuntamientos y la descentralización. Se incorporaron aspectos positivos de la ley pero no lo suficiente”. En la misma línea respondió un alto jerarca vinculado a una institución pública con incidencia en la autonomía municipal: “Pudo haber tenido una incidencia más amplia. Faltó una mayor acción de los actores municipales. No se aprovechó adecuadamente la coyuntura de modo que existe un predominio de la visión del Gobierno Central”.

En cambio, existen opiniones totalmente opuestas a estas percepciones. Así la Sra. Sonia Vásquez, directora de Progressio, afirmó que este proceso de reforma constitucional “Ha incidido de forma positiva. Ha habido más conciencia de defenderla durante el proceso de reforma y se ha organizado el cabildeo por parte de los municipalistas y gracias a ello el poder municipal ha quedado ratificado como tal”. O el Sr. Faustino Collado, experto municipalista, para quien gracias a este proceso de cabildeo “la autonomía se ha reafirmado y aumentado debido a la inclusión del uso de suelo entre las potestades de los municipios. Esta potestad no se recoge ni en la ley 176-07 ni tampoco aparecía en la Constitución anterior”.

### ***Sobre el sistema de planificación e inversión pública nacional***

En la República Dominicana, uno de los temas en la agenda del país que incide en el ámbito municipal es la paulatina puesta en marcha del sistema nacional de planificación e inversión pública previsto en la Ley 498-06. Esta Ley establecerá un sistema de planificación basado en la formación de consejos de desarrollo de carácter municipal, provincial y regional que funcionarán como instancias de participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio con la función de articular y canalizar demandas de los ciudadanos ante el gobierno central y el gobierno municipal así como formular los Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial.



Habrá que ver cómo la puesta en marcha de este mecanismo incide en la autonomía municipal más allá de lo que prevé la ley, por lo que antes de que éste empiece a funcionar se consideró oportuno incluir una pregunta acerca de la cuál es la opinión de los actores entrevistados

sobre cómo debería ser la participación de los gobiernos locales en este sistema de planificación. Las respuestas obtenidas en relación a ello se recogen en el cuadro No. 10.26 y fueron las siguientes:

**Cuadro 10.26**  
**Valoraciones sobre la participación de los gobiernos locales en el sistema de planificación e inversión pública**

En la actualidad, se están dando pasos para le implementación del sistema nacional de planificación e inversión pública creado por la Ley 498-06: ¿Cómo debería ser la participación de los gobiernos locales en dicho sistema?	
Categoría	Porcentaje
De forma activa y participativa	37%
Como base del sistema	34%
En coordinación/articulación con el Gobierno Central	18%
Según establece la ley	2%
Otras	7%
NS/NC	1%

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Las respuestas más repetidas por los entrevistados apuntaron a que esta participación de los gobiernos locales en el sistema de planificación e inversión pública debe darse de forma activa y participativa (37%) y como base del sistema (34%) si bien en tercer lugar, los entrevistados se posicionaron a favor de que esta participación se dé principalmente desde la coordinación y la articulación con el Gobierno central (18%).

A este respecto, la posición de FEDOMU es clara y precisa, en palabras de su Director Ejecutivo, el Sr. Víctor D’Aza, para la asociación de municipios “La participación de los gobiernos locales debe darse en dos direcciones. En el proceso de diseño y formulación en el que su participación debe ser protagónica. Y en el pro-

ceso de implementación/gestión en el que debe existir una componente territorializada”.

Por otro lado, como parte de la cúspide de este sistema de planificación, y en cumplimiento a lo que establece la Ley 498-06, la República Dominicana se encuentra en un proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030. Esta es la primera vez que el país elabora un documento de estas características para guiar la inversión pública desde objetivos estratégicos para los próximos 30 años.

Para ello el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) y el CONARE elaboraron una propuesta de END que en la actualidad está siendo sometida a consulta de todos los secto-

res de la sociedad dominicana con el objetivo de recabar sus posiciones frente a ella.

En noviembre de 2009, el MEPYD, a través de la presencia del Sr. Ministro Temístocles Montás, presentó y entregó la propuesta de END a la FEDOMU para someterla a su consulta como institución interlocutora del sector municipal. La FEDOMU para elaborar su posición realizó un proceso participativo con los actores vinculados al ámbito municipal y en julio de 2010 presentó de modo oficial una publicación con el contenido de su posición acerca de la propuesta del MEPYD.

Según la posición de la FEDOMU<sup>185</sup>, en la formulación inicial de la END se ha omitido tanto la dimensión territorial como a los Gobiernos Locales y más bien en ella prima la visión del gobierno central desde una lógica centralista. Apela en consecuencia a que se defina el rol que deben jugar los gobiernos locales en las diferentes áreas sectoriales que contempla la END así como definir los vínculos entre ésta y los ayuntamientos. Las principales debilidades e incongruencias puestas de manifiesto por la FEDOMU son:

- Predominio de una visión centralista
- Lo local es subvalorado

- No se visualiza el desarrollo y de las competencias de los ayuntamientos
- El principio de subsidiariedad de recursos y de toma de decisiones no está presente
- No se enfatiza la distribución equitativa del gasto público
- El territorio no es considerado en su real dimensión

De nuevo, en palabras del Sr. Víctor D’Aza, Director Ejecutivo de FEDOMU durante su respuesta a la pregunta relacionada con la END: “La END está formulada desde lo nacional a lo local. Predomina una visión vertical y centralista que obvia lo local y existen limitaciones en el enfoque territorial”.

La propuesta de END todavía no es definitiva por lo que habrá que llevar a cabo un proceso de incidencia para que los aspectos identificados para mejorar por parte del sector municipal sean tenidos en cuenta. A este respecto se preguntó al conjunto de actores entrevistados si consideraba conveniente que el fortalecimiento de los gobiernos locales apareciera como un eje transversal de la END que se está definiendo. A la que los entrevistados, de un modo muy mayoritario, afirmaron que es conveniente (91%). Así puede observarse en el cuadro No. 10.27:

---

185. Disponible en: <http://fedomu.org.do/docs/POSICION%20DE%20LA%20MUNICIPALIDAD%20EN%20LA%20END.pdf>  
12/11/2010

### Cuadro 10.27

#### Valoraciones sobre la conveniencia de que el fortalecimiento de los gobiernos locales aparezca como eje transversal de la END 2010-2030

¿Considera conveniente que el fortalecimiento de los gobiernos locales aparezca como un eje transversal de la Estrategia Nacional de Desarrollo que se está definiendo?	
Categoría	Porcentaje
Lo considera conveniente	91%
Otras	9%

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Las respuestas de los entrevistados que no consideraban conveniente la inclusión de esta cuestión como eje transversal de la END, apuntaron más bien a que ésta apareciera como un componente autónomo, es decir, sin ser transversalizarlo. Así opinó por ejemplo el Sr. Ignacio Ditrén: “es preferible un capítulo dedicado a los gobiernos locales”. O como completaría todavía más el Sr. Enrique de León, experto municipalista: “Más que eso. Debería ser un eje transversal al que añadir un quinto eje que aterrice la implementación de la estrategia en el territorio, es decir, destinado a definir la articulación e inserción entre los diferentes niveles de gobierno”.

#### **Sobre la Liga Municipal Dominicana**

Fruto de los trabajos llevados a cabo en enero de 2009 durante la celebración de la Cumbre 2009 convocada por el Poder Ejecutivo para definir de modo concertado políticas y acciones orientadas a neutralizar y/o mitigar las consecuencias de la crisis financiera mundial, el Go-

bierno central recibió y se comprometió cumplir con determinadas demandas presentadas por el sector municipal a través de su participación en la mesa de trabajo de desarrollo territorial, gestión municipal y medio ambiente.

Entre esas demandas se acordó impulsar la conversión de la Liga Municipal Dominicana en un Instituto de Formación Municipal<sup>186</sup> dedicado por tanto, a la capacitación del recurso humano municipal. Si bien el modo y las condiciones de esta conversión están por definir esta posibilidad podría ser un paso para que los recursos de la Liga Municipal Dominicana se dedicaran en exclusividad a la capacitación y formación y se diera así un paso hacia la implementación de un sistema nacional de capacitación municipal.

En relación a esta propuesta, la encuesta del IPAM incluyó una serie de preguntas relacionadas con el estatus jurídico, funciones y estructura de la Liga Municipal Dominicana para conocer la opinión de los actores encuestados sobre el

186. Información disponible en: [http://www.cumbre2009.com.do/pdf/relatorias/Relatoria\\_Mesa\\_DT\\_GM\\_MA.pdf](http://www.cumbre2009.com.do/pdf/relatorias/Relatoria_Mesa_DT_GM_MA.pdf) 12/11/2010

rumbo que debiera tomar esta institución cuya ejecución o gestión ha sido uno de los aspectos con menor valoración a nivel regional.

En primer lugar, se preguntó sobre la conveniencia de que esta institución, en relación a su situación actual, continúe funcionando como institución descentralizada con autonomía reglamentaria y presupuestaria. Según el cuadro No. 10.28, el 29% de los encuestados afirmó estar de acuerdo, el 20% también consideró que

debería continuar funcionando pero con una reconversión o una mejora de funcionamiento mientras que un 32% consideró estar en desacuerdo con que la Liga continúe funcionando y un 17% opinan que debe desaparecer o ser sustituida por otra institución. Otra posición que se presentó en menor frecuencia con un 2% es la de que debe continuar funcionando pero con limitaciones, principalmente de carácter presupuestario, es decir, con una menor cantidad de recursos económicos.

### Cuadro 10.28

#### Valoraciones sobre la conveniencia de que la Liga Municipal Dominicana continúe funcionando bajo su estatus jurídico y potestades actuales

¿Considera pertinente que la Liga Municipal Dominicana continúe funcionando como institución descentralizada y con autonomía reglamentaria y presupuestaria?	
Categoría	Porcentaje
No, estoy en desacuerdo	32%
Sí, estoy de acuerdo	29%
Sí pero bajo una reconversión/mejora de su funcionamiento	20%
La LMD debe desaparecer o ser sustituida por otra institución	17%
Sí, pero con limitaciones	2%

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Así opina la Sra. Hanoi Sánchez, miembro del Consejo Directivo de la FEDOMU, quien destacó que la Liga debe contar “con un 60% menos del presupuesto con el que cuenta hoy. Del 5% actual, un 2% debería ir a los municipios, un 1,5% a la Liga y un 1,5% a la FEDOMU”.

Al preguntar sobre cuál debería ser la naturale-

za, estructura, funciones y potestades de la Liga Municipal Dominicana, en su amplia mayoría, como puede observarse en el cuadro No. 10.29, éstos coincidieron en que debe desarrollar su rol actual si bien un 21% sería partidario de que fuera un instituto de formación municipal y un 6% considera que debería jugar el rol de un órgano coordinador.

**Cuadro 10.29**  
**Valoraciones sobre cuál debiera ser la naturaleza, funciones,  
estructura y potestades de la Liga Municipal Dominicana**

En su opinión, ¿cuál debería ser la naturaleza, funciones, estructura y potestades de la Liga Municipal Dominicana?	
Categoría	Porcentaje
Las que establece la Ley 176-07	27%
Instituto de Formación Municipal	21%
Institución técnica y de asesoría y capacitación de los municipios	12%
Institución técnica de asesoría	10%
Órgano coordinador	6%
Instituto de cooperación intermunicipal	1%
Otras	11%
Ninguna	12%

*Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM,  
Fundación DEMUCA 2010*

Entre la opción Otras, destaca la propuesta de dos de los entrevistados, de que la Liga se convirtiera en una nueva instancia dependiente del Ministerio de Administración Pública (MAP) especializada en el tema local.

Ahora bien, a pesar de que la mayoría de entrevistados son partidarios del rol actual de la Liga

Municipal Dominicana, un 60% de los encuestados estaría de acuerdo con que se convierta en un instituto de formación municipal mientras que un 16% también está de acuerdo siempre y cuando lleve a cabo otras funciones, no sólo las de capacitación. Un 18% está en desacuerdo y un 6% no lo considera conveniente tal y como recoge el cuadro No. 10.30 a continuación:

**Cuadro 10.30**  
Grado de acuerdo sobre la conversión de la Liga Municipal Dominicana  
en un Instituto de Formación Municipal

En la actualidad, el Poder Ejecutivo lanzó la propuesta de convertirlo en un Instituto de Formación Municipal. ¿Sería usted partidario de esta propuesta? ¿Bajo qué forma y condiciones debiera darse esta conversión?	
Categoría	Porcentaje
Sí, estoy de acuerdo	60%
Sí, junto al ejercicio de otras funciones	16%
No, en desacuerdo	18%
No se requiere tal reconversión	6%

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM,  
Fundación DEMUCA 2010

En cuanto a sus potestades, antes de las reformas al marco jurídico que regula al régimen municipal, la Liga Municipal Dominicana poseía potestades sobre el control y la fiscalización interna de los municipios que ya no ejerce desde la aprobación de la Ley 176-06 ya que éstas se reservan a la Contraloría y la Cámara de Cuentas. Sin embargo, se indagó sobre si los entre-

vistados consideraban pertinente que la Liga Municipal Dominicana tuviera funciones asignadas dentro del sistema de control y fiscalización sobre los ayuntamientos. Como se apunta en el cuadro No. 10.31 un 80% de los entrevistados sostuvo estar en desacuerdo y un 17% de acuerdo.

**Cuadro 10.31**  
Grado de acuerdo sobre la ampliación del alcance de la Liga Municipal Dominicana  
sobre la fiscalización y el control interno de los municipios

Teniendo en cuenta los resultados actuales de fiscalización y control interno de los ayuntamientos, ¿consideraría conveniente que la Liga Municipal Dominicana ampliara su alcance sobre la fiscalización y control interno de los municipios?	
Categoría	Porcentaje
No, en desacuerdo	80%
Sí, estaría de acuerdo	17%
Otras	3%

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM,  
Fundación DEMUCA 2010



Por último, tanto la Liga Municipal Dominicana como la FEDOMU reciben recursos pertenecientes a los ayuntamientos para atender sus necesidades. En el caso de la Liga Municipal Dominicana estos recursos están establecidos por ley (la Ley 166-03) y son transferidos vía Tesorería Nacional. La FEDOMU recibe fondos de sus asociados si bien no de modo directo, se le transfieren a partir de los acuerdos que mantiene con la Liga Municipal Dominicana sobre esos fondos.

Con relación a esta situación se preguntó a los encuestados cómo debieran vincularse institucionalmente la Liga Municipal Dominicana y la FEDOMU. En general, como recoge el cuadro No. 10.32, un 35% de los entrevistados opinan que deben vincularse desde la coordinación de fines, programas y acciones comunes mientras

que un 20% manifestó que deben limitarse o adecuarse al ejercicio de sus respectivos roles, es decir, la Liga Municipal Dominicana como institución prestadora de asistencia técnica y la FEDOMU como asociación de los municipios para la defensa de sus intereses.

Un 12%, sin embargo, consideró una vinculación más directa a partir de la coordinación de los trabajos de la Liga Municipal Dominicana por la FEDOMU. Desde esta óptica la FEDOMU como institución de los municipios debería canalizar las demandas de éstos para que la Liga Municipal Dominicana les diera respuesta. Parte de los encuestados también opinaron que no debiera existir ninguna vinculación (11%) o que la Liga Municipal Dominicana fuera sustituida por la FEDOMU (10%).

**Cuadro 10.32**  
**Opiniones sobre modo de vinculación de la Liga Municipal Dominicana y la FEDOMU**

En su opinión ¿cómo cree que deberían vincularse institucionalmente la Liga Municipal Dominicana y la FEDOMU	
Categoría	Porcentaje
A partir de una coordinación de fines, programas, acciones comunes	35%
Desde una limitación/adecuación al ejercicio de sus respectivos roles	20%
El trabajo de la Liga debiera ser coordinado por FEDOMU	12%
No debe darse tal vinculación	11%
La LMD debería ser sustituida por la FEDOMU	10%
Deberían fusionarse	2%
Otras	7%
NS/NC	2%
Con una vinculación presupuestaria independiente	15%

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Como consecuencia del desarrollo institucional logrado por la FEDOMU desde su creación esta asociación se ha posicionado como institución interlocutora del sector municipal. Según su estatuto jurídico, la FEDOMU es una asociación sin ánimo de lucro que agrupa a las autoridades locales que son actores públicos. Es por ello que en la agenda de la FEDOMU se encuentra alcanzar que su rol sea reconocido por ley para que así su función tenga un mayor reconocimiento e institucionalización. Sin embargo también cabe la posibilidad de que su estatus jurídico sea modificado y se convierta en una institución de derecho público, como parte de las entidades

descentralizadas del Poder Ejecutivo tal como la Liga Municipal Dominicana.

En relación a estas propuestas, como se presenta en el cuadro No. 10.33, los entrevistados se mostraron en un 40% a favor de que la FEDOMU sea una entidad de derecho privado cuyo rol sea reconocido por ley mientras que con un 27% de los encuestados apoyó que sus estatus jurídico se mantenga como en la actualidad, es decir, como entidad de derecho privado con incidencia política o se convierta en una entidad de derecho público.

**Cuadro 10.33**  
Posiciones sobre el estatus jurídico de la FEDOMU

Considerando el rol actual de la FEDOMU como institución interlocutora en el ámbito municipal, ¿Cuál cree que debe ser su naturaleza jurídica?:	
Categoría	Porcentaje
Entidad de derecho público	27%
Entidad de derecho privado con incidencia política	27%
Entidad de derecho privado cuyo rol sea reconocido por ley	40%
Otras	2%
NS/NC	4%

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Cabe destacar a este respecto que la opinión del Sr. Víctor D'Aza, Director Ejecutivo de la FEDOMU, completó las opciones otorgadas a los entrevistados al añadir que: "Sería partidario de que tuviera una estatus jurídico de entidad de derecho privado, cuyo rol fuera reconocido por ley, llevara a cabo incidencia pública y su consulta fuera preceptiva en los temas municipales (iniciativas legislativas o del Ejecutivo)".

## 10.6 Autonomía municipal y equidad de género

En la República Dominicana las políticas de género cuentan con una amplia normativa que establece tanto la existencia de derechos de igualdad de la mujer como acciones afirmativas para incorporar la perspectiva de género en el ámbito municipal.

La recién proclamada Constitución de la República establece en su artículo 39, numeral 4, que la mujer y el hombre son iguales ante la ley por lo que quedan prohibidos cualquier acto que atente contra tal igualdad. Asimismo el Estado promoverá las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género. A continuación, en este mismo artículo, la constitución compromete a que el Estado promueva y garantice la participación equilibrada de mujeres y hombre, en las candidaturas a los cargos de elección popular, para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

La Ley 176-07 del Distrito Municipal y los Municipios, además de establecer como principios del régimen municipal la equidad de género y la equidad social, prevé una serie de acciones afirmativas tendentes a promover la inclusión de la perspectiva de género en el espacio local. Entre estas medidas se contempla:

- La equidad de género en las postulaciones a cargos municipales (art. 34)

- Promoción de la participación local de la mujer (art. 226)
- Incorporación enfoque de género y creación de una comisión permanente de género (art. 369)
- Presupuesto destinado a género bajo la gestión de la vice alcaldesa (art. 21 y 369)
- Incorporación como principio al Presupuesto participativo (art. 238)

De esta manera, a través de la Encuesta del IPAM, se han incluido algunos aspectos relacionados con la promoción de la gestión local con equidad de género para conocer cuál es la percepción de los entrevistados obre ellos.

Estos aspectos tienen que ver por un lado, con la promoción de la participación política de las mujeres en el ámbito municipal y por otro, con la inclusión de la perspectiva de género en la gestión municipal. De modo resumido, los resultados obtenidos se recogen en el cuadro No. 10.34 a continuación:

**Cuadro 10.34**  
Puntajes obtenidos por los aspectos de inclusión de la perspectiva de género en la dimensión local según subíndices del IPAM

Subíndice	Aspecto valorado	Puntaje obtenido
IPAP	El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal	53.5
	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	69.8
IPAD	El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género	60.2
	La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género	36.5
	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género	65.6
IPAF	El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	30.9

*Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010*

Como puede observarse en el cuadro anterior, el aspecto mayor valorado respecto a la inclusión de la perspectiva de género en la dimensión local con la autonomía de los gobiernos locales para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con las políticas públicas de género en el territorio (69.8). En segundo lugar, entre los aspectos con una mayor valoración se encuentran los relacionados con las potestades de inclusión de la perspectiva de género en la gestión interna de los ayuntamientos, es decir, en cuanto a la estructura organizativa (65.6) como a la función municipal (60.2).

En cuanto a la existencia de mecanismos adecuados para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal, la valoración obtenida por los entrevistados se situó en un 53.5, es decir, en un punto medio en la escala del 0 al 100. Por último, los

aspectos que recibieron una menor valoración fueron dos. El primero relativo a la inclusión de la perspectiva de género en las ofertas de formación nacional desde el ámbito público (36.5) y el segundo relativo a la facilitación por parte del gobierno central de sistemas de información presupuestaria desagregadas por género.

En la República Dominicana, según la Ley 86-99 de creación de la Secretaría de Estado de la Mujer (hoy Ministerio tras la última reforma constitucional), la SEM es el organismo responsable de establecer las normas y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas a nivel sectorial, interministerial y con la sociedad civil, dirigidos a lograr la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres (art. 1). Para ello, en su estructura, la SEM cuenta con Oficinas Provinciales y Municipales de la Mujer que tienen atribuido como rol prin-

cipal, representar a la SEM a nivel del territorio además de promover las políticas, programas y proyectos en beneficio de las mujeres en cada una de las instancias gubernamentales, ONGs y las organizaciones comunitarias. En concreto, se han creado 31 oficinas provinciales y 22 municipales<sup>187</sup>.

