

Programa Regional de Gerencia del Conocimiento

OBSERVATORIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL

Autonomía Política: Gobernanza Municipal en Centroamérica y República Dominicana

Créditos

Dirección técnica

Jean Paul Vargas Céspedes, Coordinador Regional Programa Gerencia del Conocimiento.

Natalia Camacho Monge, Asistente Técnica Observatorio de Autonomía Municipal

Investigadores Asociados del Observatorio de Autonomía Municipal

Vivian Noelia Chacón González, Guatemala

Nidia Pineda Arias, Honduras

Alicia Elena Miranda Duke, El Salvador

Néstor Lacayo Blanco, Nicaragua (AMUNIC)

Melissa Zamora Monge, Costa Rica

Marinelda Varela Quirós, Panamá

Beatriz Fernandez, República Dominicana

Supervisión editorial

Luis Bruzon Delgado, Coordinador Regional Programa de Comunicación

Portada, diseño y diagramación

Thelma J. Carrera Castro

Tabla de contenidos

Tabla de Cuadros, diagramas, mapas y figuras	9	
Presentación	15	
Introducción	19	
Capítulo I	El Observatorio de Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana	25
Introducción		25
1.1	Sobre el concepto y los objetivos de un observatorio temático	25
1.2	El Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM) como herramienta estratégica para la toma de decisiones político institucionales	25
1.3	Construcción de la agenda temática	29
1.4	Modelo y componentes del OdAM	29
1.5	Construcción conceptual del OdAM	30
1.6	Gestión municipal y autonomía municipal según las declaraciones internacionales	30
Capítulo II	Taxonomía de la agenda temática del Observatorio de Autonomía Municipal	33
Introducción		33
2.1	¿Qué es un área de medición para el OdAM?	34
2.1.1	Definición de las áreas de medición del OdAM	35
2.1.2	Características del modelo de autonomía municipal	38
2.2	Desagregación temática del OdAM	38
2.2.1	Concepto de medición y construcción de los temas	40
2.2.2	Proceso de validación de las áreas de medición del OdAM	42
2.2.3	Temas de medición para el área de autonomía política	44
2.2.4	Temas de medición para el área de autonomía administrativa	44
2.2.5	Temas de medición para el área de autonomía financiera	47
2.2.6	Las principales líneas de acción según los temas de medición	47
2.2.7	Mapeo de instituciones que generan información	48

Capítulo III Distorsiones jurídico-institucionales que condicionan el cumplimiento de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana

Introducción	49
3.1 Antecedente: proceso de sedimentación de las distorsiones institucionales	50
3.2 Base conceptual	52
3.2.1 Dispersión y vacíos en el marco jurídico	52
3.2.2 Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía municipal	53
3.2.2.1 Distorsiones jurídicas	53
3.2.2.2 Distorsiones institucionales	54
3.3 Distorsiones jurídico-institucionales: una visión global de los casos de Centroamérica y República Dominicana	55
3.4 Distorsiones jurídicas e institucionales de la Autonomía Municipal en Guatemala	58
3.4.1 Distorsiones jurídicas de la autonomía financiera	59
3.4.2 Distorsiones jurídicas de la autonomía política	59
3.5 Distorsiones jurídicas e institucionales de la Autonomía Municipal en Honduras	61
3.5.1 Distorsiones de la autonomía municipal según la Constitución de la Republica de Honduras (1982)	61
3.5.2 Distorsiones de la autonomía municipal según la Ley de Municipalidades (Decreto N° 134-90)	62
3.5.3 Distorsiones de la autonomía municipal según otras leyes	62
3.5.3.1 Distorsiones de la autonomía municipal, limitaciones jurídico-institucionales (Ley de Minería, Decreto N° 291-98)	62
3.5.4 Conclusiones	62
3.6 Distorsiones de la autonomía municipal en El Salvador	63
3.6.1 Distorsiones jurídico-institucionales en la autonomía política	63
3.6.2 Distorsiones jurídico-institucionales en la autonomía administrativa	63
3.6.3 Distorsiones jurídico-institucionales en la autonomía financiera	64
3.7 Distorsiones de la autonomía municipal en Nicaragua	64
3.7.1 Las distorsiones jurídicas en la autonomía financiera y política	65
3.7.2 Las distorsiones jurídicas en la autonomía administrativa	65
3.8 Distorsiones de la autonomía municipal en Costa Rica	67
3.8.1 Distorsiones de la autonomía municipal según la Constitución Política de la República de Costa Rica y Código Municipal	67

3.8.1.1	Distorsiones jurídicas de la autonomía política	68
3.8.1.2	Distorsiones jurídicas de la autonomía administrativa	68
3.8.1.3	Distorsiones jurídicas de la autonomía financiera	69
3.9	Distorsiones de la autonomía municipal en Panamá	70
3.9.1	Distorsiones jurídicas de la autonomía administrativa	70
3.9.2	Distorsiones jurídicas de la autonomía financiera	72
3.9.3	Distorsiones jurídicas de la autonomía política	72
3.10	Distorsiones de la autonomía municipal en República Dominicana	73
3.10.1	Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía política municipal	73
3.10.2	Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía administrativa	74
3.10.3	Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía financiera	77
Capítulo IV: Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana		
Introducción		79
4.1	Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal	80
4.2	Figura del alcalde(sa) según sus atribuciones	83
4.3	El Concejo o Corporación Municipal y sus atribuciones	84
4.4	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal	85
4.5	La capacidad de planificación y generación de políticas públicas locales	84
4.6	Proceso de la política pública	87
4.6.1	Proceso de formulación y aprobación de los presupuestos municipales y los planes de inversión anual	88
4.7	Tendencias regionales	90
4.7.1	La relación entre concejo municipal y el alcalde(sa)	92
4.8	Relacionamiento entre el alcalde(sa) con el concejo municipal en Guatemala	96
4.8.1	La figura del alcalde(sa)	97
4.8.2	La figura del alcalde(sa) Auxiliar o alcalde(sa) indígena	99
4.8.3	El concejo municipal	100
4.8.4	Vínculos determinantes en la toma de decisiones	100
4.8.5	El Presupuesto Municipal	100
4.9	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Honduras	102

4.9.1	La figura del alcalde(sa) en Honduras	103
4.9.2	La corporación municipal y los planes operativos anuales	103
4.9.3	Los planes de inversión municipal	104
4.10	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en El Salvador	106
4.10.1	Planes operativos anuales municipales	109
4.11	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Nicaragua	109
4.11.1	Relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal	110
4.11.2	Funciones del concejo municipal	111
4.11.3	Funciones del alcalde(sa)	111
4.11.4	Relaciones entre funciones del concejo municipal con alcalde(sa)	112
4.11.5	La elaboración del presupuesto y la programación de las inversiones en los municipios con el modelo participativo del Poder Ciudadano	112
4.12	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Costa Rica	114
4.12.1	La figura del alcalde(sa) en Costa Rica	114
4.12.2	Conformación del concejo municipal en Costa Rica	115
4.13	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Panamá	118
4.13.1	El alcalde(sa) y el Concejo conforman el gobierno municipal	118
4.13.2	Atribuciones del alcalde(sa)	119
4.13.3	Los Consejos Municipales y sus atribuciones	121
4.13.4	Nuevas funciones e instrumentos de planificación norman la relación alcalde(sa)-concejos municipales, con la ley N° 37 que descentraliza la Administración Pública	122
4.13.5	Los Planes Operativos Anuales y los Planes de Inversión Municipal	123
4.14	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en República Dominicana	124
4.14.1	El ayuntamiento	124
4.14.2	El concejo municipal	124
4.14.3	El síndico o alcalde(sa) municipal	125
4.14.4	Relación alcalde(sa)-concejo	125
4.14.5	Proceso de aprobación del presupuesto	125
Capítulo V: Distorsiones de coordinación político institucional a lo interno del municipio		129
Introducción		129
5.1	Diseño institucional y políticas públicas locales	130

5.2	Tendencias regionales en materia de distorsiones municipales internas para la toma de decisiones	148
5.3	Distorsiones de la coordinación político institucional a lo interno del municipio en Guatemala	154
5.4	Distorsiones de la coordinación político institucional a lo interno del municipio en Honduras	157
5.5	Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en El Salvador	162
5.6	Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en Nicaragua	163
5.7	Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en Costa Rica	165
5.8	Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en Panamá	170
5.9	Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en Panamá	173