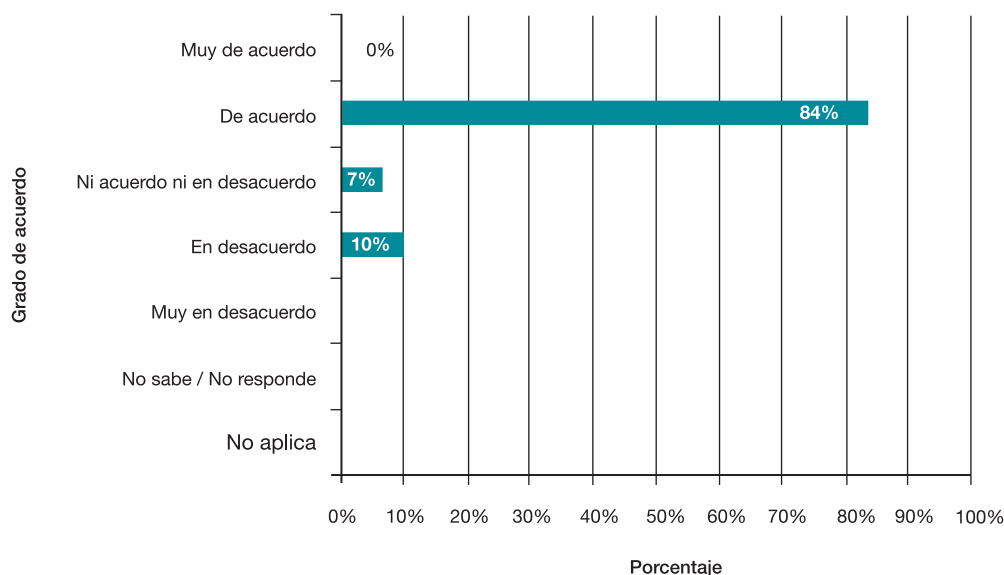
Los gobiernos locales por su parte, y según la Ley 176-07, no tienen atribuidas competencias propias respecto a las políticas de género si bien en el artículo 19 se establecen como competencias compartidas: el desarrollo de políticas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras así como promover la prevención de la violencia intrafamiliar y de género. Sin embargo,

por otro lado, en el artículo 21 tal como se señaló anteriormente, la ley municipal destina un 4% del presupuesto municipal a cuestiones de género, educación y salud. Y prevé asimismo la creación de una comisión permanente de género.

Bajo este marco jurídico e institucional, la percepción de los entrevistados sería positiva en cuanto a la autonomía necesaria para que los gobiernos locales desarrollen mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio. En total, un 84% de los entrevistados afirmó estar de acuerdo con este aspecto relativo a la autonomía frente a un 9% que afirmó estar en desacuerdo tal y como se observa en el gráfico No. 10.23:

**Gráfico 10.23**

**Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos  
y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio”**



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

187. Información disponible en: [http://mujer.gob.do/OPMs\\_y\\_OMMs.aspx](http://mujer.gob.do/OPMs_y_OMMs.aspx) 6/09/2010

Por otro lado, en el plano de la gestión interna municipal, destaca que un 83% de los entrevistados manifestó estar de acuerdo con que los gobiernos locales cuentan con autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género, sin embargo, este nivel de acuerdo desciende hasta el 67% en cuanto a la existencia de un marco normativo que genere condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género.

El sector que más en desacuerdo se mostró con esta cuestión referida al marco normativo para una función municipal pertinente al género fue el de los colectivos sociales con un 67% de desacuerdo seguido de la academia y la universidad con un 38% y de los medios de comunicación con un 33%.

Este descenso en el grado de acuerdo podría estar marcado por la distinta naturaleza de estas cuestiones. Es decir, si bien los gobiernos locales serían autónomos para llevar a acciones positivas a favor de una mayor equidad de género bajo el amparo de un marco normativo que establece como principio la igualdad de hombres y mujeres, otra cosa distinta es que el marco normativo sea suficiente para generar las condiciones y capacidades para la inclusión de la perspectiva de género en la gestión municipal. Y ello apunta a la existencia de adecuados mecanismos que promuevan su inclusión como

son el establecimiento de acciones afirmativas a favor de la mujer. En el caso de la función pública municipal, no está establecido por ley que un tanto por ciento de de los empleados de los ayuntamientos sean mujeres. Esta decisión quedaría en manos de la dirección de la alcaldía como política de reclutamiento de sus recursos humanos sin que nada le obligue a ello.

Una de las acciones afirmativas previstas en el marco jurídico municipal y electoral en la República Dominicana, es el establecimiento de una cuota femenina para la presentación de candidaturas. En el caso de las candidaturas a la alcaldía y vice alcaldía éstas deberán ocuparse de modo alterno por hombres y mujeres, es decir, cuando la candidatura a alcalde sea ocupada por un hombre la de vice alcaldesa deberá ser ocupada por una mujer. En cuanto a las candidaturas de regidores/as y suplentes, se ha establecido una cuota femenina del 33%. Esta cuota mínima de representación femenina se aplicó por primera vez en los comicios municipales de 1998 a partir de un porcentaje menor, situado en un 25%. Dos años después, mediante la Ley 12/2000 este porcentaje alcanzaría el valor actual y al mismo tiempo se establecería la candidatura alterna a la alcaldía y la vice alcaldía. Desde entonces hasta el momento actual, la evolución en cuanto al número de regidoras y alcaldesas ha sido la siguiente como refleja el cuadro No. 10.35 siguiente:

**Cuadro 10.35**  
Número de mujeres alcaidesas y regidoras 2002-2010

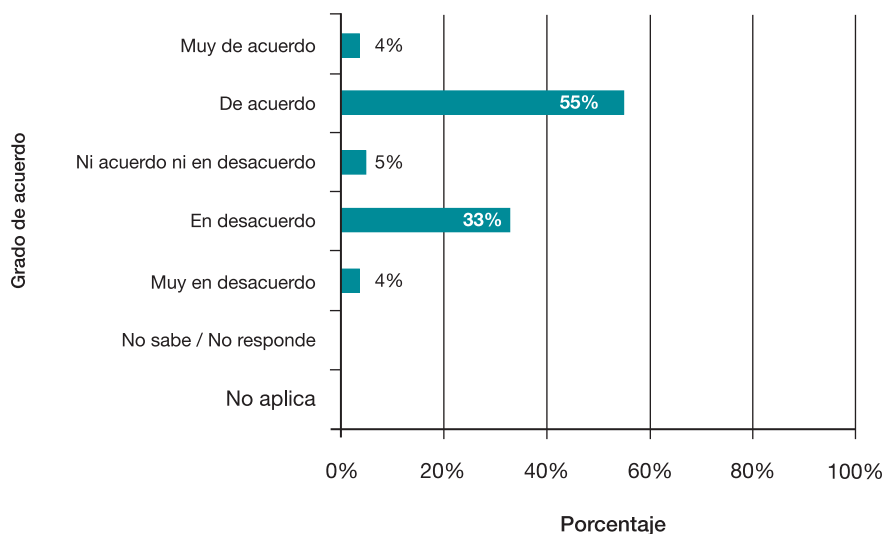
Año	Regidurías			Alcaldías		
	Ambos sexos	Mujeres	%	Ambos sexos	Mujeres	%
2002	789	236	29.9	125	9	7.2
2006	963	259	26.9	151	17	11.3
2010	1149	370	32.2	155	12	7.7

Fuente: Junta Central Electoral

Por tanto, se observa que desde la aplicación de la cuota femenina en las candidaturas a regidoras y alcaidesas la evolución ha sido mayor en cuanto al número de regidoras que de alcaidesas electas. Para 2010 existen un total de 32.2% de regidoras electas mientras que tan solo un 7.7% de mujeres alcaidesas.

En cuanto a la percepción de los entrevistados respecto a esta cuestión destaca que una mayoría está de acuerdo con que existen mecanismos adecuados para promover la participación política de las mujeres. Mientras un 55% opinó estar de acuerdo con esta afirmación un 33% opinó estar en desacuerdo como refleja el gráfico No. 10.23.

**Gráfico 10.24**  
Opinión de las personas entrevistadas con respecto a la afirmación  
“el sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal”



Fuente: Encuesta del IPAM, Fundación DEMUCA 2010

Por sectores, quienes más de acuerdo se mostraron con esta afirmación fueron el sector de los medios de comunicación (100%), del congreso nacional (74%) y de las instituciones públicas (71%) Mientras que los sectores más en desacuerdo fueron los colectivos sociales con un 17% muy en desacuerdo y un 67% de desacuerdo, la universidad y la academia con un 63% de desacuerdo y el sector de la FEDOMU con un 8% muy en desacuerdo y un 42% en desacuerdo. Los representantes de los partidos políticos se situaron en un porcentaje igual entre el acuerdo y el desacuerdo. Por lo tanto, en cuanto a este aspecto desatacaría la existencia de una alta percepción entre algunos de los sectores que no considerarían los mecanismos existentes para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal como adecuados y esta percepción reforzaría la necesidad de un fortalecimiento de los mismos derivados de la misma observación de los resultados en cuanto al número de mujeres electas en el ámbito municipal.

Lo cierto es que, en general, si se atiende a los resultados de los mecanismos jurídicos previstos para promover tanto la participación política de las mujeres en el ámbito municipal como una gestión municipal con perspectiva de género, la conclusión a la que se llega es que debiera darse un reforzamiento de los mismos, bien para impulsar su cumplimiento bien para mejorar su efectividad.

A nivel político, a pesar de la existencia de la cuota femenina en la presentación de las candidaturas a cargos municipales, el número de mujeres alcaldesas es todavía muy bajo por lo que este mecanismo por sí mismo no está teniendo los resultados esperados.

A nivel de la inclusión de la perspectiva de género en la gestión municipal, a pesar de las previsiones para realizar políticas de género, destaca su bajo grado de ejecución o cumplimiento como es el caso de la creación de unidades municipales de género que en la actualidad sólo existen en un total de 12 ayuntamientos<sup>188</sup> o la utilización del 4% del presupuesto para programas de género, educación y salud puesto que en la mayoría de los casos este destino no está reglamentado.

En este contexto de necesidad de reforzamiento de los mecanismos que promueven la inclusión de la perspectiva de género en la dimensión local, las asociaciones de municipios pueden jugar un importante rol como plataforma para superar las dificultades que surgen en su implementación a través de la sensibilización, la capacitación y el desarrollo de procesos de incidencia a favor de su inclusión. En el caso de la FEDOMU, esta agenda ya forma parte de su plan estratégico 2010-2015 en el que se han incluido dos objetivos al respecto:

- Incrementar el nivel de cumplimiento de los dispuesto en la legislación municipal en relación al tema de la equidad de género en los ayuntamientos del país
- Velar para que el marco jurídico municipal aguarde los avances contemplados en la Ley 176-07 en materia de género y que mejore en otras leyes

Además la FEDOMU cuenta como entidad afiliada con la Unión de Mujeres Municipalistas Dominicanas (UNMUMDO) creada en 2006 y constituida tanto por autoridades como técnicas municipales con el objetivo de promover la participación política de las mujeres a nivel municipal.

---

188. Base de datos Unión Mujeres Municipalistas Dominicanas (UMUMDO)





# Anexos





# Anexo 1



## **Aspectos metodológicos de la creación del índice**



## Aspectos metodológicos de la creación del índice



El Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) es una herramienta de carácter político, que busca reflejar la brecha existente entre el ejercicio real de la autonomía y lo que establece el marco normativo. El índice se construyó tomando en cuenta, la opinión y experiencia de las personas, que intervienen en los procesos y ejercicio de la autonomía municipal en cada país.

Los objetivos buscados con el IPAM y sus componentes son:

- Evidenciar las percepciones de los actores políticos y expertos, por medio de un estudio cualitativo que refleje las distorsiones jurídico institucionales de la autonomía municipal en Centroamérica y El Caribe;
- Identificar en el seno de los tomadores de decisiones, los aspectos más relevantes

que condicionan el ejercicio de la autonomía municipal, con el interés de a la construcción de la agenda municipal en los diferentes países de la región” (Fundación DEMUCA, 2010) El IPAM se concibe como una herramienta de carácter político, cuyo interés es reflejar en forma cuantitativa, la perspectiva que los propios tomadores de decisiones tienen sobre la autonomía municipal, con el interés de incidir desde ese ámbito en la generación y fortalecimiento de políticas públicas, que fomenten dicha autonomía.

El abordaje metodológico recurre a una encuesta aplicada en los países de Centroamérica y República Dominicana. La ficha metodológica de esta encuesta se presenta en el siguiente cuadro.

## Ficha metodológica del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal en Costa Rica

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
<b>Coordinador Fundación DEMUCA</b>	Jean Paul Vargas, Natalia Camacho						
<b>Coordinador Proyecto</b>	Agustín Gómez M						
<b>Consultores asociados</b>	Victoria E. Hernández M Paola Omodeo C. Leonardo Chacón R.						
<b>Trabajo de campo</b>	Melissa Zamora	Alicia Miranda D.	Vivian Chacón	Kenia García	Néstor Lacayo	Marinelda Varela	Beatriz Fernández
<b>Supervisores</b>	Agustín Gómez	Agustín Gómez	Agustín Gómez	Agustín Gómez	Agustín Gómez	Agustín Gómez	Agustín Gómez
<b>Fecha de la encuesta:</b>	1 de mayo al 18 junio (Corte de datos) La encuesta todavía sigue activa						
<b>Población de Interés</b>	Tomadores de decisión y hacedores de políticas públicas en la región						
<b>Tamaño de la población</b>	76 Funcionarios(as)	47 Funcionarios(as)	75 Funcionarios(as)	146 Funcionarios(as)	53 Funcionarios(as)	54 Funcionarios(as)	102 Funcionarios(as)
<b>Informante:</b>	Representantes de: Asociación Nacional de Municipios Asamblea Nacional Congreso Partido Político Institución Pública (que tutela o genera información) Universidad, academia, instituto de investigación Colectivos Sociales Medios de comunicación						
<b>Tipo de muestreo</b>	Censo criterio de experto						
<b>Rendimiento de la muestra</b>	<b>68.4%</b>	<b>97.9%</b>	<b>100.0%</b>	<b>61.6%</b>	<b>94.3%</b>	<b>75.9%</b>	<b>80.4%</b>

Para realizar la encuesta se asume que la percepción de cada uno de los actores involucrados en las diferentes organizaciones de Gobierno Central, Asociaciones Nacionales de Municipio, Sociedad Civil, Medios de Comunicación e investigadores entre otros, de una u otra manera refleja las realidades en el ejercicio de la Autonomía Municipal en el país. Es importante señalar que cada

una de las percepciones constituye una apreciación puntual sobre cómo los actores entienden y comparten la visión de autonomía que tiene el país y esta apreciación es contrastada con los postulados que la Fundación DEMUCA ha sistematizado a partir de los marcos normativos e institucionales de cada país.

Desde el punto de vista conceptual, el IPAM<sup>189</sup> se estructuró considerando estos 4 subíndices:

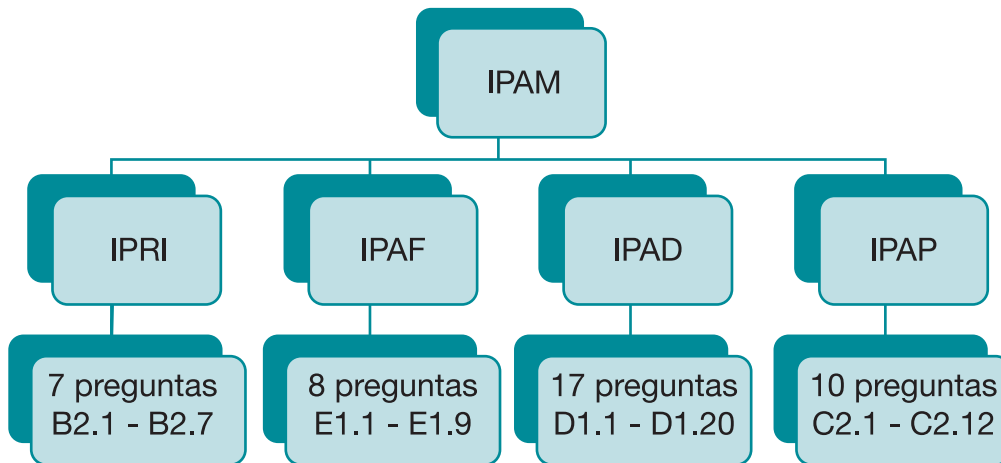
- El Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI);
- El Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF);

- El índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD) y;

- El Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP).

A partir de estos subíndices, se elaboraron las preguntas que fueron aplicadas durante la encuesta. La estructura del IPAM se muestra en el siguiente diagrama:

**Diagrama 11.1**  
Dimensiones del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)



La distribución de la cantidad de preguntas por tema no obedece a ninguna prioridad específica, sino al desarrollo teórico sistematizado para cada una de las áreas autonomías. Las preguntas para cada bloque están formuladas con la siguiente escala: Muy en desacuerdo (1), En des-

acuerdo (2), Ni de acuerdo no en desacuerdo (3), De acuerdo (4) y Muy de acuerdo (5). Para los cálculos del IPAM, se convierten los datos pasando de una escala de 1 a 5, a otra escala de 0 a 100 como se muestra en el siguiente cuadro.

189. En el anexo 2 se incluye el cuestionario utilizado para la encuesta.



### Conversión de la escala de las preguntas utilizadas para calcular los subíndices

	Valor en la escala de 1 a 5	Valor en la escala de 0 a 100
<b>Muy en desacuerdo</b>	1	0
En desacuerdo	2	25
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	50
De acuerdo	4	75
<b>Muy de acuerdo</b>	5	100

Una vez realizada la conversión se obtiene un promedio simple de las respuestas obtenidas por todas las personas de cada sector y para todas las preguntas incluidas en cada subíndice. Por

ejemplo, el IPAF para el sector de Partidos Políticos para un país en específico se calcula de la siguiente manera:

$$IPAF_{PP} = \frac{r_{11} + r_{12} + \dots + r_{1n} + r_{21} + r_{22} + \dots + r_{2n} + r_{k1} + r_{k2} + \dots + r_{kn}}{t}$$

donde,

t = total de respuestas válidas (si todas las personas entrevistadas contestaran todas las preguntas, t=n\*k).

n = total de preguntas incluidas para calcular el subíndice, en este caso, sería 7.

k = total de personas entrevistadas en el sector de Partidos Políticos.

Para obtener el valor de los subíndices a nivel nacional se calcula un promedio simple de los valores obtenidos para cada sector, y a su vez el IPAM se obtiene mediante un promedio simple de los subíndices, es decir,

$$IPAF_{Nac} = \frac{IPAF_1 + IPAF_2 + \dots + IPAF_3}{s}$$

y,

$$IPAM_{Nac} = \frac{IPRI_{Nac} + IPAF_{Nac} + IPAD_{Nac} + IPAP_{Nac}}{4}$$

donde s es igual el total de sectores incluidos en la muestra para un país específico.

peso a todos los sectores considerados en la muestra, ya que de lo contrario se pueden obtener mediciones sesgadas por un número mayor de personas en un sector determinado. De

Como se puede observar, se asignó el mismo

la misma manera, todos los subíndices del IPAM tienen un peso igual, en tanto no existen bases teóricas o institucionales que permitan determinar que alguno sea más importante que otro en la Autonomía Municipal.

Por otra parte, para la obtención del IPAM regional se utiliza el cálculo de un promedio simple de los valores nacionales obtenidos para cada uno de los subíndices. Por ejemplo el IPAF Regional se obtiene de la siguiente manera:

$$\text{IPAF}_{\text{Reg}} = \frac{\text{IPAF}_{\text{CR}} + \text{IPAF}_{\text{ES}} + \text{IPAF}_{\text{G}} + \text{IPAF}_{\text{H}} + \text{IPAF}_{\text{N}} + \text{IPAF}_{\text{P}} + \text{IPAF}_{\text{RD}}}{7} .$$

El IPAM Regional, al igual que el IPAM Nacional, es un promedio simple de los valores para cada

subíndice, es decir, se calcula empleando la siguiente ecuación:

$$\text{IPAM}_{\text{Reg}} = \frac{\text{IPRI}_{\text{Reg}} + \text{IPAF}_{\text{Reg}} + \text{IPAD}_{\text{Reg}} + \text{IPAP}_{\text{Reg}}}{4} .$$



# Anexo 2




**Instrumento aplicado en la región  
para la creación del índice**



## Cuestionario aplicado

# GUATEMALA

OBSERVATORIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL (OdAM)								
CUESTIONARIO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (IPAM) EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA								
Número de Cuestionario / ___/___/___/								
<p>El cuestionario que se presenta a continuación constituye el instrumento metodológico de recolección de información tendiente a la medición del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal, por lo cual agradecemos su colaboración en la consecución del mismo y el aporte de sus conocimientos en apoyo al fortalecimiento municipal de su país.</p> <p>Le rogamos responder las preguntas con base en el conocimiento que tiene sobre el tema, teniendo la libertad de ser completamente subjetivo al responder. Si no conoce la respuesta de alguna pregunta o no cuenta con la información suficiente para responder, sírvase contestar "no sabe/no responde", ya que no estamos tratando de medir su conocimiento. Por favor considere que sus respuestas estén basadas en la situación actual de Guatemala pues este es un esfuerzo sostenido en el tiempo y nos interesa conocer su percepción del contexto actual.</p> <p>Cualquier duda o consulta por favor contactarse con la Sra. Natalia Camacho, coordinadora del Observatorio de Autonomía Municipal. Tel. +506 -XXX-XXX-XXX</p>								
Hora de Inicio: /___/___/___/ AM / PM	Fecha: /___/___/2010	País: ( ) 01 Guatemala ( ) 02 Honduras ( ) 03 El Salvador ( ) 04 Nicaragua ( ) 05 Costa Rica ( ) 06 Panamá ( ) 07 República Dominicana	Institución Entrevistada ( ) 01 Asociación Nacional de Municipios ( ) 02 CAM ( ) 03 Secretaría de asuntos municipales de los partidos políticos. ( ) 04 Institución Pública (que tutela o genera información) ( ) 05 Universidad, academia, instituto de investigación ( ) 06 Colectivos Sociales ( ) 07 Medios de comunicación					
1.	Información de contexto							
A1	A partir de su experiencia en el ámbito municipal, ¿cómo definiría usted el concepto de autonomía municipal?							
ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Tomando en cuenta que "La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente." Fundación DEMUCA, 2010								
B1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades?		/___/___/___/					
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía municipal, y nos gustaría que nos indicara que tan de acuerdo o en desacuerdo esta usted con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala								
		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica
LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que....								
B2_1	La Constitución Política de Guatemala respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	1	2	3	4	5	9	8
B2_2	El Código Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal.	1	2	3	4	5	9	8
B2_3	El Código Municipal es claro y coherente en su contenido	1	2	3	4	5	9	8
B2_4	El Código Municipal faculta al municipio para autoregularse	1	2	3	4	5	9	8
B2_5	El Código Municipal faculta al municipio para auto dirigirse	1	2	3	4	5	9	8
B2_6	El Código Municipal faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta.	1	2	3	4	5	9	8

B2_7	La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios.	1	2	3	4	5	9	8	
<b>AUTONOMÍA POLÍTICA</b>									
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, ¿cómo definiría usted el concepto de autonomía política?									
<i>ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA POLÍTICA</i> Tomando en cuenta que la Autonomía Política es la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Además en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo. <i>Fundación DEMUCA; 2010</i>									
C1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía política?							/___/___/___/	
A	continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía política, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas, para eso utilice la siguiente escala	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica	
<i>LEER. Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>									
C2_1	El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	1	2	3	4	5	9	8	
C2_2	En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
C2_3	El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
C2_4	El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	1	2	3	4	5	9	8	
C2_5	La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos municipales de desarrollo –COMUDES) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	1	2	3	4	5	9	8	
C2_6	El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del gobierno central	1	2	3	4	5	9	8	
C2_7	El Instituto de Fomento Municipal –INFOM- ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
C2_8	El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	1	2	3	4	5	9	8	
C2_9	La ANAM constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
C2_10	El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	1	2	3	4	5	9	8	
C2_11	El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	1	2	3	4	5	9	8	
C2_12	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	1	2	3	4	5	9	8	
<b>AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</b>									
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía administrativa?									
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</i> Tomando en cuenta que la Autonomía Administrativa es la Capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la auto regulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local. Aquí se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios municipales, capacidad de elegir y capacitar su recurso autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses humano, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras. <i>Fundación DEMUCA, 2010</i>									
D1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía administrativa?							/___/___/	

Índice de Percepción de la Autonomía Municipal  
en Centroamérica y República Dominicana





A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica	
<i>LEER. Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>									
D1_1	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_2	El Código Municipal articula un marco competencial claro para la gestión de las competencias locales	1	2	3	4	5	9	8	
D1_3	El marco normativo genera condiciones para la prestación de los servicios municipales	1	2	3	4	5	9	8	
D1_4	El marco normativo genera condiciones para la consolidación de las municipalidades como promotoras del desarrollo	1	2	3	4	5	9	8	
D1_5	El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género	1	2	3	4	5	9	8	
D1_6	Los municipios cuentan con la autonomía para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_7	Los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_8	Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_9	Existe una correspondencia entre la transferencia de competencias del gobierno central y las transferencia de recursos financieros	1	2	3	4	5	9	8	
D1_10	Existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_11	El marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal	1	2	3	4	5	9	8	
D1_12	La oferta de formación nacional en el ámbito público están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_13	La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género	1	2	3	4	5	9	8	
D1_14	La oferta de formación nacional en el ámbito privado están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal	1	2	3	4	5	9	8	
D1_15	Las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de las municipalidades en esa materia.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_16	La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_17	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_18	La municipalidad cuenta con la infraestructura tecnológica, y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_19	Las municipalidades cuentan con la capacidad técnica para integrarse con las Sistemas informáticos diseñados para el Gobierno Central	1	2	3	4	5	9	8	
D1_20	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género	1	2	3	4	5	9	8	
<b>AUTONOMÍA FINANCIERA</b>									
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía financiera?									
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA</i>									
Tomando en cuenta que la Autonomía Financiera <i>Es la posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las transferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros. Fundación DEMUCA; 2010</i>									
E1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía financiera?							/__/_/_/	
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica	
<i>LEER. Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>									
E1_1	El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_2	. El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_3	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	1	2	3	4	5	9	8	



E1_4	Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	1	2	3	4	5	9	8
E1_5	Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	1	2	3	4	5	9	8
E1_6	Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	1	2	3	4	5	9	8
E1_7	El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	1	2	3	4	5	9	8
E1_8	Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	1	2	3	4	5	9	8
E1_9	El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	1	2	3	4	5	9	8
<b>2.</b>	<b>Módulo Nacional</b>							
2.1	Hablando un poco del Sistema Jurídico Guatemalteco, ¿Cuáles cambios se requieren en el sistema jurídico para fortalecer la autonomía municipal?							
2.2	¿De qué forma favorece la aprobación de un Código Tributario el fortalecimiento de la autonomía municipal?							
2.3	¿De qué forma se puede contribuir a aminorar los actuales niveles de endeudamiento municipal?							
2.4	¿Considera usted que es necesaria una nueva ley de Servicio Civil Municipal?							
<b>3.</b>	<b>Información del Entrevistado</b>							
G1	Sexo ( ) 1 Masculino ( ) 2 Femenino	G2	Cuál es su último grado de educación aprobado ( ) 1 Sin estudios ( ) 2 Primaria incompleta ( ) 3 Primaria completa ( ) 4 Secundaria incompleta ( ) 5 Secundaria completa ( ) 6 Educación superior incompleta ( ) 7 Educación superior completa ( ) 8 Licenciatura ( ) 9 Maestría ( ) 10 Doctorado			G3	Desde que año se desempeña en sus funciones actuales	
G4	EDAD: 1. (18-29) 2. (30-39) 3. (40 - 49) 4. (50 -59) 3. (60 y +)	HORA FINAL: / __/ __/						

## Cuestionario aplicado

### EL SALVADOR

OBSERVATORIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL (OdAM)		 						
CUESTIONARIO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (IPAM) EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA		 						
Número de Cuestionario / ___/___/___/								
El cuestionario que se presenta a continuación constituye el instrumento metodológico de recolección de información tendiente a la medición del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal, por lo cual agradecemos su colaboración en la consecución del mismo y el aporte de sus conocimientos en apoyo al fortalecimiento municipal de su país.								
Le rogamos responder las preguntas con base en el conocimiento que tiene sobre el tema, teniendo la libertad de ser completamente subjetivo al responder. Si no conoce la respuesta de alguna pregunta o no cuenta con la información suficiente para responder, sírvase contestar “no sabe/no responde”, ya que no estamos tratando de medir su conocimiento. Por favor considere que sus respuestas estén basadas en la situación actual de su país (sin que esto signifique tener como base antecedentes importantes), pues este es un esfuerzo sostenido en el tiempo y nos interesa conocer su percepción del contexto actual.								
Cualquier duda o consulta por favor contactarse con la Sra. Natalia Camacho, coordinadora del Observatorio de Autonomía Municipal. Tel. +506 -XXX-XXX-XXX								
Hora de Inicio: /___/___/ AM / PM	Fecha: /___/___/2010	País: <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 01 Guatemala</li> <li><input type="checkbox"/> 02 Honduras</li> <li><input type="checkbox"/> 03 El Salvador</li> <li><input type="checkbox"/> 04 Nicaragua</li> <li><input type="checkbox"/> 05 Costa Rica</li> <li><input type="checkbox"/> 06 Panamá</li> <li><input type="checkbox"/> 07 República Dominicana</li> </ul>	Institución Entrevistada <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 01 Asociación Nacional de Municipios</li> <li><input type="checkbox"/> 02 Asamblea Nacional/Congreso (Partido Político)</li> <li><input type="checkbox"/> 03 Institución Pública (que tutela o genera información)</li> <li><input type="checkbox"/> 04 Universidad, academia, instituto de investigación</li> <li><input type="checkbox"/> 05 Colectivos Sociales</li> <li><input type="checkbox"/> 06 Medios de comunicación</li> </ul>					
1.	Información de contexto							
A1	A partir de su experiencia en el ámbito municipal, ¿cómo definiría usted el concepto de autonomía municipal?							
ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Tomando en cuenta que “La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente.” Fundación DEMUCA, 2010								
B1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades?		/___/___/___/					
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía municipal, y nos gustaría que nos indicara que tan de acuerdo o en desacuerdo esta usted con cada de éstas, para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS /N R	No Aplica
LEER. Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que....								
B2_1	La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	1	2	3	4	5	9	8
B2_2	El Código Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal.	1	2	3	4	5	9	8
B2_3	El Código Municipal es claro y coherente en su contenido	1	2	3	4	5	9	8
B2_4	El Código Municipal faculta al municipio para autoregularse	1	2	3	4	5	9	8
B2_5	El Código Municipal faculta al municipio para auto dirigirse	1	2	3	4	5	9	8
B2_6	El Código Municipal faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta.	1	2	3	4	5	9	8
B2_7	La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios.	1	2	3	4	5	9	8
AUTONOMÍA POLÍTICA								

C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía política?													
<i>ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA POLÍTICA</i>													
Tomando en cuenta que la Autonomía Política es la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Además en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo. Fundación DEMUCA; 2010													
C1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía política?						/ _ / _ / _ /						
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía política, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas, para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica					
<i>LEER. Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>													
C2_1	El Sistema Electoral fortalece la autonomía política						1	2	3	4	5	9	8
C2_2	El marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.						1	2	3	4	5	9	8
C2_3	El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.												
C2_4	El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.						1	2	3	4	5	9	8
C2_5	La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.						1	2	3	4	5	9	8
C2_6	El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del Gobierno central.						1	2	3	4	5	9	8
C2_7	El ISDEM ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.						1	2	3	4	5	9	8
C2_8	El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal.						1	2	3	4	5	9	8
C2_9	COMURES constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.						1	2	3	4	5	9	8
C2_10	El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.						1	2	3	4	5	9	8
C2_11	El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.						1	2	3	4	5	9	8
C2_12	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio												
AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA													
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía administrativa?													
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</i>													
Tomando en cuenta que la Autonomía Administrativa es la Capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la auto regulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local. Aquí se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios municipales, capacidad de elegir y capacitar su recurso autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses humano, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras. Fundación DEMUCA, 2010													
D1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía administrativa?						/ _ / _ /						
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas, para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica					
<i>LEER. Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>													


Índice de Percepción de la Autonomía Municipal  
en Centroamérica y República Dominicana

D1_1	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_2	El Código Municipal articula un marco competencial claro para la gestión de las competencias locales.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_3	El marco normativo genera condiciones para la prestación de los servicios municipales.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_4	El marco normativo genera condiciones para la consolidación de las municipalidades como promotoras del desarrollo	1	2	3	4	5	9	8	
D1_5	Los municipios cuentan con la autonomía para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_6	El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género								
D1_7	Los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_8	Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_9	Existe una correspondencia entre la transferencia de competencias del gobierno central y la transferencia de recursos financieros	1	2	3	4	5	9	8	
D1_10	Existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_11	El marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal	1	2	3	4	5	9	8	
D1_12	Las oferta de formación nacional en el ámbito público están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_13	La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género								
D1_14	Las oferta de formación nacional en el ámbito privado están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal	1	2	3	4	5	9	8	
D1_15	Las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de las municipalidades en esa materia.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_16	La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_17	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_18	La municipalidad cuenta con la infraestructura tecnológica y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_19	Las municipalidades cuentan con la capacidad técnica para integrarse con los Sistemas informáticos diseñados para el Gobierno Central.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_20	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género								
AUTONOMÍA FINANCIERA									
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía financiera?									
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA</i>									
Tomando en cuenta que la Autonomía Financiera <i>Es la posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las trasferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros. Fundación DEMUCA; 2010</i>									
E1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía financiera?							/ / /	
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/ NR	No Aplica	
<i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>									
E1_1	El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_2	El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_3	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_4	Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_5	Las municipalidades cuentan con la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_6	Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales, a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	1	2	3	4	5	9	8	
E1_7	El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	1	2	3	4	5	9	8	

E1_8	Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	1	2	3	4	5	9	8
E1_9	El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	1	2	3	4	5	9	8
<b>2. Módulo Nacional</b>								
2.1	Actualmente se discute en la Asamblea Legislativa, un proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el cual pretende, entre otras cosas desarrollar los principios constitucionales que están vinculados con el ordenamiento y desarrollo territorial. ¿De qué forma este proyecto podría favorecer la autonomía municipal?							
2.2	¿Considera qué es necesario la aprobación de una <i>Política de Descentralización que respalde legalmente el cumplimiento del principio constitucional de autonomía municipal.</i> 1 ( ) SI 2 ( ) NO ¿Por qué?							
2.3	¿Cree usted qué un aumento en el presupuesto del FODES (Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades) puede contribuir al mejoramiento de la gestión local? 1 ( ) SI 2 ( ) NO							
2.4	¿Considera que actualmente el FODES realiza una distribución equitativa de los recursos del Estado hacia las municipalidades? 1 ( ) SI 2 ( ) NO ¿Por qué?							
<b>3. Información del Entrevistado</b>								
G1	Sexo ( ) 1 Masculino ( ) 2 Femenino	G2	Cuál es su último grado de educación aprobado ( ) 1 Sin estudios ( ) 2 Primaria incompleta ( ) 3 Primaria completa ( ) 4 Secundaria incompleta ( ) 5 Secundaria completa ( ) 6 Educación superior incompleta ( ) 7 Educación superior completa ( ) 8 Licenciatura ( ) 9 Maestría ( ) 10 Doctorado	G3	Desde que año se desempeña en sus funciones actuales			
G4	EDAD: 1. (18-29) 2. (30-39) 3. (40 - 49) 4. (50 -59) 3. (60 y +)	HORA FINAL: /__/_/						

## Cuestionario aplicado

# HONDURAS

OBSERVATORIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL (OdAM)								
CUESTIONARIO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (IPAM) EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA  Número de Cuestionario / ___/___/___/								
El cuestionario que se presenta a continuación constituye el instrumento metodológico de recolección de información tendiente a la medición del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal, por lo cual agradecemos su colaboración en la consecución del mismo y el aporte de sus conocimientos en apoyo al fortalecimiento municipal de su país. Le rogamos responder las preguntas con base en el conocimiento que tiene sobre el tema, teniendo la libertad de ser completamente subjetivo al responder. Si no conoce la respuesta de alguna pregunta o no cuenta con la información suficiente para responder, sírvase contestar “no sabe/no responde”, ya que no estamos tratando de medir su conocimiento. Por favor considere que sus respuestas estén basadas en la situación actual de Honduras (sin que esto signifique tener como base antecedentes importantes), pues nos interesa conocer su percepción del contexto actual. Cualquier duda o consulta por favor contactarse con la Sra. Natalia Camacho, coordinadora del Observatorio de Autonomía Municipal. Tel. (506)2258-1813, ext. 122								
Hora de Inicio: /___/___/ AM / PM	Fecha: /___/___/2010	País: <input type="checkbox"/> 01 Guatemala <input type="checkbox"/> 02 Honduras <input type="checkbox"/> 03 El Salvador <input type="checkbox"/> 04 Nicaragua <input type="checkbox"/> 05 Costa Rica <input type="checkbox"/> 06 Panamá <input type="checkbox"/> 07 República Dominicana	Institución Entrevistada <input type="checkbox"/> 01 Asociación Nacional de Municipios <input type="checkbox"/> 02 Congreso Nacional <input type="checkbox"/> 03 Partido Político <input type="checkbox"/> 04 Institución Pública (que tutela o genera información) <input type="checkbox"/> 05 Universidad, academia, instituto de investigación <input type="checkbox"/> 06 Colectivos Sociales <input type="checkbox"/> 07 Medios de comunicación <input type="checkbox"/> 08 Mancomunidad					
1.	Información de contexto							
A1	A partir de su experiencia en el ámbito municipal, ¿cómo definiría usted el concepto de autonomía municipal?							
ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Tomando en cuenta que “La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente.” Fundación DEMUCA, 2010								
B1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades?		/___/___/___/					
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía municipal, y nos gustaría que nos indicara que tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con cada de éstas, para eso utilice la siguiente escala LEER. Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que....								
		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica
B2_1	La Constitución de La República respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos.	1	2	3	4	5	9	8
B2_2	La Ley de Municipalidades establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal.	1	2	3	4	5	9	8

B2_3	La Ley de Municipalidades es clara y coherente en su contenido.	1	2	3	4	5	9	8
B2_4	La Ley de Municipalidades faculta al municipio para autoregularse.	1	2	3	4	5	9	8
B2_5	La Ley de Municipalidades faculta al municipio para auto dirigirse.	1	2	3	4	5	9	8
B2_6	La Ley de Municipalidades faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta.	1	2	3	4	5	9	8
B2_7	La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios.	1	2	3	4	5	9	8
<b>AUTONOMÍA POLÍTICA</b>								
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía política?								
<i>ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA POLÍTICA</i> Tomando en cuenta que la Autonomía Política es la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Además en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo. Fundación DEMUCA; 2010								
C1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía política?					/ ___/ ___/ ___/		
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía política, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala <i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica
C2_1	El Sistema Electoral fortalece la autonomía política.	1	2	3	4	5	9	8
C2_2	El marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y la Corporación municipal.	1	2	3	4	5	9	8
C2_3	El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	1	2	3	4	5	9	8
C2_4	El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	1	2	3	4	5	9	8
C2_5	La relación entre el gobierno local y las organizaciones comunitarias se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	1	2	3	4	5	9	8
C2_6	El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del Estado y ministerios.	1	2	3	4	5	9	8
C2_7	El Instituto Nacional de Municipios ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8
C2_8	El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	1	2	3	4	5	9	8
C2_9	La AMHON constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	1	2	3	4	5	9	8

Índice de Percepción de la Autonomía Municipal  
en Centroamérica y República Dominicana

C2_10	El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	1	2	3	4	5	9	8	
C2_11	El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	1	2	3	4	5	9	8	
C2_12	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	1	2	3	4	5	9	8	
<b>AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</b>									
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía administrativa?									
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</i>									
Tomando en cuenta que la Autonomía Administrativa es la Capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la auto- regulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local. Aquí se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios municipales, capacidad de elegir y capacitar su recurso autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses humano, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras. Fundación DEMUCA, 2010									
D1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónomas considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía administrativa?							/ __/ __/ __/	
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala <i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica	
D1_1	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_2	La Ley de Municipalidades articula un marco competencial claro para la gestión de las competencias locales	1	2	3	4	5	9	8	
D1_3	El marco normativo genera condiciones para la prestación de los servicios municipales	1	2	3	4	5	9	8	
D1_4	El marco normativo genera condiciones para la consolidación de las municipalidades como promotoras del desarrollo	1	2	3	4	5	9	8	
D1_5	Los municipios cuentan con la autonomía para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_6	El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género	1	2	3	4	5	9	8	
D1_7	Los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_8	Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_9	Existe una correspondencia entre la transferencia de competencias del gobierno central y las transferencia de recursos financieros	1	2	3	4	5	9	8	
D1_10	Existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas.	1	2	3	4	5	9	8	



D1_11	El marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal	1	2	3	4	5	9	8
D1_12	La oferta de formación nacional en el ámbito público está acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal.	1	2	3	4	5	9	8
D1_13	La oferta de formación nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género.	1	2	3	4	5	9	8
D1_14	La oferta de formación nacional en el ámbito privado está acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal.	1	2	3	4	5	9	8
D1_15	Las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de las municipalidades en esa materia.	1	2	3	4	5	9	8
D1_16	La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8
D1_17	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización.	1	2	3	4	5	9	8
D1_18	La municipalidad cuenta con la infraestructura tecnológica, y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal.	1	2	3	4	5	9	8
D1_19	Las municipalidades cuentan con la capacidad técnica para integrarse con los sistemas informáticos diseñados para el Gobierno Central	1	2	3	4	5	9	8
D1_20	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género	1	2	3	4	5	9	8

**AUTONOMÍA FINANCIERA**

C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía financiera?

*ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA*

Tomando en cuenta que la Autonomía Financiera *Es la posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las transferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros. Fundación DEMUCA; 2010*

E1 En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía financiera? / \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_/

A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas, para eso utilice la siguiente escala. <i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica
E1_1	El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8
E1_2	El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	1	2	3	4	5	9	8
E1_3	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos	1	2	3	4	5	9	8

Índice de Percepción de la Autonomía Municipal  
en Centroamérica y República Dominicana





---

	municipales acorde a las necesidades de su localidad.							
E1_4	Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	1	2	3	4	5	9	8
E1_5	Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	1	2	3	4	5	9	8
E1_6	Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	1	2	3	4	5	9	8
E1_7	El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	1	2	3	4	5	9	8
E1_8	Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	1	2	3	4	5	9	8
E1_9	El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	1	2	3	4	5	9	8
2.	<b>Módulo Nacional</b>							
<p>El Poder Ejecutivo a través del Tribunal Supremo Electoral promueve la reforma a la Ley Electoral, iniciativa que será construida con el aporte de los diferentes sectores de la sociedad. En estas reformas:            Considera usted políticamente viable la separación de fechas de las elecciones municipales de las presidenciales.</p> <p>Cuáles cree que pueden ser las principales implicaciones de esta separación.</p>								
<p>Según su percepción, el Gobierno Central está anuente a cumplir lo estipulado en el artículo No. 91 de la Ley de Municipalidades que señala:  <i>“El Estado transferirá anualmente a las municipalidades, por partidas mensuales anticipadas, de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y directamente de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN) a las cuentas de las municipalidades registradas en el sistema bancario nacional 190, el siete por ciento (7%) en el año 2010, el ocho por ciento (8%) en el año 2011, el nueve por ciento (9%) en el año 2012, el diez por ciento (10%) en el año 2013 y el once por ciento (11%) del año 2014 en adelante...”</i></p> <p>Por qué,</p>								
<p>¿Considera usted que la Ley de Carrera de Administrativa Municipal fortalecería la capacidad administrativa de las municipalidades?</p> <p><i>En caso de ser afirmativo de qué forma,</i></p>								
<p>¿Considera usted que el gobierno central ha implementado una estrategia diferenciada de descentralización de los servicios públicos de acuerdo a la capacidad de cada municipio (por categorías A, B, C y D)?</p> <p>Por qué,</p>								
<p>¿Considera usted que se ha dado un acompañamiento y seguimiento por parte del gobierno central e instituciones en la prestación de servicios que se han descentralizado a los municipios?</p>								

La Visión de País-Plan de Nación establece la división del país en seis regiones ¿Considera usted que esta regionalización favorece el cumplimiento de la autonomía municipal (política, financiera y administrativa)?					
De acuerdo al Plan de Nación vigente en Honduras, ¿Considera usted que se resalta el papel de las municipalidades en el desarrollo nacional?					
En atención a la problemática de violencia que el país viene padeciendo ¿Se ha considerado la opinión y participación de los gobiernos locales en la definición de políticas de seguridad nacional?					
¿Las políticas de seguridad adoptadas por la Secretaria de Seguridad tienen un enfoque local?					
3. INFORMACIÓN DEL ENTREVISTADO					
G1	Sexo <input type="checkbox"/> 1 Masculino <input type="checkbox"/> 2 Femenino	G2	Cuál es su último grado de educación aprobado <input type="checkbox"/> 1 Sin estudios <input type="checkbox"/> 2 Primaria incompleta <input type="checkbox"/> 3 Primaria completa <input type="checkbox"/> 4 Secundaria incompleta <input type="checkbox"/> 5 Secundaria completa <input type="checkbox"/> 6 Educación superior incompleta <input type="checkbox"/> 7 Educación superior completa <input type="checkbox"/> 8 Licenciatura <input type="checkbox"/> 9 Maestría <input type="checkbox"/> 10 Doctorado	G3	Desde que año se desempeña en sus funciones actuales
G4	EDAD: 1. (18-29) 2. (30-39) 3. (40 - 49) 4. (50 -59) 3. (60 y +)	HORA FINAL: /___/___/			

## Cuestionario aplicado

# NICARAGUA

OBSERVATORIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL (OdAM)		 						
CUESTIONARIO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (IPAM) EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA		 						
Número de Cuestionario / ___/___/___/								
El cuestionario que se presenta a continuación constituye el instrumento metodológico de recolección de información tendiente a la medición del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal, por lo cual agradecemos su colaboración en la consecución del mismo y el aporte de sus conocimientos en apoyo al fortalecimiento municipal de su país.								
Le rogamos responder las preguntas con base en el conocimiento que tiene sobre el tema, teniendo la libertad de ser completamente subjetivo al responder. Si no conoce la respuesta de alguna pregunta o no cuenta con la información suficiente para responder, sírvase contestar "no sabe/no responde", ya que no estamos tratando de medir su conocimiento. Por favor considere que sus respuestas estén basadas en la situación actual de su país (sin que esto signifique tener como base antecedentes importantes), pues este es un esfuerzo sostenido en el tiempo y nos interesa conocer su percepción del contexto actual. Cualquier duda o consulta por favor contactarse con la Sra. Natalia Camacho, coordinadora del Observatorio de Autonomía Municipal. Tel. +506-XXX-XXX-XXX								
Hora de Inicio: ___/___/___ AM / PM	Fecha: ___/___/2010	País: ( ) 01 Guatemala ( ) 02 Honduras ( ) 03 El Salvador ( ) 04 Nicaragua ( ) 05 Costa Rica ( ) 06 Panamá ( ) 07 República Dominicana	Institución Entrevistada ( ) 01 Asociación Nacional de Municipios ( ) 02 Asamblea Nacional ( ) 03 Congreso ( ) 04 Partido Político ( ) 05 Institución Pública (que tutela o genera información) ( ) 06 Universidad, academia, instituto de investigación ( ) 07 Colectivos Sociales ( ) 08 Medios de comunicación					
1.	Información de contexto							
A1	A partir de su experiencia en el ámbito municipal, ¿cómo definiría usted el concepto de autonomía municipal?							
<b>ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL</b> Tomando en cuenta que "La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente." Fundación DEMUCA, 2010								
B1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades?		___/___/___/					
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía municipal, y nos gustaría que nos indicara que tan de acuerdo o en desacuerdo esta usted con cada de éstas, para eso utilice la siguiente escala  LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que....								
B2_1	La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	1	2	3	4	5	9	8
B2_2	La Ley de Municipio establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal.	1	2	3	4	5	9	8
B2_3	La Ley de Municipio es clara y coherente en su contenido	1	2	3	4	5	9	8
B2_4	La Ley de Municipio faculta al municipio para autoregularse	1	2	3	4	5	9	8
B2_5	La Ley de Municipio faculta al municipio para auto dirigirse	1	2	3	4	5	9	8

B2_6	La Ley de Municipio faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta.	1	2	3	4	5	9	8
B2_7	La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios.	1	2	3	4	5	9	8
<b>AUTONOMÍA POLÍTICA</b>								
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía política?								
<i>ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA POLÍTICA</i> Tomando en cuenta que la Autonomía Política es la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Además en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo. Fundación DEMUCA; 2010								
C1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía política?							/ _ / _ / _ /
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía política, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas, para eso utilice la siguiente escala  <i>LEER. Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica
C2_1	El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	1	2	3	4	5	9	8
C2_2	En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	1	2	3	4	5	9	8
C2_3	El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.							
C2_4	El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	1	2	3	4	5	9	8
C2_5	La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	1	2	3	4	5	9	8
C2_6	El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	1	2	3	4	5	9	8
C2_7	El Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8
C2_8	El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	1	2	3	4	5	9	8
C2_9	La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	1	2	3	4	5	9	8
C2_10	El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	1	2	3	4	5	9	8
C2_11	El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	1	2	3	4	5	9	8
C2_12	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio							
<b>AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</b>								
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía administrativa?								
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</i> Tomando en cuenta que la Autonomía Administrativa es la Capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la auto regulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local. Aquí se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios municipales, capacidad de elegir y capacitar su recurso autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses humano, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras. Fundación DEMUCA, 2010								
D1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía administrativa?							/ _ / _ /





Índice de Percepción de la Autonomía Municipal  
en Centroamérica y República Dominicana

A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica	
<i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>									
D1_1	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_2	La Ley del Municipio determina un marco competencial claro para la gestión de las competencias locales	1	2	3	4	5	9	8	
D1_3	El marco normativo genera condiciones para la prestación de los servicios municipales	1	2	3	4	5	9	8	
D1_4	El marco normativo genera condiciones para la consolidación de las municipalidades como promotoras del desarrollo	1	2	3	4	5	9	8	
D1_5	Los municipios cuentan con la autonomía para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_6	El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género								
D1_7	Los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_8	Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_9	Existe una correspondencia entre la transferencia de competencias del gobierno central y las transferencia de recursos financieros	1	2	3	4	5	9	8	
D1_10	Existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_11	El marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal	1	2	3	4	5	9	8	
D1_12	La oferta de formación nacional en el ámbito público están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_13	La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género								
D1_14	La oferta de formación nacional en el ámbito privado están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal	1	2	3	4	5	9	8	
D1_15	Las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de las municipalidades en esa materia.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_16	La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_17	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_18	La municipalidad cuenta con la infraestructura tecnológica, y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_19	Las municipalidades cuentan con la capacidad técnica para integrarse con las Sistemas informáticos diseñados para el Gobierno Central	1	2	3	4	5	9	8	
D1_20	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género								
<b>AUTONOMÍA FINANCIERA</b>									
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía financiera?									
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA</i>									
Tomando en cuenta que la Autonomía Financiera <i>Es la posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las transferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros. Fundación DEMUCA; 2010</i>									
E1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía financiera?							/__/_/___	
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica	
<i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>									
E1_1	El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_2	El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_3	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_4	Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	1	2	3	4	5	9	8	
E1_5	Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	1	2	3	4	5	9	8	

E1_6	Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	1	2	3	4	5	9	8
E1_7	El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	1	2	3	4	5	9	8
E1_8	Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	1	2	3	4	5	9	8
E1_9	El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género							
<b>2.</b>	<b>Módulo Nacional</b>							
2.1	En la Asamblea Nacional existe un proyecto de ley de Ordenamiento Territorial, el cual pretende entre otras cosas, darle vida a la división departamental del país, determinará lo que se puede hacer en cada tipo de suelo, así como el ordenamiento y desalojos en diferentes zonas ¿qué implicaciones traería la aprobación de esta ley al cumplimiento del principio de autonomía municipal?							
2.2	¿Considera usted que dicho proyecto beneficiaría los procesos de ordenamiento de los municipios?							
2.3	En la comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional se encuentra estancado el anteproyecto de ley del Código Tributario Municipal, el cual pretende regular en un solo cuerpo legal toda la legislación tributaria Municipal ¿Qué efectos cree usted tiene el retraso de su aprobación en la autonomía municipal?							
2.4	De llegar a aprobarse el Código Tributario Municipal, ¿Qué impacto considera que tendría este en las finanzas municipales?							
2.5	Uno de los criterios preponderantes en la distribución del 10% de las transferencias del Gobierno central a las municipales es el criterio poblacional, en la Asamblea Nacional actualmente se consulta un anteproyecto de ley de Registro Civil de las Personas, que procura hacer mucho más eficiente la administración de los registros civiles y por ende tiene un impacto directo en la población que se registrará en los municipios ¿Cuál es para usted el impacto de este anteproyecto en cuanto a la autonomía financiera de los Municipios?							
<b>3.</b>	<b>Información del Entrevistado</b>							
G1	Sexo ( ) 1 Masculino ( ) 2 Femenino	G2	Cuál es su último grado de educación aprobado ( ) 1 Sin estudios ( ) 2 Primaria incompleta ( ) 3 Primaria completa ( ) 4 Secundaria incompleta ( ) 5 Secundaria completa ( ) 6 Educación superior incompleta ( ) 7 Educación superior completa ( ) 8 Licenciatura ( ) 9 Maestría ( ) 10 Doctorado			G3	Desde que año se desempeña en sus funciones actuales	
G4	EDAD: 1. (18-29) 2. (30-39) 3. (40 - 49) 4. (50 -59) 3. (60 y +)	HORA FINAL: / __/ __/						

## Cuestionario aplicado

# COSTA RICA

OBSERVATORIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL (OdAM)		 						
CUESTIONARIO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (IPAM) EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA		 						
Número de Cuestionario / ___/___/___/								
<p>El cuestionario que se presenta a continuación constituye el instrumento metodológico de recolección de información tendiente a la medición del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal, por lo cual agradecemos su colaboración en la consecución del mismo y el aporte de sus conocimientos en apoyo al fortalecimiento municipal de su país.</p> <p>Le rogamos responder las preguntas con base en el conocimiento que tiene sobre el tema, teniendo la libertad de ser completamente subjetivo al responder. Si no conoce la respuesta de alguna pregunta o no cuenta con la información suficiente para responder, sírvase contestar "no sabe/no responde", ya que no estamos tratando de medir su conocimiento.</p> <p>Por favor considere que sus respuestas estén basadas en la situación actual de su país (sin que esto signifique tener como base antecedentes importantes), pues este es un esfuerzo sostenido en el tiempo y nos interesa conocer su percepción del contexto actual.</p> <p>Cualquier duda o consulta por favor contactarse con la Sra. Natalia Camacho, coordinadora del Observatorio de Autonomía Municipal. Tel. +506 -XXX-XXX-XXX</p>								
Hora de Inicio: ___/___/___/ AM / PM	Fecha: ___/___/2010	País: ( ) 01 Guatemala ( ) 02 Honduras ( ) 03 El Salvador ( ) 04 Nicaragua ( ) 05 Costa Rica ( ) 06 Panamá ( ) 07 República Dominicana	Institución Entrevistada ( ) 01 Asociación Nacional de Municipios ( ) 02 Asamblea Nacional ( ) 03 Congreso ( ) 04 Partido Político ( ) 05 Institución Pública (que tutela o genera información) ( ) 06 Universidad, academia, instituto de investigación ( ) 07 Colectivos Sociales ( ) 08 Medios de comunicación					
1.	Información de contexto							
A1	A partir de su experiencia en el ámbito municipal, ¿cómo definiría usted el concepto de autonomía municipal?							
ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Tomando en cuenta que "La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente." Fundación DEMUCA, 2010								
B1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades?		___/___/___/					
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía municipal, y nos gustaría que nos indicara que tan de acuerdo o en desacuerdo esta usted con cada de éstas, para eso utilice la siguiente escala								
		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica
LEER. Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que...								
B2_1	La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	1	2	3	4	5	9	8
B2_2	El Código Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal.	1	2	3	4	5	9	8
B2_3	El Código Municipal es claro y coherente en su contenido	1	2	3	4	5	9	8
B2_4	El Código Municipal faculta al municipio para autoregularse	1	2	3	4	5	9	8
B2_5	El Código Municipal faculta al municipio para auto dirigirse	1	2	3	4	5	9	8
B2_6	El Código Municipal faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta.	1	2	3	4	5	9	8
B2_7	La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8



AUTONOMÍA POLÍTICA											
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía política?											
<i>ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA POLÍTICA</i>											
Tomando en cuenta que la Autonomía Política es la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Además en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo. Fundación DEMUCA; 2010											
C1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía política?					/ _ / _ / _ /					
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía política, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas, para eso utilice la siguiente escala				Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica	
<i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>											
C2_1	El Sistema Electoral fortalece la autonomía política				1	2	3	4	5	9	8
C2_2	El marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.				1	2	3	4	5	9	8
C2_3	El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.				1	2	3	4	5	9	8
C2_4	El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.				1	2	3	4	5	9	8
C2_5	La relación entre el gobierno local y los concejos de distrito se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.				1	2	3	4	5	9	8
C2_6	El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del gobierno central				1	2	3	4	5	9	8
C2_7	El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.				1	2	3	4	5	9	8
C2_8	El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal				1	2	3	4	5	9	8
C2_9	La Unión Nacional de Gobiernos Locales constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.				1	2	3	4	5	9	8
C2_10	El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.				1	2	3	4	5	9	8
C2_11	El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.				1	2	3	4	5	9	8
C2_12	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio				1	2	3	4	5	9	8
AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA											
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía administrativa?											
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</i>											
Tomando en cuenta que la Autonomía Administrativa es la Capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la auto regulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local. Aquí se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios municipales, capacidad de elegir y capacitar su recurso autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses humano, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras. Fundación DEMUCA, 2010											
D1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía administrativa?					/ _ / _ /					

Índice de Percepción de la Autonomía Municipal  
en Centroamérica y República Dominicana

A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica	
<i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>									
D1_1	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_2	El Código Municipal articula un marco competencial claro para la gestión de las competencias locales	1	2	3	4	5	9	8	
D1_3	El marco normativo genera condiciones para la prestación de los servicios municipales	1	2	3	4	5	9	8	
D1_4	El marco normativo genera condiciones para la consolidación de las municipalidades como promotoras del desarrollo	1	2	3	4	5	9	8	
D1_5	Las municipalidades cuentan con la autonomía para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_6	El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género	1	2	3	4	5	9	8	
D1_7	Las municipalidades cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_8	Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_9	Existe una correspondencia entre la transferencia de competencias del gobierno central y las transferencia de recursos financieros	1	2	3	4	5	9	8	
D1_10	Existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_11	El marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal	1	2	3	4	5	9	8	
D1_12	La oferta de formación nacional en el ámbito público están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_13	La oferta de formación nacional en el ámbito privado están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal	1	2	3	4	5	9	8	
D1_14	La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género	1	2	3	4	5	9	8	
D1_15	Las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de las municipalidades en esa materia.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_16	La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_17	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_18	La municipalidad cuenta con la infraestructura tecnológica, y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_19	Las municipalidades cuentan con la capacidad técnica para integrarse con los Sistemas informáticos diseñados para el Gobierno Central	1	2	3	4	5	9	8	
D1_20	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género	1	2	3	4	5	9	8	
<b>AUTONOMÍA FINANCIERA</b>									
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía financiera?									
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA</i>									
Tomando en cuenta que la Autonomía Financiera <i>Es la posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las trasferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros. Fundación DEMUCA; 2010</i>									
E1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía financiera?						/ __/ __/		
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica	
<i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>									
E1_1	El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_2	El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los	1	2	3	4	5	9	8	

	gobiernos locales.							
E1_3	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	1	2	3	4	5	9	8
E1_4	Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	1	2	3	4	5	9	8
E1_5	Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	1	2	3	4	5	9	8
E1_6	Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	1	2	3	4	5	9	8
E1_7	El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	1	2	3	4	5	9	8
E1_8	Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	1	2	3	4	5	9	8
E1_9	El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	1	2	3	4	5	9	8

<b>2. Módulo Nacional</b>	
2.1	Recientemente se aprobó en la Asamblea Legislativa una ley sobre transferencia de competencias desde el Poder Ejecutivo hacia las municipalidades ¿Cómo puede este instrumento legal contribuir al fortalecimiento de la autonomía municipal?
2.2	Desde principios de los años noventa, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal ha experimentado una serie de problemas administrativas que han afectado su función ¿Qué reformas institucionales requiere esta institución para ser un garante de la autonomía municipal en el país?
2.3	Actualmente se encuentra en discusión en el seno de la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma integral al Código Municipal, ¿Conoce la propuesta de reforma del Código Municipal? 1. SI 2. NO (PASE A SECCIÓN 3) ¿Cómo valora esta reforma?