Capítulo VI Distorsiones político institucionales externas 183

Introducción		183
6.1	Tipos de relaciones inter-organizacionales	183
6.2	Fondos de inversión social	188
6.3	Gobernaciones Departamentales	188
6.4	Partidas específicas	192
6.5	Institutos de Fomento Municipal	194
6.6	Distorsiones políticas externas en Guatemala	195
6.6.1	Los Fondos Sociales de Inversión -FIS-	198
6.6.2	Los gobernadores y su relación con la toma de decisiones a nivel local	199
6.6.3	Los Diputados distritales	200
6.6.4	Instituto de Fomento Municipal (INIFOM)	202
6.7	Distorsiones políticas externas en Honduras	203
6.7.1	Fondo de inversión social	204
6.7.2	El Gobernador Departamental	205
6.7.3	Diputados del Congreso Nacional	207
6.7.4	Consideraciones finales	208
6.8	Distorsiones políticas externas en El Salvador	208
6.8.1	El FISDL en la capacidad de toma de decisiones municipales	210
6.8.1.1	Los fondos de inversión social para el desarrollo municipal	210
6.8.1.2	Vinculación de las municipalidades para la ejecución de fondos	211
6.8.2	Las gobernaciones en la capacidad de toma de decisiones municipales	212

6.8.3	Relación entre ISDEM y los gobiernos locales	212
6.8.3.1	Presupuesto del ISDEM	214
6.8.4	Sistema de seguimiento de las inversiones municipales	214
6.9	Distorsiones políticas externas en Nicaragua	215
6.9.1	Los Consejos Regionales Autónomos	216
6.9.1.1	Atribuciones regionales	216
6.9.2	Fondos de Inversión	218
6.9.3	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	218
6.9.4	Relación con AMUNIC	219
6.10	Distorsiones políticas externas en Costa Rica	219
6.10.1	Fondos de inversión social	219
6.10.2	Programa de delegados presidenciales y coordinadores provinciales	220
6.10.3	Partidas específicas	221
6.10.4	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	222
6.10.4.1	Relación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y la Unión Nacional de Gobiernos Locales	225
6.11	Distorsiones políticas externas en Panamá	225
6.11.1	Los órganos sub nacionales y su reconocimiento en el marco jurídico	225
6.11.1.1	Los Consejos Provinciales	226
6.11.1.2	Las Juntas Técnicas Provinciales	226
6.11.2	Las Gobernaciones	227
6.11.3	Las Comarcas Indígenas	228
6.11.4	El Fondo de Inversión Social	228
6.12	Distorsiones políticas externas en República Dominicana	229
6.12.1	El Fondo de Inversión Social	229
6.12.2	Los Gobernadores Civiles	231
6.12.3	Las partidas específicas de los legisladores	232
6.12.4	Institutos de Fomento Municipal	232

Tabla de cuadros, diagramas, mapas y figuras

Figuras

Capítulo I El Observatorio de Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana		
Figura No. 1.1	Construcción de la agenda temática	29
Capítulo II Taxonomía de la agenda temática del Observatorio de Autonomía Municipal		
Figura N° 2.1	Centroamérica y República Dominicana: características generales del municipio contenidas en las constituciones políticas y códigos o leyes municipales	36
Figura N° 2.2	Centroamérica y República Dominicana: características generales del municipio según la legislación municipal	37
Figura N° 2.3	Centroamérica y República Dominicana: atribuciones contenidas en la legislación municipal por área de autonomía municipal	39
Figura N° 2.4	Centroamérica y República Dominicana: condicionantes contenidas en la legislación municipal por área de autonomía municipal	40
Capítulo IV: Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana		
Figura N° 4.1	Organización política administrativa a nivel municipal según la Ley de Municipalidades de 1927 y 1990	102
Capítulo V: Distorsiones de coordinación político institucional a lo interno del municipio		
Figura N° 5.1	Niveles del sistema de consejos de desarrollo	155
Figura N° 5.2	Órganos sub-municipales según el marco normativo municipal	158
Figura N° 5.3	Proceso de selección de los alcaldes(as) auxiliares en Honduras	159
Figura N° 5.4	Rendición de cuentas entre instituciones	163
Capítulo VI Distorsiones político institucionales externas		
Figura No. 6.1	Atribuciones del Gobernador Departamental en Honduras	207

Diagramas

Capítulo I El Observatorio de Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana		
Diagrama No. 1.1	Ciclo de toma de decisiones	26
Diagrama No. 1.2	¿Qué es y qué no es un Observatorio Temático?	26
Diagrama No.1.3	Componentes específicos para la implementación de un Observatorio temático	27
Capítulo II Taxonomía de la agenda temática del Observatorio de Autonomía Municipal		
Diagrama No. 2.1	Centroamérica y República Dominicana: vinculo de los rendimientos institucionales y los temas de medición del OdAM	41
Diagrama N°. 2.2	Centroamérica y República Dominicana: construcción regional de los rendimientos institucionales de la región	42
Diagrama No. 2.3	Centroamérica y República Dominicana: áreas de autonomía de la agenda temática	42
Diagrama N° 2.4	Temas de medición de la agenda temática del OdAM	43
Diagrama N°. 2.5	Procesos para la construcción del OdAM	47
Diagrama N°2.6	Fases para la construcción del OdAM	48
Capítulo III Distorsiones jurídico-institucionales que condicionan el cumplimiento de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana		
Diagrama No. 3.1	Definición de reglas del juego	52
Capítulo IV: Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana		
Diagrama N° 4.1	Tipo de potestades con las que cuentan los alcalde(sa) en Centroamérica y República Dominicana	84
Diagrama N° 4.2	Procedimiento simplificado para la presentación de presupuestos municipales: modelo vigente en Centroamérica y República Dominicana	89
Capítulo V: Distorsiones de coordinación político institucional a lo interno del municipio		
Diagrama N° 5.1	Características de una política pública local	131
Diagrama N° 5.2	Formación de la agenda de políticas públicas locales	133
Diagrama N° 5.3	Construcción de la agenda local desde el diseño institucional municipal	133

Diagrama N° 5.4	Diseño institucional municipal desde la ingeniería constitucional	135
Diagrama N° 5.5	Mapeo de instituciones comunes en la región con vinculación directa al diseño municipal	138
Diagrama N° 5.6	Implicaciones del diseño y complejidad del Estado en las políticas públicas locales	139
Diagrama N° 5.7	Dispersión institucional en la tutela de los modelos autonómicos de Centroamérica y República Dominicana	De 140 a 146
Diagrama N° 5.8	Distorsiones internas	150
Diagrama N° 5.9	Diseño institucional municipal y rendimientos de gestión	153
Diagrama N° 5.10	Canalización y priorización de las demandas locales desde la institucionalidad municipal	154
Diagrama N° 5.11	Principales tendencias regionales en coherencia institucional sub-municipal	154
Diagrama N°. 5.12	Organigrama de la gestión vial cantonal	169

Capítulo VI Distorsiones político institucionales externas

Diagrama No. 6.1	Entramado Institucional Municipal	185
Diagrama No. 6.2	Ciclo de interacciones e influencias inter-organizacionales	186
Diagrama No. 6.3	Ciclo descentralizado en la delegación de responsabilidades de los comités municipales	209
Diagrama No.6.4	Instituciones del Ejecutivo vinculadas al desarrollo territorial	210
Diagrama No.6.5	Componentes del Sistema de seguimiento y control de las inversiones municipales	215

Gráficos

Capítulo IV: Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana

Gráfico N° 4.1	Tipo de gobierno de los municipios por año de elección	107
----------------	--	-----

Cuadros

Capítulo II Taxonomía de la agenda temática del Observatorio de Autonomía Municipal

Cuadro No.2.1	Áreas de la autonomía municipal de la agenda temática del OdAM	34
Cuadro No. 2.2	Áreas de autonomía municipal y las áreas temáticas de interés	35
Cuadro No. 2.3	Descripción de los atributos de la matriz para identificación de temas de medición	43

Cuadro No. 2.4	Temas de medición de la agenda temática del OdAM: área de autonomía política	45
Cuadro No. 2.5	Temas de medición de la agenda temática del OdAM: Área de autonomía administrativa	46
Cuadro No. 2.6	Temas de medición de la agenda temática del OdAM: Área de autonomía financiera	47

Capítulo III Distorsiones jurídico-institucionales que condicionan el cumplimiento de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana

Cuadro No. 3.1	Posibles escenarios donde pueden surgir las distorsiones jurídicas	54
Cuadro No. 3.2	Distorsiones institucionales	55
Cuadro No. 3.3	Descripción general de las distorsiones jurídico – institucionales en Centroamérica y República Dominicana, 2009	57
Cuadro No. 3.4	Marco competencial municipal derivado de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios	76