<b>3. Información del Entrevistado</b>					
G1	Sexo ( ) 1 Masculino ( ) 2 Femenino	G2	Cuál es su último grado de educación aprobado ( ) 1 Sin estudios ( ) 2 Primaria incompleta ( ) 3 Primaria completa ( ) 4 Secundaria incompleta ( ) 5 Secundaria completa ( ) 6 Educación superior incompleta ( ) 7 Educación superior completa ( ) 8 Licenciatura ( ) 9 Maestría ( ) 10 Doctorado	G3	Desde que año se desempeña en sus funciones actuales
G4	EDAD: 1. (18-29) 2. (30-39) 3. (40 - 49) 4. (50 -59) 3. (60 y +)	HORA FINAL: /_/_/_/_/			

## Cuestionario aplicado

# PANAMÁ

OBSERVATORIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL (OdAM)								
CUESTIONARIO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (IPAM) EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA								
Número de Cuestionario / ___/___/___/								
<p>El cuestionario que se presenta a continuación constituye el instrumento metodológico de recolección de información tendiente a la medición del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal, por lo cual agradecemos su colaboración en la consecución del mismo y el aporte de sus conocimientos en apoyo al fortalecimiento municipal de su país.</p> <p>Le rogamos responder las preguntas con base en el conocimiento que tiene sobre el tema, teniendo la libertad de ser completamente subjetivo al responder. Si no conoce la respuesta de alguna pregunta o no cuenta con la información suficiente para responder, sírvase contestar "no sabe/no responde", ya que no estamos tratando de medir su conocimiento. Por favor considere que sus respuestas estén basadas en la situación actual de su país (sin que esto signifique tener como base antecedentes importantes), pues este es un esfuerzo sostenido en el tiempo y nos interesa conocer su percepción del contexto actual.</p> <p>Cualquier duda o consulta por favor contactarse con la Sra. Natalia Camacho, coordinadora del Observatorio de Autonomía Municipal. Tel. +506 -XXX-XXX-XXX</p>								
Hora de Inicio: /___/___/ AM / PM	Fecha: /___/___/2010	País: ( ) 01 Guatemala ( ) 02 Honduras ( ) 03 El Salvador ( ) 04 Nicaragua ( ) 05 Costa Rica ( ) 06 Panamá ( ) 07 República Dominicana	Institución Entrevistada ( ) 01 Asociación Nacional de Municipios ( ) 02 Asamblea Nacional/Congreso (Partido Político) ( ) 03 Institución Pública (que tutela o genera información) ( ) 04 Universidad, academia, instituto de investigación ( ) 05 Colectivos Sociales ( ) 06 Medios de comunicación					
1.	Información de contexto							
A1	A partir de su experiencia en el ámbito municipal, ¿cómo definiría usted el concepto de autonomía municipal?							
ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Tomando en cuenta que "La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente." Fundación DEMUCA, 2010								
B1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades?						/___/___/___/	
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía municipal, y nos gustaría que nos indicara que tan de acuerdo o en desacuerdo esta usted con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplicada
LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que....								
B2_1	La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos municipales autónomos	1	2	3	4	5	9	8
B2_2	La ley sobre Régimen Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal.	1	2	3	4	5	9	8
B2_3	La ley sobre Régimen Municipal es clara y coherente en su contenido	1	2	3	4	5	9	8
B2_4	La ley sobre Régimen Municipal faculta al municipio para autoregularse	1	2	3	4	5	9	8
B2_5	La ley sobre Régimen Municipal faculta al municipio para auto dirigirse	1	2	3	4	5	9	8
B2_6	La ley sobre Régimen Municipal faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta.	1	2	3	4	5	9	8
B2_7	La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios.	1	2	3	4	5	9	8
AUTONOMÍA POLÍTICA								

C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía política?								
<i>ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA POLÍTICA</i>								
Tomando en cuenta que la Autonomía Política es la potestad de los gobiernos municipales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Además en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo. Fundación DEMUCA; 2010								
C1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía política?	/ _ / _ / _ /						
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía política, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerd o	En Desacuerd o	Ni acuerdo ni en desacuerd o	De acuerdo	Muy de Acuerd o	NS/NR	No Apli ca
<i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>								
C2_1	El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	1	2	3	4	5	9	8
C2_2	El marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	1	2	3	4	5	9	8
C2_3	El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.							
C2_4	El Gobierno municipal cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	1	2	3	4	5	9	8
C2_5	La relación entre el gobierno municipal y los órganos submunicipales (Juntas comunales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	1	2	3	4	5	9	8
C2_6	El gobierno municipal trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	1	2	3	4	5	9	8
C2_7	El Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección Nacional de Gobiernos municipales ha brindando asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8
C2_8	El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	1	2	3	4	5	9	8
C2_9	La Asociación de Municipios de Panamá constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	1	2	3	4	5	9	8
C2_10	El gobierno municipal cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	1	2	3	4	5	9	8
C2_11	El gobierno municipal cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	1	2	3	4	5	9	8
C2_12	Los gobiernos municipales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio							
AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA								
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía administrativa?								
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</i>								
Tomando en cuenta que la Autonomía Administrativa es la Capacidad que tiene el gobierno municipal para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la auto regulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local. Aquí se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios municipales, capacidad de elegir y capacitar su recurso autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses humano, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras. Fundación DEMUCA, 2010								
D1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía administrativa?	/ _ / _ /						
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerd o	En Desacuerd o	Ni acuerdo ni en desacuerd o	De acuerdo	Muy de Acuerd o	NS/NR	No Apli ca


Índice de Percepción de la Autonomía Municipal  
en Centroamérica y República Dominicana

<i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>									
D1_1	Los gobiernos municipales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_2	La ley sobre Régimen Municipal articula un marco competencial claro para la gestión de las competencias locales	1	2	3	4	5	9	8	
D1_3	El marco normativo genera condiciones para la prestación de los servicios municipales	1	2	3	4	5	9	8	
D1_4	El marco normativo genera condiciones para la consolidación de las municipalidades como promotoras del desarrollo	1	2	3	4	5	9	8	
D1_5	Los municipios cuentan con la autonomía para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_6	El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género								
D1_7	Los municipios cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_8	Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_9	Existe una correspondencia entre la transferencia de competencias del gobierno central y las transferencias de recursos financieros	1	2	3	4	5	9	8	
D1_10	Existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_11	El marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal	1	2	3	4	5	9	8	
D1_12	La oferta de formación nacional en el ámbito público están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_13	La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género								
D1_14	La oferta de formación nacional en el ámbito privado están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal	1	2	3	4	5	9	8	
D1_15	Las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de las municipalidades en esa materia.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_16	La carrera administrativa municipal debe crearse como complemento para la modernización institucional de las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_17	Los gobiernos municipales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_18	La municipalidad cuenta con la infraestructura tecnológica, y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal.	1	2	3	4	5	9	8	
D1_19	Las municipalidades cuentan con la capacidad técnica para integrarse con los Sistemas informáticos diseñados para el Gobierno Central	1	2	3	4	5	9	8	
D1_20	Los gobiernos municipales cuentan con la autonomía para incorporar en su estructura organizativa la transversalización de género								
<b>AUTONOMÍA FINANCIERA</b>									
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía financiera?									
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA</i>									
Tomando en cuenta que la Autonomía Financiera <i>Es la posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las transferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros. Fundación DEMUCA; 2010</i>									
E1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónoma considera usted a las municipalidades en el tema de autonomía financiera?							/_/_/_/_/	
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplic a	
<i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>									
E1_1	El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para los subsidios desde el gobierno central hacia las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_2	El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de sus subsidios a los gobiernos municipales.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_3	Los gobiernos municipales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	1	2	3	4	5	9	8	
E1_4	Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus subsidios	1	2	3	4	5	9	8	
E1_5	Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	1	2	3	4	5	9	8	

E1_6	Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	1	2	3	4	5	9	8
E1_7	El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de sus fondos.	1	2	3	4	5	9	8
E1_8	Los gobiernos municipales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	1	2	3	4	5	9	8
E1_9	El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	1	2	3	4	5	9	8
<b>2. Módulo Nacional</b>								
2.1	¿Piensa usted que los marcos legales que norman el ejercicio de la Autonomía Municipal tienen claridad y coherencia para hacerla operativa? 1 ( ) SI 2 ( ) NO							
2.2	¿Cuáles son las temáticas que más se cumplen y cuáles considera que no se llevan a la práctica?							
2.3	¿Cómo aprecia usted la forma en que el Ejecutivo y los partidos políticos diseñan en cada administración los mecanismos y procedimientos para que los municipios apliquen los principios constitucionales a la planificación, la gestión financiera, la administración y las decisiones municipales?							
2.4	¿Qué efecto tiene sobre la Autonomía Municipal la posposición de la vigencia de la ley de descentralización hasta el 2014?							
2.5	¿Qué mecanismos se aplican para la participación municipal en el diseño de políticas públicas?							
2.6	¿En qué casos concretos se ha dado ese ejercicio?							
<b>3. Información del Entrevistado</b>								
G1	Sexo ( ) 1 Masculino ( ) 2 Femenino	G2	Cuál es su último grado de educación aprobado ( ) 1 Sin estudios ( ) 2 Primaria incompleta ( ) 3 Primaria completa ( ) 4 Secundaria incompleta ( ) 5 Secundaria completa ( ) 6 Educación superior incompleta ( ) 7 Educación superior completa ( ) 8 Licenciatura ( ) 9 Maestría ( ) 10 Doctorado	G3	Desde que año se desempeña en sus funciones actuales			
G4	EDAD: 1. (18-29) 2. (30-39) 3. (40 - 49) 4. (50 -59) 3. (60 y +)	HORA FINAL: / __/ __/						

## Cuestionario aplicado

# REPÚBLICA DOMINICANA

OBSERVATORIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL (OdAM)								
CUESTIONARIO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (IPAM) EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA								
Número de Cuestionario / ___/___/___/								
El cuestionario que se presenta a continuación constituye el instrumento metodológico de recolección de información tendiente a la medición del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal, por lo cual agradecemos su colaboración en la consecución del mismo y el aporte de sus conocimientos en apoyo al fortalecimiento municipal de su país.								
Le rogamos responder las preguntas con base en el conocimiento que tiene sobre el tema, teniendo la libertad de ser completamente subjetivo al responder. Si no conoce la respuesta de alguna pregunta o no cuenta con la información suficiente para responder, sírvase contestar "no sabe/no responde", ya que no estamos tratando de medir su conocimiento. Por favor considere que sus respuestas estén basadas en la situación actual de su país (sin que esto signifique tener como base antecedentes importantes), pues este es un esfuerzo sostenido en el tiempo y nos interesa conocer su percepción del contexto actual. Cualquier duda o consulta por favor contactarse con la Sra. Natalia Camacho, coordinadora del Observatorio de Autonomía Municipal. Tel. +506 -XXX-XXX-XXX								
Hora de Inicio: /___/___/ AM / PM	Fecha: /___/___/2010	País: ( ) 01 Guatemala ( ) 02 Honduras ( ) 03 El Salvador ( ) 04 Nicaragua ( ) 05 Costa Rica ( ) 06 Panamá ( ) 07 República Dominicana	Institución Entrevistada ( ) 01 Asociación Nacional de Municipios (FEDOMU) ( ) 02 Comisión de Asuntos Municipales Congreso Partidos políticos Secretaría de Asuntos Municipales ( ) 03 Institución Pública (que tutela o genera información) ( ) 04 Universidad, academia, instituto de investigación ( ) 05 Colectivos Sociales ( ) 06 Medios de comunicación					
1.	Información de contexto							
A1	A partir de su experiencia en el ámbito municipal, ¿cómo definiría usted el concepto de autonomía municipal?							
ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Tomando en cuenta que "La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente." Fundación DEMUCA, 2010								
B1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónomos considera usted a los municipios?						/___/___/___/	
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía municipal, y nos gustaría que nos indicara que tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con cada una de éstas, para eso utilice la siguiente escala  LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que....		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica
B2_1	La Constitución de la República respalda la autonomía de los gobiernos locales existencia de los gobiernos locales autónomos	1	2	3	4	5	9	8
B2_2	La ley Municipal establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal.	1	2	3	4	5	9	8
B2_3	La ley Municipal es clara y coherente en su contenido	1	2	3	4	5	9	8
B2_4	La Ley Municipal faculta a los ayuntamientos para autoregularse	1	2	3	4	5	9	8



B2_5	La Ley Municipal faculta a los ayuntamientos para auto dirigirse	1	2	3	4	5	9	8
B2_6	La Ley Municipal faculta a los ayuntamientos para planificar los recursos con los que cuenta.	1	2	3	4	5	9	8
B2_7	La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los ayuntamientos.	1	2	3	4	5	9	8
<b>AUTONOMÍA POLÍTICA</b>								
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía política?								
<i>ENTREVISTADOR LEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA POLÍTICA</i> Tomando en cuenta que la Autonomía Política es la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Además en esta esfera de análisis se incluye la potestad político-administrativa de utilizar otras vías de organización que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos locales, donde se incluye el asociativismo. Fundación DEMUCA; 2010								
C1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónomos considera usted a los municipios en el tema de autonomía política?	/ _ / _ / _ /						
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía política, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada una de éstas, para eso utilice la siguiente escala  <i>LEER. Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica
C2_1	El Sistema Electoral dominicano fortalece la autonomía política	1	2	3	4	5	9	8
C2_2	El marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	1	2	3	4	5	9	8
C2_3	El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.							
C2_4	El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	1	2	3	4	5	9	8
C2_5	La relación entre los ayuntamientos y las juntas de distrito municipal se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	1	2	3	4	5	9	8
C2_6	El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	1	2	3	4	5	9	8
C2_7	La liga Municipal Dominicana ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	1	2	3	4	5	9	8
C2_8	El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	1	2	3	4	5	9	8
C2_9	La FEDOMU constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	1	2	3	4	5	9	8
C2_10	El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	1	2	3	4	5	9	8
C2_11	El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	1	2	3	4	5	9	8
C2_12	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar políticas públicas de género en el territorio							
<b>AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</b>								
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía administrativa?								
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</i> Tomando en cuenta que la Autonomía Administrativa es la Capacidad que tiene el gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la auto regulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local. Aquí se incluye la capacidad de la municipalidad para hacer una adecuada planificación de su territorio, atención de servicios, gerencia y rectoría de acciones destinadas al bienestar comunal, autogestión de los servicios								

Índice de Percepción de la Autonomía Municipal  
en Centroamérica y República Dominicana

municipales, capacidad de elegir y capacitar su recurso autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses humano, capacidad de elaborar una estructura administrativa autónoma, entre otras. Fundación DEMUCA, 2010								
D1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónomos considera usted a los municipios en el tema de autonomía administrativa?	/ ___/___/						
A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas, para eso utilice la siguiente escala		Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica
<i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>								
D1_1	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para estructurar su organización interna.	1	2	3	4	5	9	8
D1_2	La Ley Municipal articula un marco competencial claro para la gestión de las competencias locales	1	2	3	4	5	9	8
D1_3	El marco normativo genera condiciones para la prestación de los servicios municipales	1	2	3	4	5	9	8
D1_4	El marco normativo genera condiciones para la consolidación de los gobiernos locales como promotores del desarrollo	1	2	3	4	5	9	8
D1_5	Los ayuntamientos cuentan con la autonomía para llevar a cabo la autorregulación de sus servicios.	1	2	3	4	5	9	8
D1_6	El marco normativo genera condiciones y capacidades para un ejercicio de la función municipal pertinente al género							
D1_7	Los Gobiernos Locales cuentan con la capacidad para que el Gobierno central les transfiera más competencias de las que hoy realizan.	1	2	3	4	5	9	8
D1_8	Debería de existir una mayor transferencia de competencias desde el Gobierno Central a los ayuntamientos	1	2	3	4	5	9	8
D1_9	Existe una correspondencia entre la transferencia de competencias del gobierno central y las transferencia de recursos financieros	1	2	3	4	5	9	8
D1_10	Existen canales de coordinación para la ejecución de competencias compartidas con otras instituciones públicas.	1	2	3	4	5	9	8
D1_11	El marco legal favorece las condiciones para la existencia de la carrera administrativa municipal	1	2	3	4	5	9	8
D1_12	La oferta de formación nacional en el ámbito público está acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal.	1	2	3	4	5	9	8
D1_13	La oferta nacional en el ámbito público orientada a las necesidades municipales incluye la perspectiva de género							
D1_14	La oferta de formación nacional en el ámbito privado están acorde con las necesidades de capacitación del sector municipal	1	2	3	4	5	9	8
D1_15	Las ofertas de capacitación municipal a nivel nacional responden a las necesidades de los municipios en esa materia.	1	2	3	4	5	9	8
D1_16	La carrera administrativa municipal debe fortalecerse como complemento para la modernización institucional de los ayuntamientos	1	2	3	4	5	9	8
D1_17	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para emitir políticas salariales a lo interno de su organización.	1	2	3	4	5	9	8
D1_18	Los gobiernos locales cuenta con la infraestructura tecnológica, y estructura organizativa para la adecuada gestión municipal.	1	2	3	4	5	9	8
D1_19	Los gobiernos locales cuentan con la capacidad técnica para integrarse con las Sistemas informáticos diseñados para el Gobierno Central	1	2	3	4	5	9	8
D1_20	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para incorporar como eje transversal en su estructura organizativa la perspectiva de género de género							
<b>AUTONOMÍA FINANCIERA</b>								
C. Hablando en general y a partir de su experiencia en el ámbito municipal, cómo definiría usted el concepto de autonomía financiera?								
<i>ENTREVISTADOR LEEA EL SIGUIENTE CONCEPTO SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA</i>								
Tomando en cuenta que la Autonomía Financiera <i>Es la posibilidad con la que cuenta el municipio para disponer de recursos financieros para realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las transferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios (tasas, arbitrios) e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros. Fundación DEMUCA; 2010</i>								

E1	En escala de 0 a 100 donde 0 significa nada autónomo y 100 significa completamente autónomo. ¿Qué tan autónomos considera usted a los municipios en el tema de autonomía financiera?	/ ___/___/						
	A continuación se le van a presentar una serie de afirmaciones referentes al tema de la autonomía administrativa, y nos gustaría que nos indicara el grado de acuerdo o desacuerdo con cada de éstas , para eso utilice la siguiente escala  <i>LEER . Usted está muy en desacuerdo o muy de acuerdo con que.....</i>	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NR	No Aplica
E1_1	El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las ayuntamientos.	1	2	3	4	5	9	8
E1_2	El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley 166-03 que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	1	2	3	4	5	9	8
E1_3	Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	1	2	3	4	5	9	8
E1_4	Los Gobiernos Locales disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	1	2	3	4	5	9	8
E1_5	Los Gobiernos Locales cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	1	2	3	4	5	9	8
E1_6	Los Gobiernos Locales pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	1	2	3	4	5	9	8
E1_7	El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	1	2	3	4	5	9	8
E1_8	Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	1	2	3	4	5	9	8
E1_9	El gobierno central le facilita a los municipios sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género							
<b>2.</b>	<b>Módulo Nacional</b>							
2.1	La República Dominicana ha vivido recientemente un proceso de reforma constitucional impulsado por el Poder Ejecutivo. En su opinión, ¿Cómo considera usted que esta reforma constitucional incide en la autonomía municipal?							
2.2	En la actualidad, se están dando pasos para la implementación del sistema nacional de planificación e inversión pública creado por la Ley 498-06. ¿Cómo debería ser la participación de los gobiernos locales en dicho sistema?  ¿Considera conveniente que el fortalecimiento de los gobiernos locales aparezca como un eje transversal de la Estrategia Nacional de Desarrollo que se está definiendo?							
2.3	La Ley 176-07 del Distrito Nacional y Los Municipios define un rol para la Liga Municipal Dominicana como órgano de asesoría técnica y de planificación de los municipios. En relación a la situación actual de esta institución ¿Considera pertinente que la Liga Municipal Dominicana continúe funcionando como institución descentralizada y con autonomía reglamentaria y presupuestaria?  En su opinión, ¿cuál debería ser la naturaleza, funciones, estructura y potestades de la Liga Municipal Dominicana?  En la actualidad, el Poder Ejecutivo lanzó la propuesta de convertirlo en un Instituto de Formación Municipal. ¿Sería usted partidario de esta propuesta? ¿Bajo qué forma y condiciones debiera darse esta conversión?  Teniendo en cuenta los resultados actuales de fiscalización y control interno de los ayuntamientos, ¿consideraría conveniente que la Liga Municipal Dominicana ampliara su alcance sobre la fiscalización y control interno de los municipios?							
2.4	Considerando el rol actual de la FEDOMU como institución interlocutora en el ámbito municipal ¿cuál cree que debe ser su naturaleza jurídica?:			1 ( ) Entidad de derecho público 2 ( ) Entidad de derecho privado con incidencia política 3 ( ) Entidad de derecho privado cuyo rol sea reconocido por ley				
2.5	En su opinión ¿cómo cree que deberían vincularse institucionalmente la Liga Municipal Dominicana y la FEDOMU?							
<b>3.</b>	<b>Información del Entrevistado</b>							

Índice de Percepción de la Autonomía Municipal  
en Centroamérica y República Dominicana

---

G1	Sexo <input type="checkbox"/> 1 Masculino <input type="checkbox"/> 2 Femenino	G2	Cuál es su último grado de educación aprobado <input type="checkbox"/> 1 Sin estudios <input type="checkbox"/> 2 Primaria incompleta <input type="checkbox"/> 3 Primaria completa <input type="checkbox"/> 4 Secundaria incompleta <input type="checkbox"/> 5 Secundaria completa <input type="checkbox"/> 6 Educación superior incompleta <input type="checkbox"/> 7 Educación superior completa <input type="checkbox"/> 8 Licenciatura <input type="checkbox"/> 9 Maestría <input type="checkbox"/> 10 Doctorado	G3	Desde que año se desempeña en sus funciones actuales
G4	EDAD: 1. (18-29) 2. (30-39) 3. (40 - 49) 4. (50 -59) 3. (60 y +)	HORA FINAL: / ___/ ___/			



# Anexo 3



## **Resumen de cuadros estadísticos**



## Centroamérica y República Dominicana

**Cuadro 11.1**

Centroamérica y República Dominicana.

Distribución de las personas entrevistadas de acuerdo al sector al que pertenecen

Sector	Frecuencia	Porcentaje
Asociación Nacional de Municipios	161	36,9%
Institución Pública	85	19,5%
Asamblea Nacional y Congreso	78	17,9%
Universidad, academia, instituto de investigación	37	8,5%
Medios de comunicación	31	7,1%
Colectivos Sociales	30	6,9%
Partido Político	14	3,2%
<b>Total de personas entrevistadas</b>	<b>436</b>	<b>100,0%</b>

**Cuadro 11.2**

Centroamérica y República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) y subíndices por sector

Subíndices de la Autonomía Municipal	País							Total
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	
Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)	57,4	69,5	70,2	70,7	75,5	59,1	64,0	66,6
Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)	48,5	56,1	52,6	65,1	66,8	46,3	53,5	55,6
Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)	50,2	52,0	51,9	57,5	59,6	42,7	55,2	52,7
Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)	45,6	59,8	52,9	59,3	64,0	46,3	51,8	54,3
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Municipal</b>	<b>50,4</b>	<b>59,4</b>	<b>56,9</b>	<b>63,2</b>	<b>66,5</b>	<b>48,6</b>	<b>56,1</b>	<b>57,3</b>



## Resultados por Sectores

# COSTA RICA

**Cuadro 11.3**  
Costa Rica. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)

Preguntas sobre las Reglas Institucionales	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	0%	2%	0%	<b>63%</b>	33%	2%	0%	100%	<b>81,5</b>
La Ley de Municipio establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal	2%	8%	8%	<b>65%</b>	33%	0%	0%	100%	71,1
La Ley de Municipio faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta	6%	<b>54%</b>	19%	15%	33%	0%	0%	100%	39,3
La Ley de Municipio faculta al municipio para autoregularse	0%	21%	23%	<b>44%</b>	33%	2%	0%	100%	60,4
La Ley de Municipio faculta al municipio para auto dirigirse	0%	13%	21%	<b>50%</b>	33%	2%	0%	100%	65,3
La Ley de Municipio es clara y coherente en su contenido	0%	27%	13%	<b>44%</b>	33%	0%	0%	100%	62,3
La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios	29%	<b>56%</b>	10%	2%	33%	0%	0%	100%	22,1
<b>Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)</b>	<b>57,4</b>								

**Cuadro 11.4**  
Costa Rica. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)

Preguntas sobre la Autonomía Política	Grado de acuerdo								Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica	Total	
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	0%	33%	10%	<b>48%</b>	10%	0%	0%	100%	56,6
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	12%	<b>50%</b>	2%	25%	8%	4%	0%	100%	40,2
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	4%	23%	12%	<b>56%</b>	6%	0%	0%	100%	56,7
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	4%	<b>54%</b>	15%	25%	2%	0%	0%	100%	41,6
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	17%	<b>60%</b>	6%	13%	2%	2%	0%	100%	28,8
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	6%	<b>73%</b>	10%	12%	0%	0%	0%	100%	31,7
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	17%	<b>46%</b>	25%	10%	0%	2%	0%	100%	32,9
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	2%	21%	4%	<b>65%</b>	6%	2%	0%	100%	<b>62,8</b>
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	6%	19%	13%	<b>56%</b>	4%	2%	0%	100%	59,9
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	2%	25%	12%	<b>56%</b>	6%	0%	0%	100%	59,8
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	2%	37%	12%	<b>44%</b>	6%	0%	0%	100%	52,3
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	2%	25%	10%	<b>52%</b>	10%	2%	0%	100%	58,4
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)</b>	<b>48,5</b>								

**Cuadro 11.5**  
**Costa Rica. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)**

Preguntas sobre la Autonomía Administrativa	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	0%	15%	4%	<b>63%</b>	17%	0%	0%	100%	69,9
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	0%	<b>46%</b>	13%	29%	10%	2%	0%	100%	50,7
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	0%	23%	17%	48%	10%	2%	0%	100%	63,1
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	0%	<b>48%</b>	13%	27%	8%	2%	2%	100%	47,0
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	2%	33%	15%	<b>40%</b>	10%	0%	0%	100%	52,5
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	0%	37%	13%	44%	4%	2%	0%	100%	53,4
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	6%	<b>42%</b>	15%	31%	6%	0%	0%	100%	45,6
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	12%	8%	<b>54%</b>	27%	0%	0%	100%	74,4
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	12%	<b>67%</b>	2%	4%	6%	6%	4%	100%	28,4
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	2%	<b>58%</b>	12%	25%	2%	2%	0%	100%	41,2
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	2%	8%	13%	<b>58%</b>	10%	10%	0%	100%	63,6
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	2%	<b>75%</b>	8%	13%	0%	2%	0%	100%	32,1
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	12%	<b>63%</b>	6%	12%	0%	8%	0%	100%	29,4
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	0%	46%	15%	27%	2%	10%	0%	100%	44,5
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	4%	<b>58%</b>	15%	15%	0%	6%	2%	100%	34,6
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	0%	0%	48%	<b>50%</b>	2%	0%	100%	<b>88,1</b>
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	0%	29%	4%	<b>62%</b>	2%	4%	0%	100%	61,1
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	10%	<b>71%</b>	12%	8%	0%	0%	0%	100%	29,3
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	6%	<b>62%</b>	10%	19%	4%	0%	0%	100%	39,8
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	2%	33%	8%	<b>50%</b>	8%	0%	0%	100%	54,6
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)</b>									<b>50,2</b>

**Cuadro 11.6**  
Costa Rica. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)

Preguntas sobre la Autonomía Financiera	Grado de acuerdo								Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica	Total	
El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	4%	<b>48%</b>	12%	35%	2%	0%	0%	100%	46,2
El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	12%	<b>69%</b>	10%	6%	2%	0%	2%	100%	28,8
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	2%	27%	10%	<b>58%</b>	4%	0%	0%	100%	57,5
Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	8%	<b>69%</b>	10%	13%	0%	0%	0%	100%	31,8
Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	4%	42%	8%	<b>44%</b>	2%	0%	0%	100%	47,3
Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	0%	37%	8%	<b>54%</b>	2%	0%	0%	100%	54,8
El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	0%	10%	0%	<b>75%</b>	10%	6%	0%	100%	<b>72,9</b>
Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	8%	<b>44%</b>	13%	33%	2%	0%	0%	100%	43,2
El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	12%	<b>60%</b>	6%	4%	2%	17%	0%	100%	27,7
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)</b>	<b>45,6</b>								

## EL SALVADOR

**Cuadro 11.7**  
El Salvador. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)

Preguntas sobre las Reglas Institucionales	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	0%	4%	2%	<b>54%</b>	37%	2%	0%	100%	80,3
La Ley de Municipio establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal	2%	4%	0%	<b>52%</b>	41%	0%	0%	100%	<b>84,7</b>
La Ley de Municipio faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta	7%	20%	9%	<b>52%</b>	13%	0%	0%	100%	61,7
La Ley de Municipio faculta al municipio para autoregularse	0%	17%	4%	<b>59%</b>	20%	0%	0%	100%	72,9
La Ley de Municipio faculta al municipio para auto dirigirse	0%	9%	7%	<b>65%</b>	20%	0%	0%	100%	75,9
La Ley de Municipio es clara y coherente en su contenido	0%	4%	4%	<b>61%</b>	28%	2%	0%	100%	81,4
La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios	22%	<b>39%</b>	0%	33%	7%	0%	0%	100%	29,8
<b>Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)</b>	<b>69,5</b>								

**Cuadro 11.8**  
El Salvador. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)

Preguntas sobre la Autonomía Política	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	13%	30%	2%	<b>41%</b>	13%	0%	0%	100%	41,7
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	2%	15%	2%	<b>57%</b>	22%	2%	0%	100%	59,4
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	24%	<b>37%</b>	7%	26%	7%	0%	0%	100%	30,3
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	4%	17%	11%	<b>50%</b>	15%	2%	0%	100%	52,8
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	0%	2%	2%	0%	0%	0%	<b>96%</b>	100%	37,5
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	2%	30%	17%	43%	7%	0%	0%	100%	56,6
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	13%	33%	13%	<b>35%</b>	2%	4%	0%	100%	42,1
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	17%	2%	<b>57%</b>	22%	2%	0%	100%	<b>71,8</b>
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	2%	13%	4%	<b>54%</b>	26%	0%	0%	100%	70,5
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	2%	13%	2%	<b>63%</b>	20%	0%	0%	100%	71,5
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	0%	9%	13%	<b>61%</b>	17%	0%	0%	100%	69,6
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	9%	15%	7%	<b>59%</b>	11%	0%	0%	100%	51,6
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)</b>	<b>54,6</b>								

**Cuadro 11.9**  
**El Salvador. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)**

Preguntas sobre la Autonomía Administrativa	Grado de acuerdo								Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica	Total	
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	2%	7%	2%	<b>54%</b>	33%	2%	0%	100%	69,4
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	2%	17%	7%	<b>52%</b>	20%	2%	0%	100%	69,4
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	0%	15%	7%	63%	11%	4%	0%	100%	68,8
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	2%	13%	15%	<b>54%</b>	13%	2%	0%	100%	66,6
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	2%	4%	0%	<b>74%</b>	20%	0%	0%	100%	74,7
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	7%	33%	7%	46%	9%	0%	0%	100%	46,4
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	9%	<b>59%</b>	11%	17%	4%	0%	0%	100%	32,5
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	2%	22%	4%	<b>48%</b>	24%	0%	0%	100%	60,4
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	13%	<b>54%</b>	0%	26%	7%	0%	0%	100%	30,0
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	4%	28%	15%	<b>41%</b>	2%	9%	0%	100%	42,2
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	2%	30%	2%	<b>54%</b>	9%	2%	0%	100%	59,5
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	15%	<b>65%</b>	4%	13%	2%	0%	0%	100%	24,9
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	17%	<b>41%</b>	17%	22%	2%	0%	0%	100%	27,6
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	9%	<b>65%</b>	7%	17%	0%	2%	0%	100%	30,5
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	4%	<b>46%</b>	7%	33%	4%	7%	0%	100%	51,4
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	0%	0%	<b>54%</b>	46%	0%	0%	100%	<b>90,2</b>
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	0%	9%	2%	<b>63%</b>	26%	0%	0%	100%	81,0
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	17%	<b>54%</b>	4%	24%	0%	0%	0%	100%	24,9
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	13%	<b>54%</b>	13%	15%	4%	0%	0%	100%	29,5
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	11%	30%	2%	<b>48%</b>	9%	0%	0%	100%	59,7
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)</b>	<b>52,0</b>								

**Cuadro 11.10**  
El Salvador. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)

Preguntas sobre la Autonomía Financiera	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	0%	2%	0%	<b>70%</b>	28%	0%	0%	100%	<b>84,1</b>
El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	0%	4%	2%	<b>61%</b>	30%	2%	0%	100%	79,3
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	2%	13%	2%	<b>54%</b>	28%	0%	0%	100%	68,9
Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	9%	<b>48%</b>	7%	30%	7%	0%	0%	100%	38,1
Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	7%	22%	2%	<b>50%</b>	20%	0%	0%	100%	61,4
Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	0%	11%	4%	<b>63%</b>	20%	2%	0%	100%	71,5
El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	4%	33%	2%	<b>52%</b>	7%	2%	0%	100%	59,6
Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	2%	13%	11%	<b>65%</b>	9%	0%	0%	100%	56,2
El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	17%	<b>63%</b>	4%	4%	2%	9%	0%	100%	19,3
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)</b>	<b>59,8</b>								



## GUATEMALA

**Cuadro 11.11**  
Guatemala. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)

Preguntas sobre las Reglas Institucionales	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	0%	8%	3%	<b>52%</b>	36%	1%	0%	100%	81,8
La Ley de Municipio establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal	0%	7%	3%	<b>48%</b>	39%	4%	0%	100%	<b>82,6</b>
La Ley de Municipio faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta	1%	21%	20%	<b>44%</b>	9%	4%	0%	100%	59,8
La Ley de Municipio faculta al municipio para autoregularse	0%	11%	16%	<b>53%</b>	20%	0%	0%	100%	72,2
La Ley de Municipio faculta al municipio para auto dirigirse	0%	8%	11%	<b>59%</b>	23%	0%	0%	100%	75,6
La Ley de Municipio es clara y coherente en su contenido	0%	7%	11%	<b>57%</b>	25%	0%	0%	100%	74,6
La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios	7%	<b>48%</b>	11%	21%	11%	1%	1%	100%	44,8
<b>Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)</b>	<b>70,2</b>								

**Cuadro 11.12**  
Guatemala. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)

Preguntas sobre la Autonomía Política	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	4%	27%	8%	<b>48%</b>	11%	1%	1%	100%	57,1
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	0%	5%	11%	<b>63%</b>	19%	3%	0%	100%	<b>74,8</b>
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	17%	<b>53%</b>	8%	15%	5%	1%	0%	100%	31,5
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	1%	27%	11%	<b>52%</b>	8%	1%	0%	100%	55,0
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	5%	<b>39%</b>	12%	33%	9%	1%	0%	100%	47,4
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	7%	44%	27%	19%	3%	1%	0%	100%	43,1
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	21%	<b>43%</b>	13%	16%	5%	1%	0%	100%	35,7
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	16%	8%	<b>51%</b>	19%	7%	0%	100%	66,1
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	3%	25%	17%	<b>40%</b>	15%	0%	0%	100%	57,2
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	4%	20%	4%	<b>59%</b>	12%	0%	1%	100%	60,8
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	3%	25%	8%	<b>48%</b>	15%	0%	1%	100%	58,1
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	9%	32%	5%	<b>37%</b>	12%	1%	3%	100%	44,7
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)</b>				<b>52,6</b>					

**Cuadro 11.13**  
**Guatemala. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)**

Preguntas sobre la Autonomía Administrativa	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	0%	8%	7%	<b>64%</b>	17%	3%	1%	100%	72,6
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	0%	16%	9%	<b>55%</b>	13%	5%	1%	100%	68,1
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	0%	11%	9%	<b>64%</b>	11%	4%	1%	100%	64,3
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	1%	23%	9%	<b>47%</b>	15%	4%	1%	100%	60,1
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	7%	35%	11%	<b>40%</b>	5%	1%	1%	100%	45,9
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	3%	11%	9%	<b>55%</b>	16%	4%	3%	100%	69,3
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	11%	<b>36%</b>	11%	31%	8%	1%	3%	100%	45,5
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	4%	13%	11%	<b>43%</b>	24%	4%	1%	100%	68,4
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	15%	<b>40%</b>	12%	20%	8%	5%	0%	100%	43,0
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	4%	33%	17%	<b>36%</b>	4%	5%	0%	100%	49,1
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	8%	<b>45%</b>	16%	24%	4%	1%	1%	100%	41,4
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	15%	<b>55%</b>	9%	17%	1%	3%	0%	100%	32,2
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	13%	<b>44%</b>	16%	21%	0%	3%	3%	100%	32,5
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	11%	48%	15%	23%	0%	3%	1%	100%	36,3
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	9%	<b>49%</b>	15%	17%	5%	4%	0%	100%	38,4
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	12%	4%	<b>44%</b>	36%	4%	0%	100%	<b>77,9</b>
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	3%	12%	9%	<b>55%</b>	17%	3%	1%	100%	67,6
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	12%	<b>47%</b>	16%	23%	0%	1%	1%	100%	36,4
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	9%	<b>36%</b>	21%	24%	7%	1%	1%	100%	44,6
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	9%	<b>36%</b>	7%	<b>36%</b>	11%	1%	0%	100%	45,1
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)</b>	<b>51,9</b>								

**Cuadro 11.14**  
Guatemala. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)

Preguntas sobre la Autonomía Financiera	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	1%	20%	5%	<b>56%</b>	15%	1%	1%	100%	<b>66,6</b>
El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	7%	21%	9%	<b>52%</b>	5%	4%	1%	100%	53,8
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	3%	29%	7%	<b>49%</b>	8%	3%	1%	100%	59,2
Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	9%	<b>55%</b>	8%	19%	5%	1%	3%	100%	36,7
Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	5%	35%	11%	<b>37%</b>	5%	4%	3%	100%	47,1
Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	3%	19%	13%	<b>49%</b>	12%	4%	0%	100%	61,7
El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	4%	27%	16%	<b>37%</b>	11%	3%	3%	100%	58,3
Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	4%	24%	17%	<b>43%</b>	5%	3%	4%	100%	55,3
El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	13%	<b>37%</b>	16%	21%	3%	5%	4%	100%	37,3
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)</b>	<b>52,9</b>								

## HONDURAS

**Cuadro 11.15**  
Honduras. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)

Preguntas sobre las Reglas Institucionales	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	0%	3%	2%	<b>57%</b>	33%	4%	0%	100%	83,4
La Ley de Municipio establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal	0%	2%	2%	<b>58%</b>	38%	0%	0%	100%	<b>83,6</b>
La Ley de Municipio faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta	1%	18%	21%	<b>50%</b>	10%	0%	0%	100%	56,2
La Ley de Municipio faculta al municipio para autoregularse	0%	4%	12%	<b>67%</b>	16%	1%	0%	100%	76,4
La Ley de Municipio faculta al municipio para auto dirigirse	0%	4%	16%	<b>69%</b>	11%	0%	0%	100%	76,7
La Ley de Municipio es clara y coherente en su contenido	0%	4%	9%	<b>62%</b>	23%	1%	0%	100%	78,9
La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios	11%	<b>40%</b>	16%	27%	2%	4%	0%	100%	39,9
<b>Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)</b>	<b>70,7</b>								

**Cuadro 11.16**  
Honduras. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)

Preguntas sobre la Autonomía Política	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	1%	21%	8%	<b>60%</b>	10%	0%	0%	100%	71,0
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	0%	13%	13%	<b>52%</b>	19%	2%	0%	100%	77,1
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	8%	<b>40%</b>	14%	29%	7%	1%	1%	100%	49,5
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	1%	17%	22%	<b>50%</b>	10%	0%	0%	100%	53,3
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	1%	20%	21%	<b>43%</b>	14%	0%	0%	100%	49,5
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	2%	34%	33%	22%	7%	1%	0%	100%	50,5
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	0%	0%	2%	2%	0%	0%	<b>96%</b>	100%	62,5
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	8%	3%	<b>63%</b>	26%	0%	0%	100%	78,4
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	0%	1%	14%	<b>49%</b>	34%	1%	0%	100%	<b>84,2</b>
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	2%	19%	18%	<b>44%</b>	14%	2%	0%	100%	73,7
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	2%	21%	18%	<b>47%</b>	9%	2%	1%	100%	60,7
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	2%	20%	19%	<b>46%</b>	12%	1%	0%	100%	68,2
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)</b>	<b>64,9</b>								

**Cuadro 11.17**  
**Honduras. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)**

Preguntas sobre la Autonomía Administrativa	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	1%	3%	10%	<b>60%</b>	24%	1%	0%	100%	80,0
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	1%	13%	17%	<b>50%</b>	16%	3%	0%	100%	73,3
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	0%	13%	11%	59%	16%	1%	0%	100%	60,8
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	0%	17%	16%	<b>53%</b>	13%	1%	0%	100%	56,5
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	0%	17%	9%	<b>58%</b>	14%	2%	0%	100%	76,0
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	3%	26%	21%	43%	4%	2%	0%	100%	56,8
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	2%	28%	18%	<b>34%</b>	17%	1%	0%	100%	55,4
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	1%	7%	3%	<b>47%</b>	41%	1%	0%	100%	84,0
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	10%	<b>60%</b>	11%	14%	4%	0%	0%	100%	32,2
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	4%	<b>37%</b>	26%	29%	3%	1%	0%	100%	48,1
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	4%	24%	13%	<b>42%</b>	11%	2%	2%	100%	60,5
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	4%	<b>56%</b>	16%	19%	4%	1%	0%	100%	37,4
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	6%	<b>43%</b>	21%	23%	2%	3%	1%	100%	47,3
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	8%	<b>54%</b>	10%	18%	3%	7%	0%	100%	32,8
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	3%	<b>46%</b>	14%	29%	4%	3%	0%	100%	48,5
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	0%	1%	43%	<b>54%</b>	0%	1%	100%	<b>91,8</b>
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	3%	11%	14%	<b>48%</b>	20%	3%	0%	100%	73,4
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	4%	<b>56%</b>	13%	22%	4%	0%	0%	100%	35,3
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	9%	<b>53%</b>	16%	18%	4%	0%	0%	100%	31,3
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	1%	21%	20%	<b>43%</b>	13%	1%	0%	100%	68,1
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)</b>	<b>57,5</b>								

**Cuadro 11.18**  
Honduras. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)

Preguntas sobre la Autonomía Financiera	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	NI acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	1%	14%	8%	<b>58%</b>	19%	0%	0%	100%	74,2
El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	10%	<b>48%</b>	9%	27%	4%	2%	0%	100%	51,6
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	1%	13%	8%	<b>54%</b>	23%	0%	0%	100%	75,3
Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	3%	<b>37%</b>	23%	28%	9%	0%	0%	100%	43,4
Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	6%	<b>48%</b>	16%	28%	1%	1%	1%	100%	40,4
Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	0%	6%	9%	<b>70%</b>	14%	1%	0%	100%	75,8
El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	1%	21%	16%	<b>50%</b>	7%	4%	1%	100%	59,1
Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	2%	7%	11%	<b>46%</b>	19%	0%	16%	100%	<b>76,9</b>
El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	11%	<b>52%</b>	12%	11%	1%	11%	1%	100%	37,4
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)</b>	<b>59,3</b>								



## NICARAGUA

**Cuadro 11.19**  
Nicaragua. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)

Preguntas sobre las Reglas Institucionales	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	0%	6%	0%	22%	<b>72%</b>	0%	0%	100%	<b>88,9</b>
La Ley de Municipio establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal	0%	0%	2%	28%	<b>68%</b>	2%	0%	100%	88,7
La Ley de Municipio faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta	0%	12%	14%	<b>46%</b>	28%	0%	0%	100%	65,8
La Ley de Municipio faculta al municipio para autoregularse	2%	2%	4%	<b>52%</b>	38%	2%	0%	100%	76,9
La Ley de Municipio faculta al municipio para auto dirigirse	0%	10%	2%	<b>46%</b>	40%	2%	0%	100%	77,3
La Ley de Municipio es clara y coherente en su contenido	0%	4%	2%	<b>48%</b>	46%	0%	0%	100%	76,2
La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios	6%	<b>28%</b>	14%	<b>28%</b>	22%	2%	0%	100%	54,6
<b>Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)</b>	<b>75,5</b>								

**Cuadro 11.20**  
Nicaragua. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)

Preguntas sobre la Autonomía Política	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	4%	12%	6%	<b>42%</b>	34%	2%	0%	100%	66,6
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	0%	6%	6%	36%	<b>50%</b>	2%	0%	100%	73,8
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	2%	<b>32%</b>	18%	26%	14%	8%	0%	100%	48,4
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	0%	12%	4%	<b>42%</b>	<b>42%</b>	0%	0%	100%	71,1
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	0%	0%	4%	2%	0%	0%	<b>94%</b>	100%	58,3
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	2%	14%	14%	30%	40%	0%	0%	100%	65,0
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	4%	12%	14%	<b>32%</b>	28%	10%	0%	100%	67,7
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	2%	8%	6%	36%	<b>44%</b>	4%	0%	100%	73,7
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	4%	6%	6%	24%	<b>60%</b>	0%	0%	100%	<b>74,9</b>
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	4%	12%	0%	<b>46%</b>	38%	0%	0%	100%	62,8
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	4%	16%	0%	<b>48%</b>	32%	0%	0%	100%	62,5
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	0%	4%	20%	<b>42%</b>	32%	2%	0%	100%	72,2
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)</b>								<b>66,4</b>	