Capítulo IV: Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana

Cuadro N° 4.1	Elecciones municipales según tipo por país	81
Cuadro N° 4.2	Calendario electoral y nivel de abstencionismo promedio (porcentajes)	82
Cuadro N° 4.3	Atribuciones del alcalde(sa)	83
Cuadro N° 4.4	Concejos Municipales en Centroamérica y República Dominicana	84
Cuadro N° 4.5	Tipo de atribuciones del concejo municipal	85
Cuadro N° 4.6	Grado de participación del alcalde(sa) en el proceso de toma de decisiones durante las sesiones del Concejo municipal	85
Cuadro N°4.7	Capacidad de toma de decisiones según quién preside el Concejo municipal	86
Cuadro N° 4.8	Concejos pluripartidarios en Centroamérica y República Dominicana en el año 2009	93
Cuadro N° 4.9	Clasificación de los sistemas de partidos según número efectivo de partidos, a partir del cálculo del Índice Laakso-Taagepera	95
Cuadro N° 4.10	Sistema de partidos segundo numero de efectivo de estos en concejos municipales y formula electoral para la elección de concejales	96
Cuadro N° 4.11	Potestades del alcalde(sa)	97
Cuadro N° 4.12	Atribuciones de quien preside el concejo municipal	98
Cuadro N° 4.13	Integración según de los concejos de desarrollo; Decreto 14-2002, vigente 1° de julio de 2002 en Guatemala	99

Cuadro N° 4.14	Competencias del alcalde(sa) y el concejo municipal: caso de Guatemala	101
Cuadro N° 4.15	Número de regidores en Honduras según cantidad de habitantes por municipio	104
Cuadro N° 4.16	Municipios según categorías establecidas por la Secretaría de Gobernación y Justicia en Honduras	105
Cuadro N° 4.17	Municipios de acuerdo a categoría de concejo municipal	110
Cuadro N° 4.18	Dominio del concejo municipal por partido político	110
Cuadro N° 4.19	Funciones del concejo municipal y el alcalde(sa) en Centroamérica y República Dominicana	113
Cuadro N° 4.20	Número de regidores del concejo municipal de acuerdo al total de la población votante de cada cantón	114
Cuadro N° 4.21	Composición de los concejos municipales de seis municipalidades en Costa Rica	116
Cuadro N° 4.22	Elección y nombramiento del alcalde(sa) y los concejos municipales, según los marcos constitucionales, en Panamá	120
Cuadro N° 4.23	Balance del poder en los municipios	121
Cuadro N° 4.24	Número de regidores del concejo municipal de acuerdo al total de la población votante de cada cantón	125
Cuadro N° 4.25	Funciones del concejo municipal	126
Cuadro N° 4.26	Funciones del síndico municipal	127

Capítulo V: Distorsiones de coordinación político institucional a lo interno del municipio

Cuadro N° 5.1	Políticas Nacionales de Descentralización en Centroamérica y República Dominicana	136
Cuadro N° 5.2	Factores políticos que influyen en la decisión estratégica del diseño institucional	137
Cuadro N° 5.3	Modelo de participación ciudadana y diseño institucional municipal	152
Cuadro N° 5.4	Comparación entre las funciones de las figuras de decisión más importantes dentro de los órganos subnacionales	160
Cuadro N° 5.5	Concejos regionales autónomos en Nicaragua	164
Cuadro N° 5.6	Atribuciones de los órganos administrativos en las Regiones Autónomas de Nicaragua	166
Cuadro N° 5.7	Grupos étnicos, territorios indígenas y localización geográfica	170
Cuadro N° 5.8.	Cuadro-Resumen de los distintos órganos sub-municipales en la República Dominicana	174
Cuadro N° 5.9	Objetivos y principios del Presupuesto Participativo según la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios	179

Capítulo VI Distorsiones políticas externas

Cuadro No. 6.1	Resultado de la relación entre el gobierno local y el gobierno central según sus diferentes posiciones	184
Cuadro No. 6.2	Tipos de relaciones entre el gobierno central y el gobierno local	185
Cuadro No. 6.3	Atributos de los nexos genéricos	187
Cuadro No. 6.4	Coordinación entre los fondos de inversión social y las municipalidades en Centroamérica y República Dominicana	189
Cuadro No. 6.5	Nivel de institucionalización de la figura del gobernador departamental	190
Cuadro No. 6.6	Atribuciones de los Gobernadores Departamentales en Centroamérica y República Dominicana	191
Cuadro No. 6.7	Legislación y mecanismos de coordinación entre los Gobernadores Departamentales y las municipalidades en Centroamérica y República Dominicana	193
Cuadro No. 6.8	Legislación y mecanismos de coordinación con las municipalidades en la implementación de partidas específicas en Centroamérica y República Dominicana	194
Cuadro No. 6.9	Perfil competencial y mecanismos de coordinación entre las municipalidades y los Institutos de Fomento Municipal en Centroamérica y República Dominicana	196 - 197
Cuadro No. 6.10	Fondos de inversión social en Guatemala, 2009	199
Cuadro No. 6.11	Ley del Organismo Ejecutivo	201
Cuadro No. 6.12	Acciones descentralizadas en el ciclo de proyectos del FHIS, 2007 y 2008	205
Cuadro No. 6.13	Los funciones y atribuciones de los gobernadores en El Salvador	212
Cuadro No. 6.14	Funciones y atribuciones del ISDEM	213
Cuadro No. 6.15	Promedio de ingresos mensuales en el 2008	214
Cuadro No. 6.16	Municipalidades en los que se instaló el SYCIM	214
Cuadro No. 6.17	Representación partidaria en los Concejos Regionales	216
Cuadro No. 6.18	Atribuciones de las autoridades regionales	217
Cuadro No. 6.19	Clasificación de las competencias del IFAM de acuerdo a la Ley 4716	223
Cuadro No. 6.20	Procedencia partidaria de representantes y concejales que integran los Consejos Provinciales	227
Cuadro No. 6.21	Programas gestionados por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	231

Presentación

El Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM) es una iniciativa impulsada por las asociaciones nacionales de municipios de Centroamérica y República Dominicana en conjunto con la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe (DEMUCA); la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con el apoyo técnico del Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica (OdD-UCR). El objetivo principal del observatorio es que, a partir de la generación de información confiable y pertinente respecto a la condición de la autonomía municipal, los hacedores de políticas públicas y sus ejecutores cuenten con insumos necesarios para reorientar procesos políticos que fortalezcan cada vez más el cumplimiento del principio de autonomía municipal.

La autonomía municipal es la capacidad con la que cuentan los gobiernos locales para autorregularse, autogestionarse 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 definido desde el Estado e instrumentalizado desde las instituciones públicas, tanto en las capacidades presupuestarias, la transferencia de competencias, como en la posibilidad de generar políticas públicas que le favorezcan. Esta situación exige una comprensión integral de los marcos jurídicos con los marcos institucionales.

La autonomía municipal 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 la participación local.

Las condiciones básicas que determinan el ejercicio de la autonomía municipal 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 desde el cual se 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** contribuye 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 el 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 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. Para la Fundación DEMUCA y las asociaciones nacionales de municipios la importancia de velar por el cumplimiento de estos principios fortalece el posicionamiento político de las municipalidades en Centroamérica y República Dominicana, permitiendo mayor arraigo hacia lo local y sobre los requerimientos de su entorno.

Es así como surge el Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM), como una iniciativa de la Fundación DEMUCA. Junto con las asociaciones nacionales de municipios de la región y el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), su objetivo es apoyar los procesos de análisis, formulación y diseño de las políticas que favorezcan la autonomía municipal en la región; trabajo que se logra desde una constante innovación de metodologías de agregación de información, bajo esquemas de trabajo articulados para fortalecer las capacidades de interlocución política de las asociaciones nacionales de municipios en la desagregación de una agenda temática especializada en los temas medulares de la autonomía municipal.

Desde el OdAM se pretende mejorar las condiciones que favorezcan la incidencia política y la generación de propuestas para la creación, revisión y adecuación de las políticas públicas sobre el modelo de autonomía municipal.

Desde la línea de productos tangibles del OdAM se presenta el estudio **Autonomía Política: Gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana**, desde el cual se busca comprender los aspectos institucionales y políticos que fortalecen o debilitan el ejercicio de la autonomía política en los gobiernos locales. Se parte entonces de comprender a las municipalidades como instituciones que estructuran la acción del territorio, representando así el sistema de constricciones y de incentivos para la promoción de modelos de desarrollo donde intervienen dinámicas internas y externas al gobierno local en la definición de las prioridades territoriales.

El estudio pone en evidencia que los procesos de innovación política son necesariamente limitados, tanto por las restricciones que lleva la compleja interacción de los marcos competenciales, como por la influencia de múltiples discursos ideológicos que determinan las orientaciones en el diseño institucional como en su puesta en marcha.

El gobierno local constituye un actor fundamental para la implementación de los modelos de cohesión social y cohesión económica, pues, al ser la base del sistema político, se constituye por excelencia en la expresión del Estado en el territorio. Sin embargo, el *role* de la municipalidad como institución cercana a la ciudadanía y cuya responsabilidad fundamental es dar respuesta a las necesidades de servicios básicos y de coordinación de acciones que contribuyan al desarrollo, de alguna forma se ha visto obstaculizado por una serie de limitaciones político-institucionales -de carácter jurídico, institucional, presupuestarias, administrativas, entre otras- que afectan su desempeño.

Al desarrollar un análisis detallado de cómo estas limitaciones político-institucionales pueden ser incrementadas o reducidas por los efectos del diseño institucional de los gobiernos locales y la forma en que los actores políticos articulan sus estrategias desde ellos, se identifican diversas modalidades de canales de coordinación a lo interno de los municipios, como entre éstos con otras instancias sub-municipales que afectan su capacidad de desempeño.

Para comprender esta lógica de análisis se debe retroceder al punto conceptual de partida, es decir, al proceso desde el cual la política pública local responde a una lógica de reconstrucción de interrelaciones entre organismos públicos y grupos sociales. Por tanto, existe una compleja interconexión entre aparentes y reales problemas a ser atendidos, por lo cual se requiere no sólo del entendimiento del asunto en cuestión, sino de su coyuntura en la agenda social, como en los valores e ideologías implicadas en el mismo; pero, sobre todo, cuáles son los niveles de coherencia administrativa, técnica y política del municipio para responder a estas realidades.

Ante el desafío de una implementación de los modelos autonómicos municipales que parecen no adaptarse adecuadamente a la realidad política de la región, ha de verse con buenos ojos la búsqueda de soluciones efectivas desde la esencia del municipalismo para identificar nuevos modos y comportamientos con el fin de hacer efectivo el deber de responsabilidad que ha de acompañar el ejercicio del poder en todo régimen democrático. Ello, sin que nadie tenga que rasgarse las vestiduras por tener que replantearse algunos dogmas o principios del régimen autonómico municipal.

Tomás Rodríguez Bolaños
Coordinador Político

Mercedes Peñas Domingo
Directora Ejecutiva

Introducción

La relación entre el modelo de autonomía municipal y la capacidad de gestión de los gobiernos locales es compleja, pues en ella convergen diversas relaciones causales y en donde múltiples factores de carácter institucional y político interfieren en contextos y momentos particulares.

Ante tal complejidad, *¿cómo explicar el éxito diferenciado de gestión local entre un municipio y otro?*, más aún cuando las brechas socioeconómicas y culturales no establecen grandes diferencias. Muchas han sido quizás las líneas de investigación y de intervención para la promoción del fortalecimiento municipal, tratando en la mayoría de los casos lograr mejores márgenes de actuación municipal y, en consecuencia, mayores posibilidades de desarrollo humano en el territorio, es decir, en el impacto directo en miles de familias.

Sin embargo, parece ser que en ocasiones la fórmula de la ecuación no ha evidenciado poder dar siempre los resultados esperados, pues se han dado por sentado una serie de supuestos que determinan la capacidad de gestión municipal, entre ellos la existencia de un pleno modelo autonómico municipal o inclusive, sea cual sea el grado de institucionalización de la autonomía municipal, se considera que lo establecido en los marcos jurídicos se instrumentaliza de forma perfecta, en aspectos de fondo y de forma.

“Entre el dicho y el hecho hay mucho trecho”, así versa un muy conocido refrán en Centroamérica y República Dominicana. En la sabiduría popular los refranes constituyen sistematizaciones dirigidas a toda la ciudadanía, donde se concentra la esencia de la experiencia colectiva, es decir el aprendizaje histórico. Entonces *¿cuál es el nivel de trecho que existe entre los modelos autonómicos municipales de la región y su realidad?*

La anterior interrogante es quizás una de las principales que inspiran la creación del Observatorio de Autonomía Municipal –OdAM- y cuyo trabajo ha tenido incluso que partir por una construcción empírica de qué se ha de entender por autonomía municipal en cada uno de los países, a efectos de poder dilucidar acertadamente sus niveles de existencia y complejidad político-institucional.

Existe un consenso generalizado, tanto desde declaraciones internacionales hasta en los enunciados de las políticas públicas de descentralización en Centroamérica y República Dominicana, para evidenciar que desde los municipios se garantiza la defensa de los intereses locales y se satisfacen las demandas de servicios públicos y propuestas para el desarrollo.

Por tanto, se destaca al gobierno local como la instancia territorial del Estado más cercana a la ciudadanía, consolidándose como el ente encargado de implementar las estrategias económicas y sociales que lleven a la consolidación de un desarrollo local equilibrado; trascendiendo así del concepto de municipio como mero prestador de servicios a un agenda de generación de cohesión social, territorial y económica.

Ahora bien, el municipio visto como institución política de representación ha de orientar sus esfuerzos en la promoción de la calidad de vida de su población, para lo cual establece los compromisos necesarios con otras instancias a nivel sub-nacional y sub-municipal para el desarrollo de las estrategias necesarias. A partir de estos márgenes de actuación, poco a poco se van develando sus capacidades reales de acción política, es decir, se pone en evidencia el concepto aplicado de la autonomía política.

La autonomía política de los municipios es la potestad, pero además, capacidad y habilidad para participar en los asuntos que por su naturaleza institucional le son atribuidos o le son de tutela;

dicho principio faculta a los gobiernos locales a establecerse como órgano participativo, dinámico, integrado con autoridades electas de forma democrática, para comprender las necesidades del territorio, y sobre ellas construir una visión a futuro de la comunidad.

Al tomar como referencia la Carta Europea de Autonomía Local, se evidencia en su artículo cuarto que entre las condiciones básicas para su ejercicio se encuentra la plena libertad para que los gobiernos locales ejerzan sus iniciativas, así como la necesidad imperante de que sus competencias no estén excluidas o hayan sido atribuidas a otros órganos. Sin embargo, al extrapolar tales enunciados a la realidad regional se evidencia -ya no desde las estructuras jurídicas, sino del acontecer diario de los municipio-s, que existen restricciones institucionales o en ocasiones de carácter político -derivadas de una cultura de gestión de institucionalidad informal- por limitar la actuación de la autonomía política municipal. Entonces *¿por qué ocurre eso?*

Comprender y explicar las razones del porqué la autonomía política de los gobiernos locales de la región tiende a deteriorarse en su gestión municipal, o en su defecto, *¿cuáles factores de carácter político-institucional coadyuvan a mejorar los niveles de autonomía política en los gobiernos locales?*, son planteamientos cuya reflexión ofrecen mayores interrogantes que posibles respuestas, pero quizás esa sería la mejor forma de abordaje, pues al comprender la complejidad desde sus expresiones más simples, es la manera por la cual se podrá llegar a un aprendizaje aplicable que contribuya a la transformación política en las relaciones entre los gobiernos centrales y sus gobiernos locales.

La investigación *"Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal"* realizada por la Fundación DEMUCA desde el OdAM dejó evidencia sobre los fuertes niveles diferenciados en la región en materia de participación electoral municipal. Al tratar de comprender algunos posibles supuestos en materia del cómo el diseño -ingenierías- electoral y el sistema de partidos podían influenciar dicha realidad, salta a la vista la necesidad de comprender otras variables diferenciadas.

La cuestión entonces era poder visualizar aquellos *"atractores"* -tomando prestado el término y su carga analítica desde la teoría de la complejidad social-, que influyen en la generación de equilibrios en el sistema político municipal. Al respecto, se obtuvieron algunas primeras impresiones -que requieren de una mayor profundización analítica- donde se encuentran patrones de relaciones diferenciadas entre aquellos países cuyos modelos autonómicos otorgan más capacidades y potestades a los gobiernos locales con ejecución real reflejan menores niveles de abstencionismo electoral, que aquellos casos en los cuales la actuación municipal tiende a ser más limitada.

Asimismo, en lo interno de cada uno de los países, aquellos gobiernos locales con mayor capacidad de gestión local registran menores abstenciones electorales en comparación con quienes asumen una gestión municipal centrada en la atención de los servicios básicos.