**Cuadro 11.21**  
**Nicaragua. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)**

Preguntas sobre la Autonomía Administrativa	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	2%	0%	2%	36%	<b>60%</b>	0%	0%	100%	83,2
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	2%	14%	14%	30%	<b>36%</b>	4%	0%	100%	65,3
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	0%	4%	4%	<b>50%</b>	38%	4%	0%	100%	77,4
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	0%	6%	12%	<b>42%</b>	36%	4%	0%	100%	72,3
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	0%	6%	10%	<b>46%</b>	36%	2%	0%	100%	74,6
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	2%	16%	32%	30%	16%	4%	0%	100%	56,8
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	6%	<b>34%</b>	12%	18%	28%	2%	0%	100%	47,9
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	4%	24%	8%	<b>36%</b>	26%	2%	0%	100%	66,3
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	6%	<b>44%</b>	4%	24%	18%	4%	0%	100%	46,5
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	0%	22%	14%	<b>32%</b>	26%	6%	0%	100%	63,5
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	2%	8%	14%	<b>50%</b>	20%	6%	0%	100%	67,9
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	6%	<b>50%</b>	10%	22%	8%	4%	0%	100%	43,8
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	6%	<b>38%</b>	20%	16%	18%	2%	0%	100%	44,7
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	6%	58%	12%	14%	6%	4%	0%	100%	39,8
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	6%	<b>42%</b>	18%	22%	10%	2%	0%	100%	44,8
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	6%	6%	22%	<b>64%</b>	2%	0%	100%	<b>85,8</b>
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	6%	14%	8%	<b>34%</b>	<b>34%</b>	4%	0%	100%	67,2
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	4%	<b>54%</b>	10%	22%	8%	2%	0%	100%	40,6
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	2%	<b>52%</b>	12%	26%	6%	2%	0%	100%	40,8
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	2%	16%	22%	<b>34%</b>	26%	0%	0%	100%	63,8
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)</b>	<b>59,6</b>								

**Cuadro 11.22**  
Nicaragua. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)

Preguntas sobre la Autonomía Financiera	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	0%	2%	2%	40%	<b>56%</b>	0%	0%	100%	<b>83,5</b>
El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	0%	8%	8%	24%	<b>60%</b>	0%	0%	100%	73,7
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	2%	8%	4%	28%	<b>58%</b>	0%	0%	100%	75,1
Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	6%	26%	14%	<b>32%</b>	22%	0%	0%	100%	56,8
Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	4%	26%	18%	<b>28%</b>	24%	0%	0%	100%	51,9
Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	2%	10%	2%	42%	<b>44%</b>	0%	0%	100%	71,4
El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	6%	28%	10%	<b>32%</b>	22%	2%	0%	100%	60,8
Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	10%	22%	10%	<b>32%</b>	26%	0%	0%	100%	52,3
El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	8%	<b>38%</b>	20%	18%	12%	4%	0%	100%	50,8
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)</b>	<b>64,0</b>								

## PANAMÁ

**Cuadro 11.23**  
Panamá. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)

Preguntas sobre las Reglas Institucionales	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	2%	10%	5%	39%	39%	5%	0%	100%	77,7
La Ley de Municipio establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal	5%	12%	2%	59%	17%	2%	2%	100%	69,2
La Ley de Municipio faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta	7%	34%	17%	34%	5%	2%	0%	100%	48,3
La Ley de Municipio faculta al municipio para autoregularse	5%	15%	5%	71%	2%	2%	0%	100%	63,4
La Ley de Municipio faculta al municipio para auto dirigirse	5%	5%	7%	71%	5%	7%	0%	100%	68,2
La Ley de Municipio es clara y coherente en su contenido	7%	10%	5%	68%	10%	0%	0%	100%	63,8
La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios	34%	41%	5%	15%	2%	0%	2%	100%	23,0
<b>Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)</b>	<b>59,1</b>								

**Cuadro 11.24**  
**Panamá. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)**

Preguntas sobre la Autonomía Política	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	7%	24%	7%	<b>39%</b>	20%	2%	0%	100%	57,8
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	2%	22%	5%	<b>61%</b>	7%	2%	0%	100%	61,8
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	12%	34%	10%	<b>44%</b>	0%	0%	0%	100%	46,4
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	10%	<b>51%</b>	10%	29%	0%	0%	0%	100%	35,9
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	7%	<b>49%</b>	15%	29%	0%	0%	0%	100%	38,1
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	12%	56%	20%	10%	0%	2%	0%	100%	29,6
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	5%	<b>34%</b>	17%	27%	2%	12%	2%	100%	41,5
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	5%	10%	10%	<b>68%</b>	7%	0%	0%	100%	<b>64,0</b>
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	2%	10%	15%	<b>56%</b>	7%	10%	0%	100%	61,1
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	5%	<b>46%</b>	20%	29%	0%	0%	0%	100%	41,4
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	5%	<b>51%</b>	17%	27%	0%	0%	0%	100%	39,2
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	5%	<b>46%</b>	10%	32%	2%	5%	0%	100%	38,8
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)</b>	<b>46,3</b>								

**Cuadro 11.25**  
**Panamá. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)**

Preguntas sobre la Autonomía Administrativa	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	5%	17%	2%	<b>68%</b>	7%	0%	0%	100%	64,3
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	0%	34%	12%	<b>49%</b>	0%	5%	0%	100%	50,2
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	5%	27%	17%	46%	0%	5%	0%	100%	48,5
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	5%	34%	12%	<b>46%</b>	0%	2%	0%	100%	43,2
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	5%	37%	10%	<b>46%</b>	0%	2%	0%	100%	45,7
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	10%	49%	10%	24%	2%	5%	0%	100%	33,4
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	10%	<b>54%</b>	12%	22%	2%	0%	0%	100%	36,3
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	12%	7%	<b>49%</b>	32%	0%	0%	100%	74,8
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	17%	<b>56%</b>	7%	15%	5%	0%	0%	100%	32,4
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	2%	<b>59%</b>	15%	17%	2%	5%	0%	100%	37,9
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	2%	<b>66%</b>	7%	17%	5%	2%	0%	100%	37,7
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	17%	<b>61%</b>	7%	7%	0%	7%	0%	100%	27,7
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	12%	<b>59%</b>	2%	17%	0%	10%	0%	100%	27,9
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	20%	41%	15%	15%	0%	10%	0%	100%	32,5
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	10%	<b>56%</b>	5%	22%	5%	2%	0%	100%	37,5
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	0%	2%	<b>63%</b>	32%	2%	0%	100%	<b>82,9</b>
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	0%	37%	17%	<b>41%</b>	2%	2%	0%	100%	53,7
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	22%	<b>54%</b>	5%	17%	0%	2%	0%	100%	25,2
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	20%	<b>54%</b>	20%	5%	0%	2%	0%	100%	26,2
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	7%	<b>49%</b>	7%	27%	0%	10%	0%	100%	36,4
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)</b>									<b>42,7</b>

**Cuadro 11.26**  
Panamá. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)

Preguntas sobre la Autonomía Financiera	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	7%	27%	2%	<b>56%</b>	0%	7%	0%	100%	52,1
El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	17%	29%	7%	<b>39%</b>	0%	5%	2%	100%	38,1
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	2%	39%	7%	<b>51%</b>	0%	0%	0%	100%	50,9
Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	5%	<b>49%</b>	10%	27%	2%	2%	5%	100%	41,9
Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	10%	<b>71%</b>	2%	15%	0%	2%	0%	100%	28,9
Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	2%	32%	7%	<b>54%</b>	0%	5%	0%	100%	53,4
El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	2%	27%	12%	<b>46%</b>	5%	7%	0%	100%	58,5
Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	2%	15%	10%	<b>68%</b>	5%	0%	0%	100%	<b>64,2</b>
El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	7%	<b>63%</b>	5%	12%	0%	12%	0%	100%	29,0
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)</b>	<b>46,3</b>								



## REPÚBLICA DOMINICANA

**Cuadro 11.27**  
República Dominicana. Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)

Preguntas sobre las Reglas Institucionales	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
La Constitución Política respalda la existencia de los gobiernos locales autónomos	0%	16%	9%	<b>66%</b>	9%	1%	0%	100%	66,1
La Ley de Municipio establece la autonomía como principio elemental del funcionamiento de régimen municipal	0%	6%	2%	<b>79%</b>	11%	1%	0%	100%	<b>76,4</b>
La Ley de Municipio faculta al municipio para planificar los recursos con los que cuenta	1%	18%	33%	<b>45%</b>	2%	0%	0%	100%	59,7
La Ley de Municipio faculta al municipio para autoregularse	0%	7%	10%	<b>82%</b>	1%	0%	0%	100%	70,1
La Ley de Municipio faculta al municipio para auto dirigirse	0%	4%	6%	<b>89%</b>	1%	0%	0%	100%	72,9
La Ley de Municipio es clara y coherente en su contenido	0%	2%	9%	<b>87%</b>	2%	0%	0%	100%	73,3
La coordinación interinstitucional existente evita duplicidad de funciones entre las instituciones públicas y los municipios	9%	<b>73%</b>	1%	17%	0%	0%	0%	100%	29,7
<b>Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI)</b>	<b>64,0</b>								

**Cuadro 11.28**  
República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)

Preguntas sobre la Autonomía Política	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	2%	41%	12%	<b>43%</b>	1%	0%	0%	100%	51,3
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	0%	4%	5%	<b>82%</b>	7%	2%	0%	100%	<b>76,0</b>
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	4%	33%	5%	<b>55%</b>	4%	0%	0%	100%	53,5
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	0%	20%	21%	<b>60%</b>	0%	0%	0%	100%	56,7
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	15%	<b>71%</b>	1%	10%	0%	4%	0%	100%	25,6
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	15%	68%	11%	6%	0%	0%	0%	100%	28,5
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	29%	<b>65%</b>	0%	6%	0%	0%	0%	100%	15,7
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	7%	1%	<b>82%</b>	9%	1%	0%	100%	73,4
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	1%	2%	9%	<b>74%</b>	13%	0%	0%	100%	73,0
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	0%	12%	9%	<b>78%</b>	1%	0%	0%	100%	66,8
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	0%	35%	11%	<b>54%</b>	0%	0%	0%	100%	52,1
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	0%	9%	6%	<b>84%</b>	1%	0%	0%	100%	69,8
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)</b>	<b>53,5</b>								

**Cuadro 11.29**  
República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)

Preguntas sobre la Autonomía Administrativa	Grado de acuerdo							Nota	
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		Total
El Sistema Electoral fortalece la autonomía política	0%	4%	2%	<b>85%</b>	9%	0%	0%	100%	75,3
En el marco normativo establece con claridad la relación del alcalde y el concejo municipal.	0%	15%	6%	<b>73%</b>	5%	1%	0%	100%	68,0
El sistema electoral cuenta con los adecuados mecanismos para promover la participación política de las mujeres en los puestos de elección municipal.	0%	7%	7%	<b>80%</b>	5%	0%	0%	100%	70,8
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	0%	10%	7%	<b>79%</b>	4%	0%	0%	100%	70,1
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	0%	11%	5%	<b>80%</b>	4%	0%	0%	100%	68,2
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	0%	21%	11%	67%	1%	0%	0%	100%	60,2
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	2%	<b>49%</b>	6%	40%	2%	0%	0%	100%	41,8
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	6%	1%	<b>78%</b>	15%	0%	0%	100%	75,0
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	7%	<b>73%</b>	2%	16%	0%	1%	0%	100%	33,5
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	4%	<b>65%</b>	4%	26%	0%	2%	0%	100%	33,7
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	0%	9%	5%	<b>80%</b>	2%	1%	2%	100%	69,2
El Gobierno Local cuenta con la capacidad para tomar decisiones de manera ágil y en beneficio del desarrollo de la comunidad.	10%	<b>67%</b>	1%	22%	0%	0%	0%	100%	32,7
La relación entre el gobierno local y los órganos sub municipales (concejos distritales) se da en forma coordinada y con una vinculación al desarrollo local.	6%	<b>54%</b>	4%	35%	0%	1%	0%	100%	40,0
El gobierno local trabaja de manera coordinada la ejecución de obras, proyectos y planes con las instituciones del estado y ministerios.	2%	61%	7%	28%	0%	1%	0%	100%	36,5
El Instituto de Fomento Municipal ha brindando una asistencia técnica acorde con las necesidades de las municipalidades.	4%	<b>59%</b>	2%	33%	0%	2%	0%	100%	36,2
El municipio cuenta con la autonomía para promover el asociativismo municipal	0%	2%	0%	<b>54%</b>	44%	0%	0%	100%	<b>85,2</b>
La Asociación Nacional de Municipios constituye una instancia de representación y defensa de la autonomía municipal.	0%	6%	0%	<b>89%</b>	4%	1%	0%	100%	73,6
El gobierno local cuenta con la autonomía para formular políticas públicas.	9%	<b>57%</b>	18%	16%	0%	0%	0%	100%	35,1
El gobierno local cuenta con la autonomía para implementar políticas públicas.	7%	<b>56%</b>	16%	20%	0%	0%	1%	100%	32,8
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía necesaria para desarrollar mecanismos y procesos que contribuyan con políticas públicas de género en el territorio	0%	13%	2%	<b>83%</b>	1%	0%	0%	100%	65,6
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)</b>	<b>55,2</b>								

**Cuadro 11.30**  
República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)

Preguntas sobre la Autonomía Financiera	Grado de acuerdo							Total	Nota
	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe / No responde	No aplica		
El marco normativo estipula con claridad los mecanismos institucionales para las transferencias desde el gobierno central hacia las municipalidades.	0%	17%	5%	<b>74%</b>	4%	0%	0%	100%	66,3
El Gobierno Central cumple con lo estipulado en la Constitución y la Ley de Presupuesto que definen el monto de transferencias a los gobiernos locales.	15%	<b>73%</b>	2%	9%	0%	1%	0%	100%	24,4
Los gobiernos locales cuentan con la autonomía para definir sus presupuestos municipales acorde a las necesidades de su localidad.	1%	11%	0%	<b>85%</b>	1%	1%	0%	100%	70,0
Las municipalidades disponen de condiciones que favorecen la recaudación de sus tributos	2%	<b>44%</b>	12%	41%	0%	0%	0%	100%	46,4
Las municipalidades cuentan la autonomía financiera para entrar en procesos de endeudamiento municipal.	0%	<b>45%</b>	15%	40%	0%	0%	0%	100%	47,1
Las municipalidades pueden modificar en forma oportuna sus presupuestos municipales a fin de hacer uso de sus recursos y orientar sus prioridades	0%	2%	2%	<b>91%</b>	2%	1%	0%	100%	<b>73,5</b>
El marco competencial que regula la administración financiera de los municipios limita la gestión de los fondos municipales.	0%	35%	2%	<b>59%</b>	1%	1%	1%	100%	51,6
Los gobiernos locales cuentan con la capacidad para fijar tasas o impuestos en sus territorios	0%	27%	12%	<b>59%</b>	0%	1%	1%	100%	56,3
El gobierno central le facilita a las municipalidades sistemas de información presupuestaria en inversión desagregada por género	4%	<b>84%</b>	1%	7%	0%	4%	0%	100%	30,9
<b>Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)</b>	<b>51,8</b>								



# Anexo 4

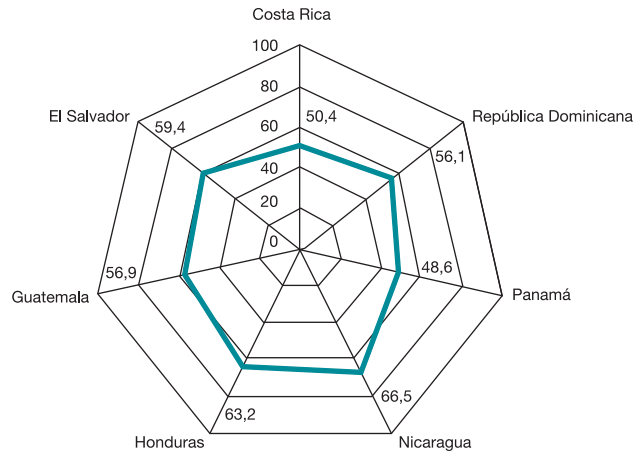


## **Resumen de gráficos estadísticos**

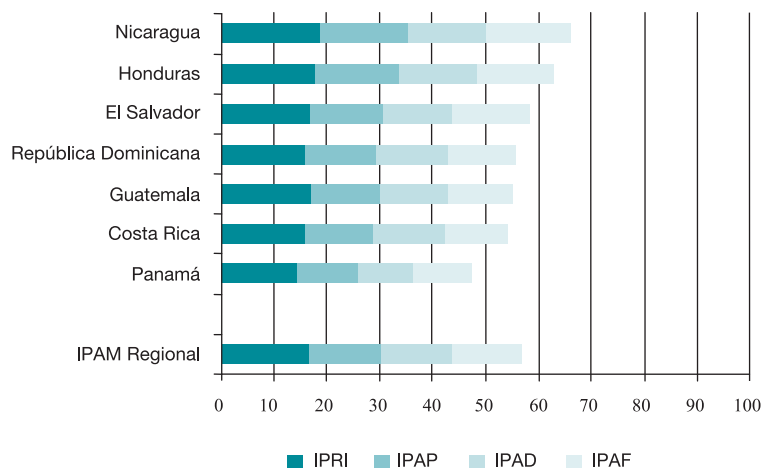


## Centroamérica y República Dominicana

**Gráfico 11.1**  
Centroamérica y República Dominicana.  
Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) por país

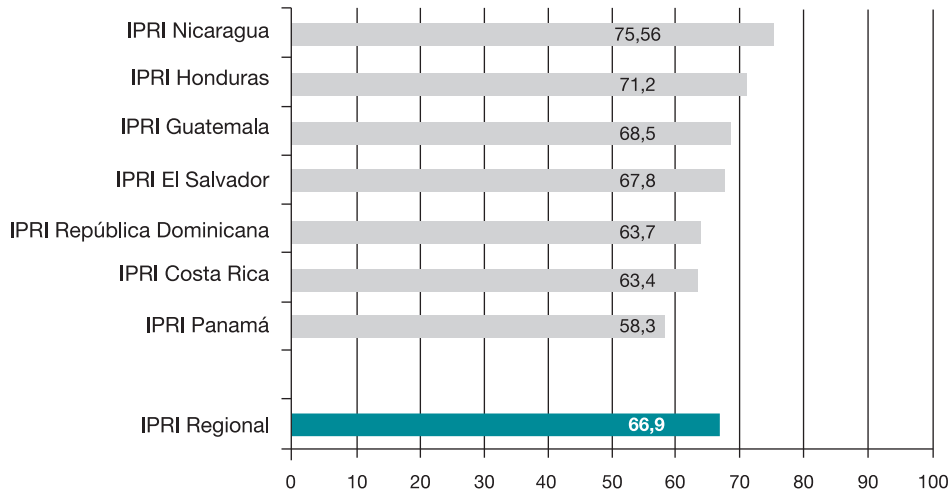


**Gráfico 11.2**  
Centroamérica y República Dominicana.  
Composición del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM) por país

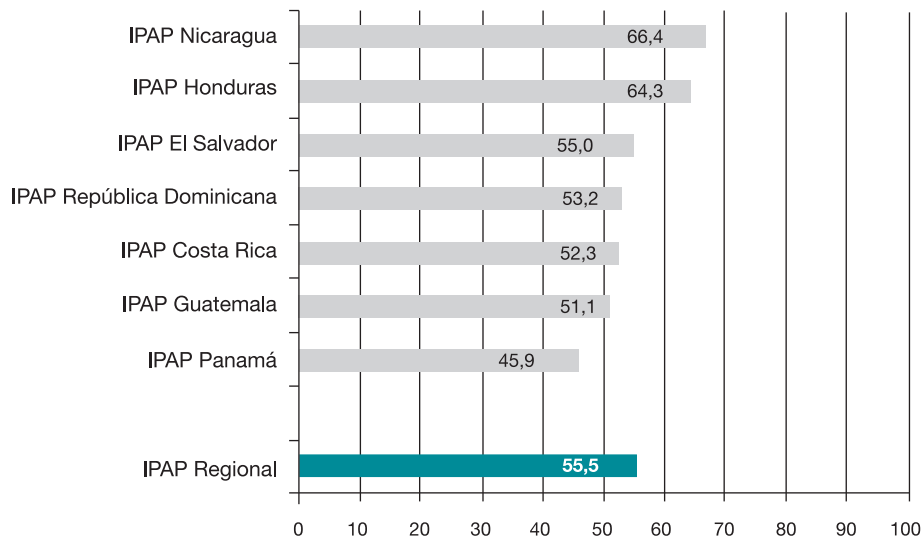




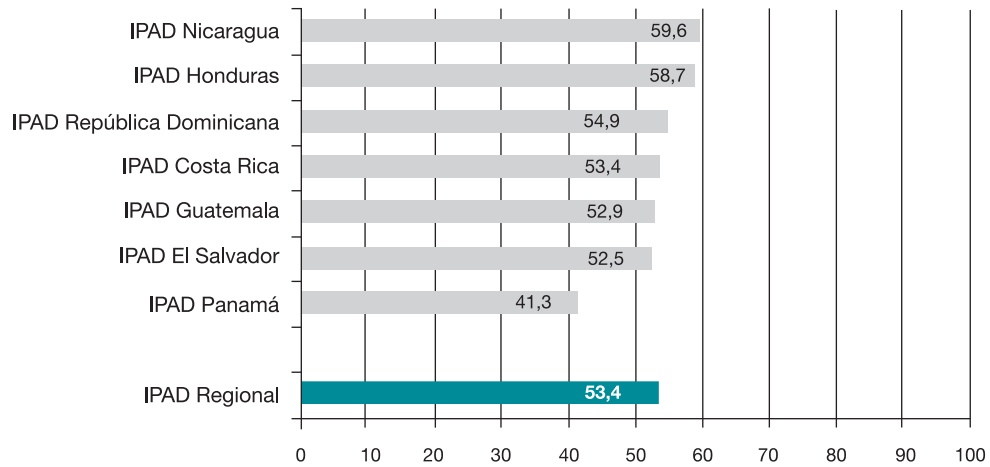
**Gráfico 11.3**  
Centroamérica y República Dominicana.  
Índice de Percepción de las Reglas Institucionales (IPRI) por país