Desde el trabajo de de-construcción y re-construcción conceptual en materia de autonomía municipal que las asociaciones nacionales de municipios junto a la Fundación DEMUCA han realizado desde el OdAM, se llega a definir a la autonomía política como: 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.

Esta definición deja de manifiesto que la materialización de la autonomía política implica un constante ejercicio de relaciones de poder, sea en las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local, como en los procesos territoriales que vinculan al gobierno local con otras instancias de carácter sub-municipal.

Si bien, las características jurídicas, institucionales y de prácticas de la autonomía política difieren enormemente de un país a otro en la región, e incluso a lo interno de cada país se evidencian niveles marcados entre municipios, no se puede dejar de lado que invariablemente en todos los casos la autonomía política sirve para garantizar, perpetuar o acrecentar el poder de aquellos quienes la controlan.

El estudio **Autonomía Política: Gobernanza Municipal en Centroamérica y República Dominicana** tiene como finalidad ofrecer un análisis regional sobre los factores político-institucionales que determinan el ejercicio de la autonomía política en Centroamérica y República

Dominicana a partir de una taxonomía de la institucionalización municipal, tomando como referencia los niveles de cohesión de los marcos jurídicos, como entre estos y los diseños institucionales propios de cada país.

Las municipalidades como instituciones son normas y reglas que estructuran la acción colectiva local¹ y representan el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento, tanto de los individuos como de las organizaciones. Es decir, son las reglas del juego en la generación de políticas públicas locales –entre otros-, determinando no sólo sus procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no. No obstante, la práctica regional evidencia que ello no siempre es así, siendo los gobiernos locales actores integrados en muchas ocasiones en las fases de implementación de procesos establecidos por otros actores institucionales sub-nacionales o sub-municipales.

A pesar de que las municipalidades –como instituciones- se hallan contenidas plenamente en el ordenamiento jurídico, no son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje histórico expresado en la ingeniería del Estado. Por tanto, las municipalidades son sistemas de normas y reglas que cumplen importantes funciones sociales al establecer el marco en el que la ciudadanía en su condición particular u organizada puede plantear expectativas y objetivos en la palestra pública.

De esta forma, la autonomía política es un complejo andamiaje basado en un sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego, quienes determinan las funciones a desempeñar por las municipalidades, sus procesos de decisión, sus estatutos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado, la sociedad y los actores sociales en general.

El municipio, como organización, implica contar con el marco jurídico e institucional necesario para el desarrollo de un conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades aplicados a la promoción de la cohesión social y económica.

Mientras que la organización municipal parte de la capacidad para desarrollar eficacia y eficiencia en relación con el marco competencial, la institucionalidad municipal requiere hacerse de valores, principios y reglas que al final de cuenta son las que dan sentido y vida al propio marco competencial.

El estudio de campo se realizó durante el año 2009 y gran parte de los procesos de validación de la información se realizaron de enero a mayo del 2010. Posteriormente se inició el proceso de análisis regional de la información – julio 2010-. Razón por la cual muchas de las reformas jurídicas e institucionales, que vivieron los sistemas políticos de la región durante esas fechas, o posterior a ellas han quedado fuera de los alcances del estudio².

El *primer capítulo* del estudio hace un resumen conceptual y metodológico del Observatorio de Autonomía Municipal, el cual sirve como antesala para comprender la lógica de proceso del cual se desprende la presente investigación. La estrategia de implementación del OdAM depende de una definición metodológica compleja con la cual se integran una serie de intereses institucionales, formativos y de generación de conocimiento que se van visualizando en análisis diferenciados y especializados, como el que el lector tiene en sus manos.

¹ Por acción colectiva entendemos la acción conjunta de la gente orientada a la obtención de intereses comunes. Es producto de la combinación de intereses, organización, movilización, oportunidades, conductividad, tensión, poder e identidad. Tiene como condición la posibilidad de que los actores pueden interactuar cooperativamente, conflictivamente o incluso en un proceso mixto.

Las acciones colectivas están históricamente determinadas por los valores culturalmente instituidos, así como por la definición y satisfacción de necesidades socialmente creadas y por las oportunidades vitales generalizadas socialmente disponibles en la sociedad. (Beriaín 1996, pp. 157-191).

² Así por ejemplo en Guatemala, el Código Municipal fue sujeto a 49 reformas el 13 de mayo de 2010. Los cambios entraron en vigencia el 23 de junio de 2010. Esta situación influyó a que muchos de los aspectos contemplados en el presente estudio han sufrido cambios sustanciales. El Decreto 22-2010 modifica aspectos importantes relacionados con: a) ordenamiento territorial; b) fortalecimiento institucional; c) mancomunidades; d) competencias propias y descentralizadas, endeudamiento municipal, transferencias intergubernamentales y presupuesto municipal.

Desde dicho abordaje se introduce la naturaleza y relevancia de la agenda temática del OdAM para las áreas de medición en Centroamérica y República Dominicana, y se deja en evidencia el cómo se contribuye a la creación de procesos de análisis, formulación y diseño de políticas públicas que favorezcan la autonomía municipal. Para ello se recurre a la presentación de una serie de conceptos rectores del OdAM que facultan la identificación de las áreas de medición, en un análisis que va desde las declaraciones internacionales hasta los marcos jurídicos e institucionales propios de cada país.

En *segundo capítulo*, presenta la definición de la agenda temática del OdAM desde sus áreas de medición más puntuales y desde las cuales se hace posible la formulación del Sistema de Información del OdAM –SiOdAM-. Se explica el procedimiento metodológico para desagregar y precisar los conceptos rectores y con ello la capacidad para puntualizar las líneas específicas de investigación para cada una de las áreas de autonomía municipal. Esta sección fue diseñada por el Observatorio de Desarrollo (OdD) de la Universidad de Costa Rica con el apoyo del equipo regional del OdAM.

El *tercer capítulo* introduce la comprensión de “*las distorsiones jurídicas e institucionales*”, concepto acuñado para explicar las alteraciones en la ingeniería del estado que se dan entre lo establecido por los marcos jurídicos y la praxis política. Las distorsiones, por tanto, tienen como efecto directo una alteración positiva o negativa del modelo autonómico municipal, desequilibrando total o parcialmente sus componentes y cuyos resultados tienden a sustituir la concepción original del mismo.

El reconocimiento de los efectos de dichas distorsiones es fundamental para reconocer de forma cualitativa cuáles son los efectos de un marco normativo³ deficiente en materia de autonomía municipal y sus implicaciones en los rendimientos institucionales que paulatinamente serán objeto de estudio para el OdAM y cuya base de generación de información logrará consolidar el SiOdAM.

En el *cuarto capítulo* se introduce la discusión sobre los niveles de relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana, estableciendo las diferencias regionales que van desde la concentración de ambos mandatos en una misma persona, hasta niveles de gobierno local dividido, es decir aquellos casos donde se da un ejercicio de poder diferenciado entre el alcalde(sa) y el presidente del concejo municipal.

El análisis sobre las relaciones entre el alcalde(sa) y el concejo municipal parte de la formulación de tres escenarios desde los cuales se expresan las distorsiones jurídicas e institucionales que afectan el ejercicio de la autonomía municipal: el primero es propiamente el análisis de los tipos de relación entre el alcalde(sa) con el concejo municipal; como segundo nivel analítico se destacan los mecanismos de coordinación internas de las municipalidades con los órganos sub-municipales y como tercer punto, las distorsiones de coordinación externa, es decir, las distorsiones que se generan en el proceso de coordinación de las municipalidades con otras instituciones del gobierno central. El segundo y tercer escenario son desarrollados a mayor profundidad en los capítulos siguientes.

El *quinto capítulo* profundiza la reflexión en torno a los niveles de cohesión entre el municipio y otras estructuras de carácter sub-municipal, señalando las externalidades en el proceso de generación de políticas públicas locales.

Desde el quinto capítulo se pone el énfasis sobre el cómo el diseño municipal establece parámetros para la acción de los actores políticos, pero también puede autoreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan los procesos y rendimientos institucionales. De forma tal que ciertos diseños institucionales municipales pueden producir resultados ineficientes y sobrevivir, como consecuencia de un aprendizaje de los actores mediante el uso y adaptación a las regularidades e irregularidades institucionales y sus costes de su sustitución, donde el resultado suele ser una sobre-posición de la institucionalidad informal a la formal.

³ El marco normativo, para fines de este estudio, incluye el estudio de las constituciones políticas de cada país, códigos o leyes municipales y otras leyes complementarias vinculadas con el municipio.

A efectos de comprender el diseño institucional municipal en su capacidad de gestión y de rendimientos en las políticas públicas el capítulo se desglosa en comprender la vinculación entre diseño institucional y políticas públicas (i), las tendencias regionales en materia de distorsiones internas (ii), y distorsiones y coherencia institucional municipal (iii).

En *sexto capítulo* presenta el análisis regional evidencia los niveles de coordinación y relacionamiento entre los gobiernos locales y otras instancias que inciden directa o indirectamente en la vida municipal; es decir las distorsiones externa en la capacidad de toma de decisiones políticas en el gobierno local.

El apartado se avoca a la comprensión de las relaciones de coordinación inter-institucional entre el gobierno local con los institutos de fomento municipal, los fondos de inversión social y las gubernaciones provinciales; contribuyendo así a identificar las principales tendencias regionales de coordinación en la implementación de proyectos, ejecución de fondos y capacitación institucional municipal, desde un ángulo muy particular, el cómo estos procesos pueden crear distorsiones en la capacidad de toma de decisiones políticas en el municipio.

Para el Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM) reconocer los factores estructurales del diseño institucional que condicionan el ejercicio del poder y la toma de decisiones del gobierno municipal, constituye un aporte sustantivo para la asociaciones nacionales de municipios, lo cual exige comprender el *¿cómo la institucionalidad formal –las normas escritas y formales- generan vacíos o espacios para el ejercicio de la institucionalidad informal –normas y patrones de relacionamiento político no escritos-?* Realidad que en algunas ocasiones tiende a llenar los vacíos de la primera, o bien a sustituirla lesionando la institucionalidad democrática.

Al integrar entonces el trinomio autonomía municipal, relaciones entre el alcalde(sa) y el Concejo municipal y filtros del diseño institucional surgen las siguientes interrogantes: *¿Cómo el entramado institucional determina los niveles de integración o diferenciación entre las potestades y capacidades del alcalde(sa) y del concejo municipal? ¿Qué tipo de atenuaciones político-institucionales se expresan en el diseño de los sistemas políticos de Centroamérica y República Dominicana desde las competencias de la alcaldía y del concejo municipal? ¿Qué efectos generan las relaciones de coordinación entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en la gestión de la autonomía municipal?*

Aún cuando muchos estudios comparados oscilan a menudo entre: el de la investigación que descubre o cree descubrir uniformidades –al precio de negar las características identitarias de cada sistema político y su herencia histórico-institucional-, y el de la indagación que profundiza a un punto en el cual las características evidenciadas se hacen irrepetibles entre los casos e incluso aún en contextos históricos.

Por tanto, el desafío es y será siempre comprender la realidad municipal desde las condiciones político-institucionales que influyen notoriamente en su desarrollo. De forma tal, que surge así el llamado a comprender qué mecanismos y con qué modalidades, el diseño institucional municipal hace frente a sus desafíos derivados de la ingeniería del Estado, como de las prácticas políticas entre los actores para el desarrollo de la autonomía municipal.

El presente estudio **Autonomía Política: Gobernanza Municipal en Centroamérica y República Dominicana** evidencia que el análisis de la autonomía política es complejo y dinámico y está sólo en sus comienzos y que cualquier reflexión en este campo no puede más que permanecer en suspenso, abierta a sucesivas adaptaciones y profundas refutaciones. La ausencia de conclusiones evidencia así el reto importante en la región para profundizar muchas de las interrogantes señaladas, siendo entonces el presente estudio más un punto de partida que de llegada, un intento de consolidar un debate regional, que con el pasar del tiempo pueda encontrar las respuestas acertadas.

Capítulo I

El Observatorio de Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana

Introducción

En los últimos años, en Centroamérica y República Dominicana se han manifestado una serie de cambios políticos e institucionales que han repercutido en procesos de reestructuración tanto de las funciones del Estado, como de las normativas que regulan y tutelan la administración pública. Este proceso de reestructuración se ha visto mediatizado por un esfuerzo hacia la descentralización de los gobiernos locales.

Durante la década de los años noventa surgió con más énfasis el tema de la descentralización en la región. De manera general, se materializó a través de un marco jurídico, constituido por el surgimiento de leyes y sus reformas. Si bien el surgimiento de leyes propició al posicionamiento del tema en la agenda pública, también, casi de manera paralela, emergieron una serie de instituciones vinculadas al proceso de descentralización.

En el ámbito municipal, esas reestructuraciones han sido evidentes y consecutivas, lo cual se puede apreciar, por ejemplo, con las políticas de descentralización con las que se busca garantizar acciones desde el gobierno central hacia los gobiernos locales que legitimen la autonomía municipal.

Tomando en cuenta lo anterior, una de las principales tareas del OdAM ha sido precisamente la reconstrucción de cada uno de los modelos de autonomía municipal vigente en República Dominicana y Centroamérica. Es decir, el diseño jurídico e institucional que hace posible o no el ejercicio de dicha autonomía, tomando en cuenta uno de los aspectos estructurales principales, el cual es que las municipalidades en Centroamérica y República Dominicana, por mandato constitucional, gozan de autonomía. Dicha naturaleza jurídica determina la condición administrativa, política y financiera de las municipalidades; mientras tanto, la descentralización es un proceso paralelo por medio del cual se ejecutan acciones para fortalecer un marco de competencias que permitan, de forma sostenible financiera y administrativamente, tomar decisiones en beneficio de la comunidad.

En este capítulo se exponen algunos aspectos metodológicos que han sido determinantes en el proceso de implementación del OdAM, así como de la base conceptual que determina la construcción de su agenda temática. En la primera parte, se presenta la definición de lo que es un observatorio temático; algunos aspectos metodológicos importantes para la construcción de un observatorio; además qué es una agenda temática y cuáles son sus alcances. Se resalta qué es el OdAM y cuáles son sus alcances.

En la segunda parte de este capítulo, se hace un breve repaso de la base conceptual de la autonomía municipal. Lo primero que se resalta es *¿qué se entiende por autonomía municipal?*, según algunas de las declaraciones internacionales en el tema y cuál es la importancia de abordar este aspecto.

1.1 Sobre el concepto y los objetivos de un observatorio temático⁴

Ante la dinámica de un mundo globalizado, que funciona como una composición de datos variados y la disposición de información oportuna para la toma de decisiones, la cual debe ser presentada de forma atractiva y con metodologías de agregación, se requiere de la incorporación de metodologías innovadoras que cumplan con las expectativas de una era de la información.

Cada vez más las personas y las organizaciones buscan apoyarse en instrumentos que le generen ese valor agregado a los datos, tan necesario para la toma de decisiones más asertiva.

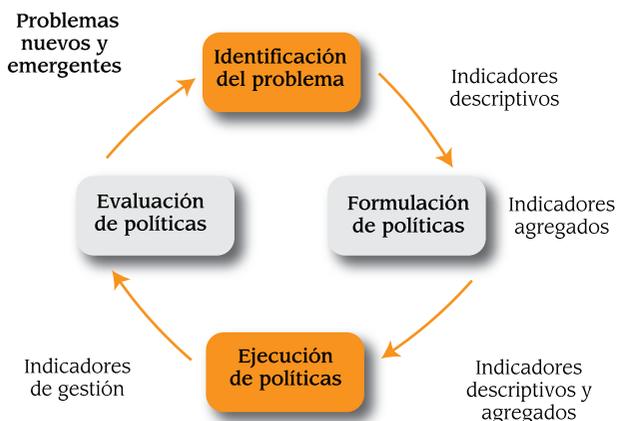
El Diagrama No 1.1 ilustra cómo la necesidad de disponer de mediciones de diferente índole para la construcción o formulación de una política alrededor de un tema específico, es una necesidad común actualmente. Este modelo es uno de los pilares para la construcción de observatorios.

Del mismo modo, nuevos retos en las interacciones sociales demandan innovación en la articulación de acciones de los actores vinculados con un tema de relevancia para el desarrollo de una localidad, país o región. Un observatorio temático debe aspirar en esta complejidad a la transparencia y neutralidad, todo dentro de una estricta rigurosidad técnica en la gestión y manejo de la información.

Lo anterior cobra sustento ante la definición metodológica para guiar un observatorio, en la cual, la apertura hacia el trabajo interdisciplinario, integrado, participativo, consultivo e incluso son actividades siempre presentes en la dinámica del mismo, desencadenando procesos que le fortalecen. Resulta necesario el fortalecimiento de capacidades en las

⁴ La autoría intelectual de los conceptos aquí señalados sobre un modelo de "observatorio temático" ha sido desarrollada por el Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica.