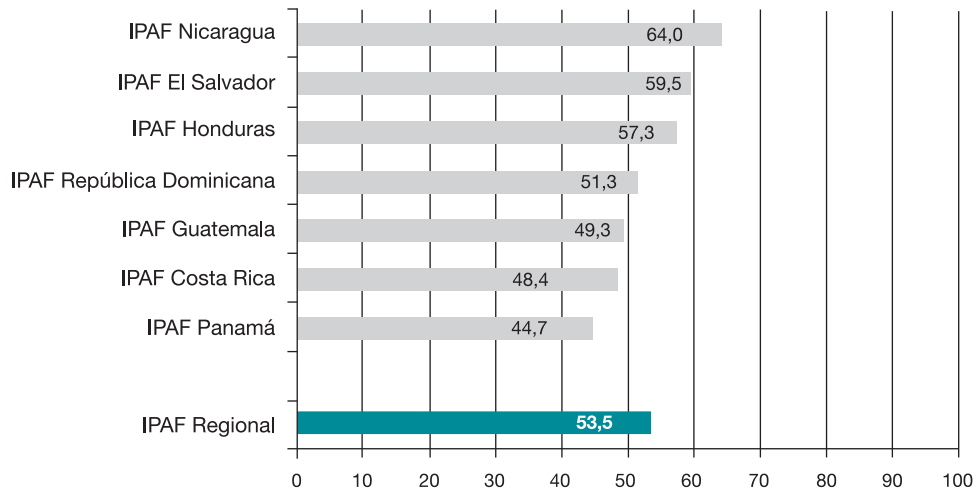
**Gráfico 11.4**  
Centroamérica y República Dominicana.  
Índice de Percepción de la Autonomía Política (IPAP)



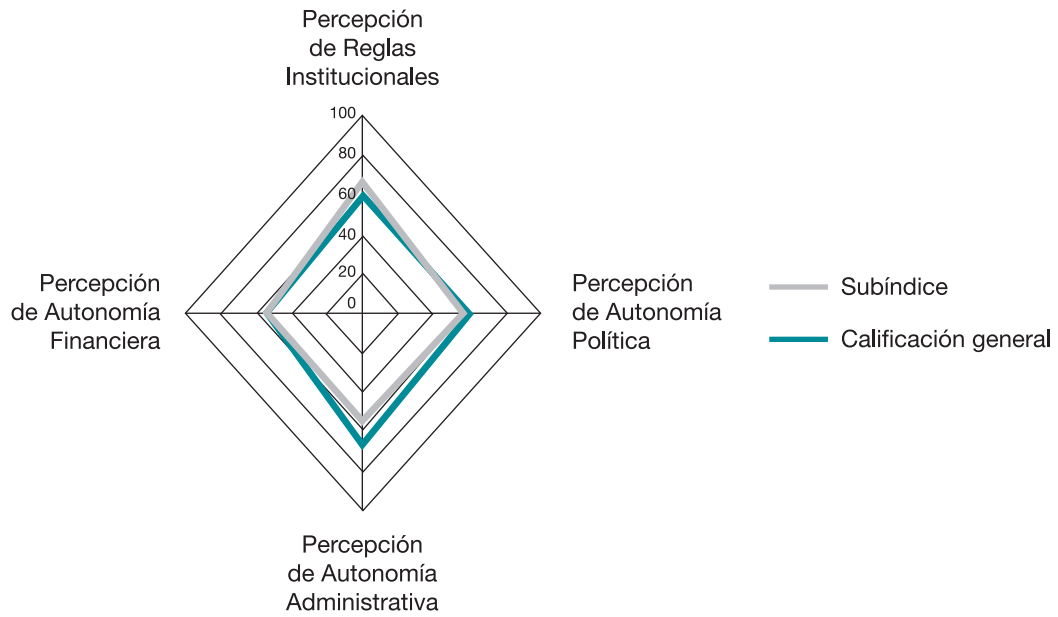
**Gráfico 11.5**  
Centroamérica y República Dominicana.  
Índice de Percepción de la Autonomía Administrativa (IPAD)



**Gráfico 11.6**  
Centroamérica y República Dominicana.  
Índice de Percepción de la Autonomía Financiera (IPAF)

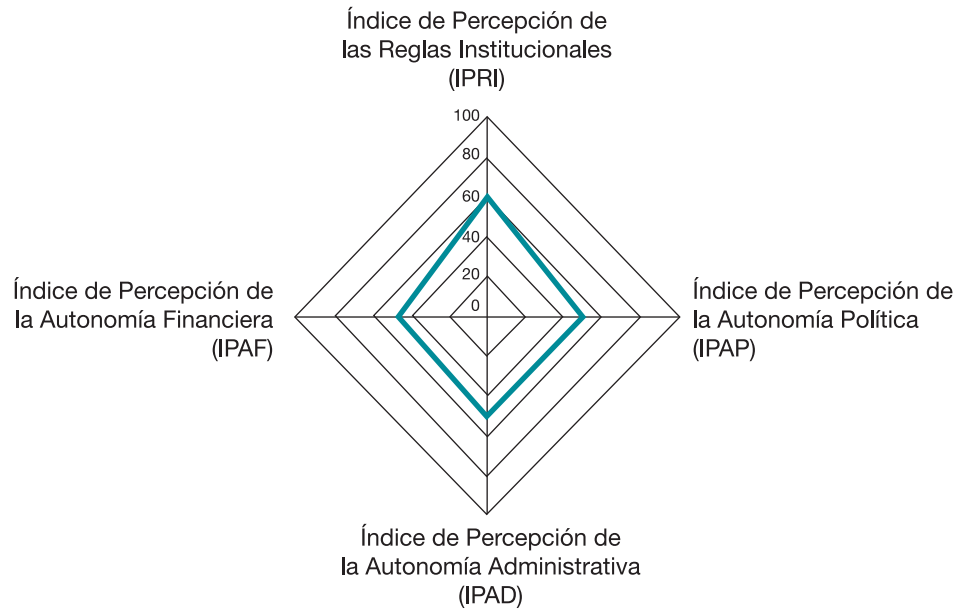


**Gráfico 11.7**  
Centroamérica y República Dominicana. Subíndices obtenidos  
y calificaciones promedio dadas por las personas entrevistadas  
para las cuatro dimensiones consideradas en la Autonomía Municipal



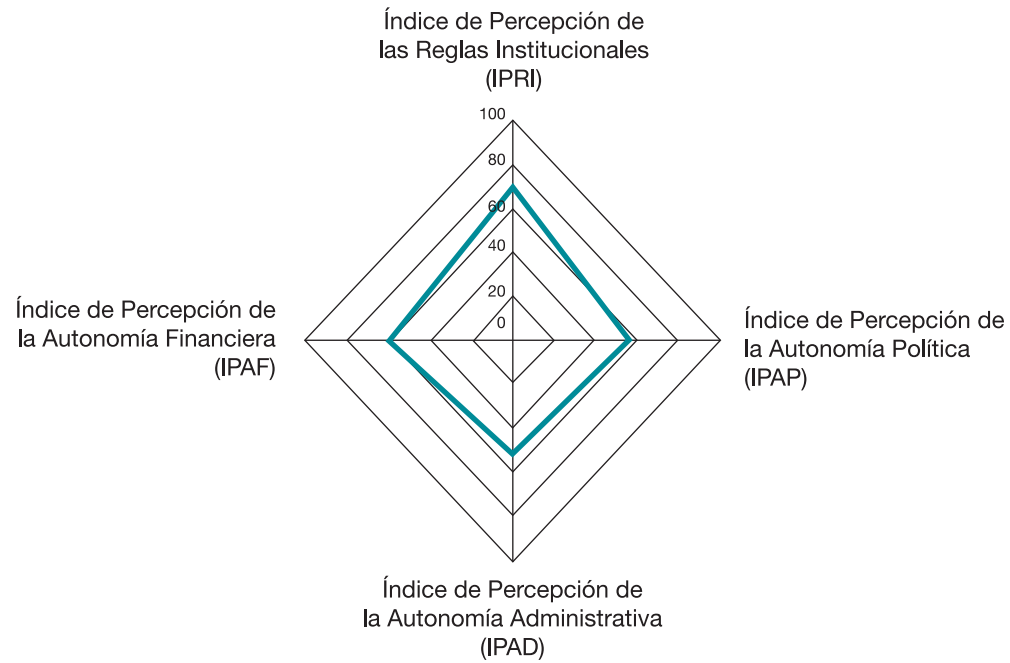
## Resultados por Sectores COSTA RICA

**Gráfico 11.8**  
Costa Rica. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)



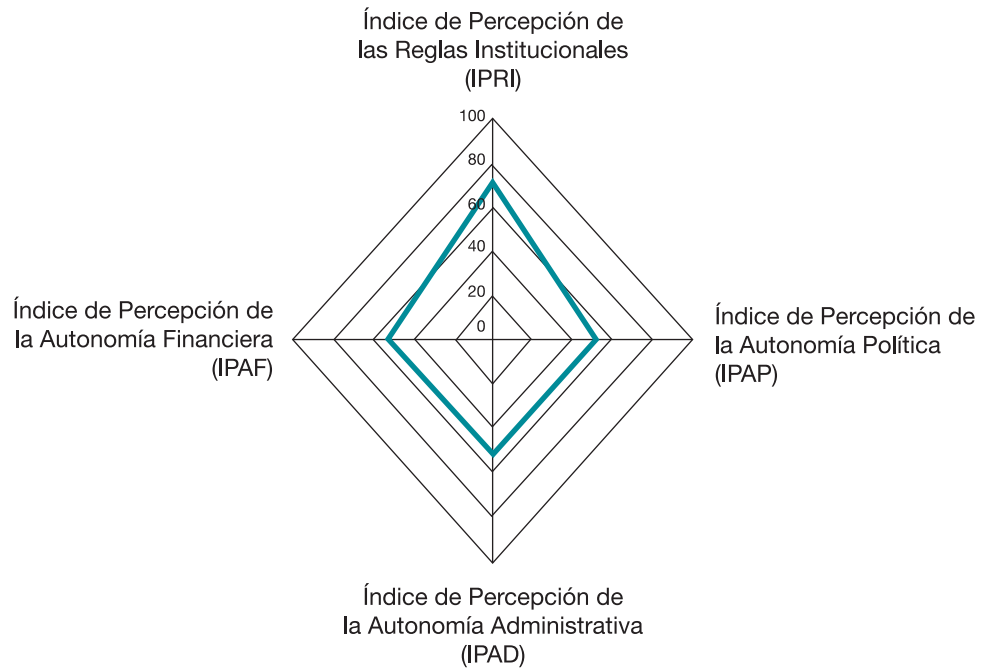
## EL SALVADOR

**Gráfico 11.9**  
El Salvador. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)



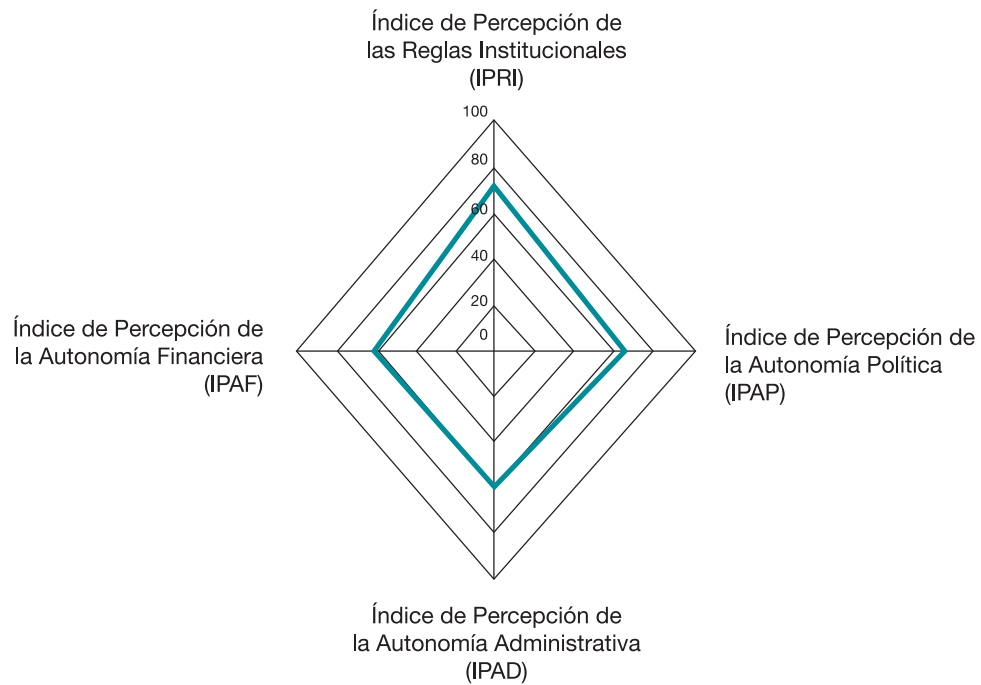
## GUATEMALA

**Gráfico 11.10**  
Guatemala. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)



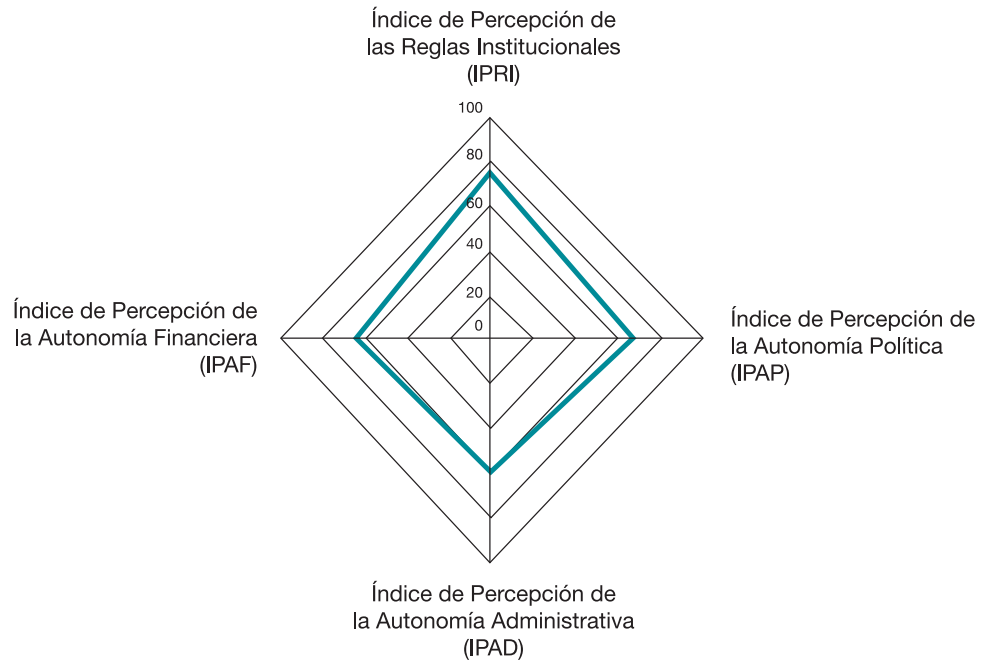
## HONDURAS

**Gráfico 11.11**  
Honduras. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)



## NICARAGUA

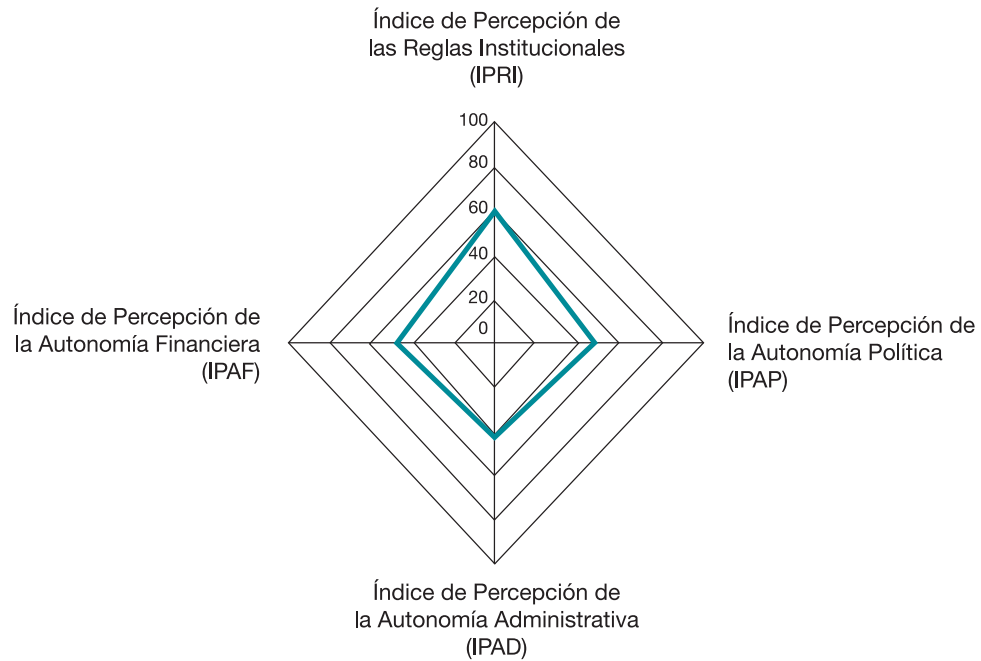
**Gráfico 11.12**  
Nicaragua. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)





# PANAMÁ

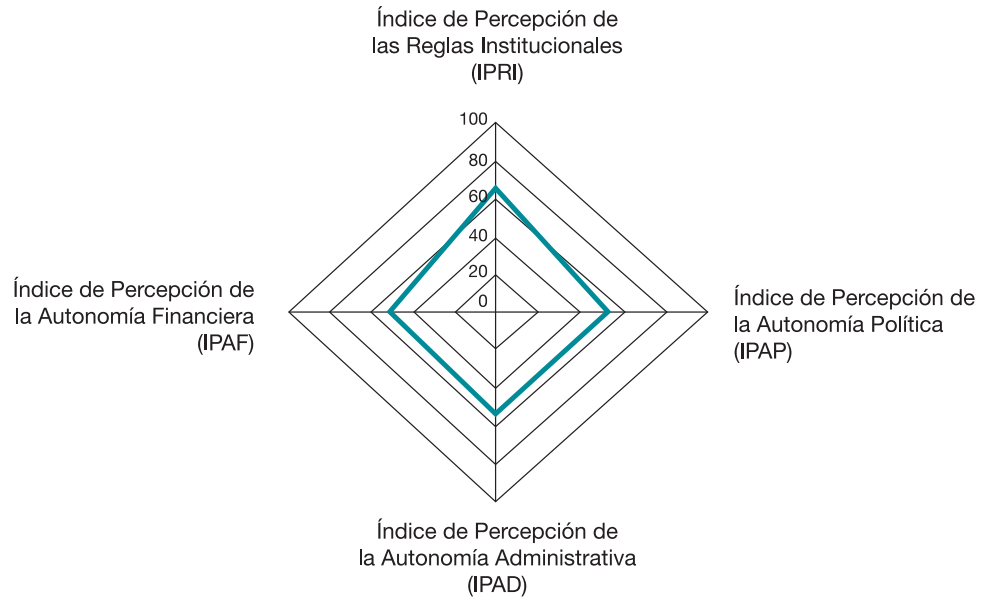
**Gráfico 11.13**  
Panamá. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)



## REPÚBLICA DOMINICANA

**Gráfico 11.14**

República Dominicana. Índice de Percepción de la Autonomía Municipal (IPAM)



ISBN 996880971-3



9 789968 809719

El Índice de Percepción de Autonomía Municipal (IPAM) es uno de los productos del Observatorio de Autonomía Municipal de la Fundación DEMUCA. El OdAM ha dado seguimiento a una agenda temática regional, la cual ha sido consensuada con las asociaciones nacionales de municipios de Centroamérica y República Dominicana y aborda el estudio de la autonomía municipal según tres dimensiones: autonomía política, financiera y administrativa

EL IPAM es una radiografía integral de cómo los actores conciben la autonomía municipal en la región, permitiendo comparar realidades de diferentes países y percepciones de diferentes actores otorgando a su vez, un instrumento para conocer el grado de apoyo, el impacto y la viabilidad de una determinada solución en el momento de incidir políticamente.

Este índice toma consideración de las tres dimensiones de la autonomía municipal, las cuales se desdoblán en cada uno de los niveles de análisis tanto nacional como regional, expresando cada una sus vulnerabilidades y aciertos de acuerdo a la percepción de sus interlocutores. Cada país de Centroamérica y República Dominicana posee diferencias en sus marcos normativos, en la ingeniería política y en los mecanismos de representación dentro de los linderos de cada una. Con éstas diferencias, reconocidas en el régimen político-institucional, se develan características del mercado que integran un enfoque de economía política, cuya naturaleza también da cuenta de las profundas diferencias a nivel del diseño del Estado (leyes e instituciones), las cuales se complementan con las brechas del desarrollo humano y ni que decir de las realidades políticas contrastantes.

Los resultados del Índice de Percepción de la Autonomía Municipal buscan servir como herramientas para los hacedores de la política pública y los actores políticos nacionales y locales en el ejercicio de un liderazgo renovador que devuelva a los ciudadanos las oportunidades y niveles de desarrollo a las que están consignados.