Diagrama N°. 1.1
Ciclo de la toma de decisiones



Fuente: Observatorio del Desarrollo/Universidad de Costa Rica-2008

instituciones y las personas, y la construcción de “redes” para promover nuevas formas organizacionales de aprendizaje continuo, así como la necesaria optimización de recursos.

Desde un punto de vista correspondiente con la realidad de las naciones en las que impera un sistema democrático, un observatorio debe promover la búsqueda en la igualdad de oportunidades, por medio de la generación de nuevas metodologías que hagan asequible información oportuna al mayor número de actores del sistema.

Lo anterior conduce a una pregunta necesaria: *¿Qué es un observatorio?* Según plantea el Observatorio del Desarrollo (OdD) de la Universidad de Costa Rica (2009), el observatorio es: *“una instancia que abre un espacio de reflexión e interacción entre actores estratégicos, quienes trabajan intercambiando inquietudes y perspectivas con el objetivo de ejecutar iniciativas o sustentar políticas públicas hacia metas comunes en un área temática del desarrollo.”*⁵

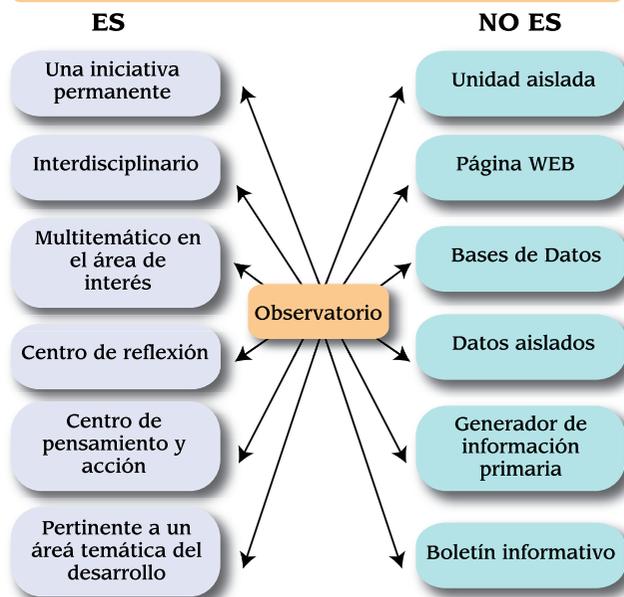
Ello implica la participación de actores estratégicos relacionados con una temática o área en particular relevante para el desarrollo de una localidad, país y región en un momento del tiempo.⁶

Adicional a esto, un observatorio tiene como misión proveer metodologías innovadoras para sistematizar y transformar la información existente en nuevas mediciones que permitan validar las necesidades de los grupos meta.⁷ Un observatorio que cumpla con esta misión, sin duda alguna se convertirá con el tiempo en una instancia de referencia obligada que coadyuvará en la definición de políticas y acciones en áreas

⁵ Ibidem,
⁶ Ibidem,
⁷ Ibidem,

temáticas del desarrollo a los actores estratégicos vinculados con ésta.⁸

Diagrama N°. 1.2
¿Qué es y qué no es un observatorio temático?



Fuente: Observatorio del Desarrollo/Universidad de Costa Rica-2007

Según el diagrama No. 1.2 cabe reconocer que los elementos de la derecha muestran una serie de aspectos que debe contener un observatorio, pero que no cumplen con dicha función por sí mismos; es decir, que si bien un observatorio puede contener dichos elementos, por ejemplo, una base de datos, una página web o un boletín, su función trasciende más allá de la presentación de datos. Tal como se ilustra con los elementos de la izquierda, un observatorio tiene un papel integral y generador de opinión. Además debe propiciar la participación y discusión de los actores implicados en los procesos, según los temas especificados.

Hasta este punto se ha insistido en que cada iniciativa debe responder a un área temática del desarrollo en específico, por ello es importante el concepto de “observatorio temático”, el cual es más puntual, acotado y dirigido, transformándose en una unidad especializada que surge atendiendo tres preceptos primordiales⁹:

- Una necesidad identificada en el ámbito público o privado;

⁸ Ibidem,
⁹ Ibidem,

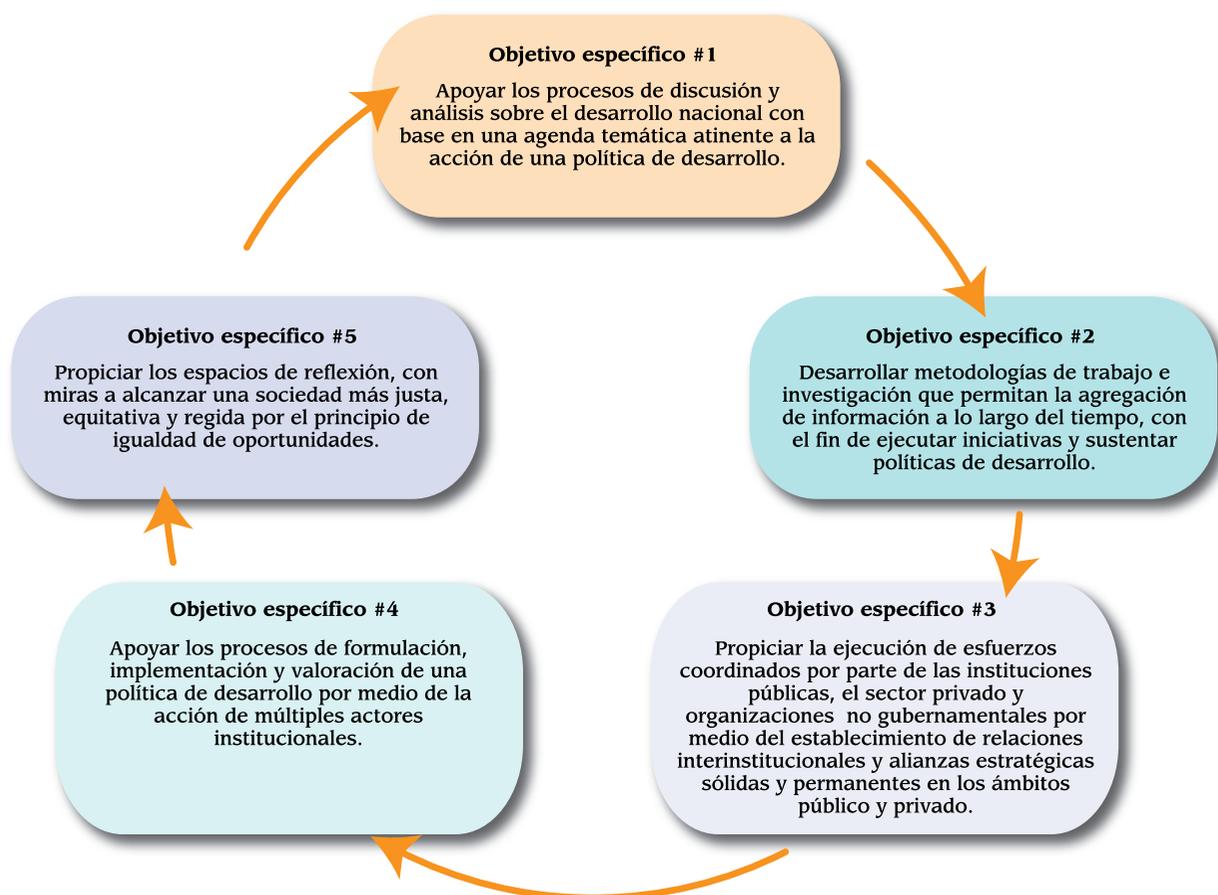
- Una necesidad que surge en el contexto de un observatorio existente, como consecuencia de la especialización en algún eje temático;
- El tema no sea tan relevante como si lo es medir e involucrar.¹⁰

Como parte de la reflexión realizada por el Observatorio del Desarrollo, es preciso hacer referencia a un conjunto de objetivos específicos, que han definido como parámetros básicos para la construcción, los cuales a su vez servirán como

base para complementar la conceptualización específica, de cualquier observatorio temático.

Los objetivos mencionados constituyen la orientación básica de un modelo de observatorio temático y, por ende, deben ser tomados como guía en su proceso de construcción, a fin tener claridad respecto a lo que quiere lograrse y se diferencie esta iniciativa de otras que eventualmente atiendan con sus actividades la misma temática o que se hagan llamar *observatorio*.

Diagrama N°. 1.3
Componentes específicos para la implementación de un Observatorio temático



Fuente: Observatorio del Desarrollo/Universidad de Costa Rica-2008.

¹⁰ *Ibidem*,

1.2 El Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM) como herramienta estratégica para la toma de decisiones político institucionales

El OdAM es una instancia creada para apoyar los procesos de análisis, formulación y diseño de las políticas que fortalezcan la autonomía municipal. Este trabajo se alcanzará innovando metodologías de agregación de información, bajo esquemas de trabajo muy articulados entre beneficiados y gestores.

La creación del Observatorio de Autonomía Municipal responde a la necesidad de generar información confiable que sirva de base para las iniciativas de planificación e incidencia política de las asociaciones nacionales de Municipios. El OdAM, más allá de ser una plataforma tecnológica que procesa y muestra los datos, busca viabilizarse a partir de la instrumentalización del conocimiento, para que sea aplicado en la cotidianidad de las asociaciones y otras instituciones vinculadas con el tema.

Por tanto, no es un instrumento aislado de las necesidades básicas de información en el tema municipal, sino que por el contrario, parte de esas necesidades temáticas identificadas (agenda temática) para convertirse en una que genere mecanismos de acción política y técnica que fortalezcan la autonomía municipal.

Por su parte, la definición de una estrategia de implementación ha incitado la necesidad de hacer una retrospectiva de la experiencia institucional y, así, definir las líneas estratégicas, lo cual a su vez permite identificar cuáles son las oportunidades y limitaciones con las que cuenta el sector municipalista para fortalecer sus niveles de autonomía.

El OdAM es una herramienta que propicia la reflexión respecto a la condición de la autonomía municipal, por lo que cada una de las fases de implementación responde a este objetivo. La generación de conocimiento se visualiza como una herramienta para orientar procesos políticos que involucren a diversos actores, tanto tomadores de decisiones, como técnicos y académicos que puedan contribuir al rediseño y direccionamiento del modelo de autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana.

De esta manera, se cumple con un proceso de investigación -procesamiento de información¹¹- análisis de resultados- validación- comunicación y divulgación- inducción y apropiación de los resultados. En este sentido, la posibilidad de comunicar e informar es fundamental durante el proceso.

¹¹ El procesamiento de la información se da en dos vías: uno procesamiento de datos según la definición de la línea de indicadores y procesamiento de la información con análisis del contexto para la creación de documentos nacionales y regionales.

No obstante, la apropiación y la instrumentalización del conocimiento es un reto metodológico que poco a poco se ha ido construyendo.

La naturaleza del OdAM responde a los siguientes aspectos:

- a. Generación de conocimiento:** En un contexto caracterizado por la constante generación de información. Es necesario un análisis minucioso y focalizado de los datos si se pretende brindar mejores elementos para la toma de decisiones oportunas. En este sentido, se requiere generar metodologías de agregación y modelaje de información, y que las mismas permitan generar a su vez nuevos conocimientos sobre la realidad de un tema. Estas metodologías deberán irse validando con el tiempo y, sin perder su rigurosidad técnica, deberán ofrecer cierta flexibilidad, en función de la información que esté disponible.
- b. Formador de capacidades:** Incrementa la capacidad de análisis político de las asociaciones nacionales de municipios con el objetivo de tomar mejores decisiones y con ello potenciar el desarrollo de capacidades técnicas.
- c. Integrador y articulador:** Establece redes desde diferentes niveles, por ejemplo desde la perspectiva inter-disciplinaria, institucional, local, subregional, nacional y regional.
- d. Comunicador e informador:** Brinda información focalizada y genera procesos de comunicación masiva a nivel regional. En ese sentido, la comunicación cobra más fuerza pues la distancia geográfica no será una barrera para el proceso satisfactorio del observatorio.
- e. Innovador:** Aplica tecnologías de información y metodologías de agregación que favorezcan la medición de aspectos que no han sido analizados con anterioridad, dándole relevancia al trabajo de redes impulsado por los elementos humanos que integran el proceso.
- f. Promotor, gestor y ejecutor:** Estos tres aspectos atienden a la generación de líneas de investigación y a la ejecución de proyectos que sustenten la agenda temática definida.
- g. Inclusivo:** Brinda información y espacios de participación, tanto al gobierno central como los gobiernos locales en cada país.

En un mundo dinámico y cambiante, en donde cada área del saber debe procurar escapar de su propia inercia y aislamiento metodológico, al mismo tiempo donde acontecen con frecuencia actividades que conduzcan con rapidez al desarrollo profundo de las ciencias sociales, exactas y naturales; hace pensar que las personas deberán ser más selectivas en la información que requieren y en la forma de cómo administran el conocimiento derivado de ésta.

1.3 Construcción de la agenda temática

La agenda temática es la herramienta conceptual que define las áreas prioritarias de estudio del OdAM, la cual depende de un proceso de construcción, deconstrucción y validación, que permite reconocer las necesidades que tienen las asociaciones nacionales de municipios respecto al tema (ver figura No 1.1).

Es decir, para la construcción de dicha agenda no es suficiente el reconocimiento teórico de los conceptos, sino que se requiere de la inclusión de las realidades particulares de la región. Esto se complementa con una demanda por parte de las asociaciones en la identificación y necesidad de incidir en áreas específicas de la autonomía municipal.

La agenda temática es la antesala del Sistema de Información del OdAM (SIOdAM). La instrumentalización de dicha agenda está condicionada a las posibilidades reales de reconocer, a partir de indicadores, la condición de la autonomía municipal y las posibilidades de acceso a la información.

1.4 Modelo y componentes del OdAM

El modelo del OdAM consiste en crear una instancia que, en función de su misión, visión y objetivos estratégicos incida en la gestión que desde las asociaciones nacionales de municipios generen más y mejores condiciones en pro de la autonomía municipal. La forma que propone para la operación del modelo consiste en la construcción y articulación paulatina de cada uno de los componentes que se describen a continuación.

a) Redes

Dentro de la dinámica del OdAM, se entiende por redes a los diversos grupos de personas que, en forma articulada, van a intervenir en distintas etapas, durante la construcción, consolidación y funcionamiento permanente del observatorio.

Estas redes son tan importantes como cualquier otro componente, constituyen el corazón del observatorio, porque

Figura N°. 1.1
Construcción de la agenda temática



Fuente: Elaboración propia, 2009.

la intervención del elemento humano y sus instituciones, desde cualquier perspectiva, es lo que genera dinamismo en el proceso. Estas tienen la característica de que evolucionan con la estructura global.

b) Sistema de información

Tal y como se especificó en capítulos previos, el sistema de información constituye una parte medular en la construcción y puesta en marcha del OdAM. De hecho, se considera el cerebro del observatorio. El sistema es la herramienta por medio de la cual la información cualitativa y cuantitativa fluirá eficientemente y con criterios de transparencia, validez y oportunidad.

Su construcción inicial y mantenimiento continuo debe atender a los ejes definidos en la agenda temática, especialmente cuando se incursiona en el campo de la agregación de información. Esta última entendida como la adición de valor a los datos a fin de producir mejor información como los son estadísticas, indicadores e índices. Esta información deberá reflejar las necesidades e inquietudes de las asociaciones y además reflejar la incidencia de las acciones o de las “inacciones” de las políticas públicas en materia de autonomía municipal, que emanan del gobierno central.

1.5 Construcción conceptual del OdAM

La autonomía municipal es la capacidad de 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.

La Unión Internacional de Autoridades Locales, en el XXXI Congreso Mundial efectuado en Toronto en 1993 (cit. Torres, 2005: 28), establece: *La autonomía de los gobiernos expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.*

Lo anterior es fundamental para comprender que la autonomía municipal conlleva una carga política y una idea de gobierno definida desde los marcos normativos de cada país. El municipio tiene potestad de regir sus intereses peculiares mediante órganos y normas de su propio gobierno. Siendo esta condición mediatizada por otras instituciones del Estado.

Según Torres (2005:27) *“Es importante también dejar claro, en todo caso, que autonomía no es lo mismo que autarquía (...) para identificar el grado de autonomía, será necesario el analizar el tipo de tutelas que sobre él se ejerce por otros entes de gobierno sobre sus actos, normas y medidas, pues el grado de tutela influencia sobre el grado de autonomía”*

Esta afirmación permite definir el objeto de estudio del OdAM, ya que comprender la autonomía municipal implica

entender el grado de regulación, restricción y oportunidad que se define desde el gobierno central 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.

La base de este estudio se concentra en la posibilidad de hacer una adecuada definición de los conceptos rectores de la autonomía municipal. Para ello, se dividen tres secciones: en la primera se hace un acercamiento al concepto de autonomía municipal, retomando algunos de los trabajos y publicaciones de la Fundación DEMUCA, con el fin de consensuar el concepto y delimitar el principio de autonomía municipal respecto a otros temas vinculados y que han sido prioridad para la institución.

En la segunda sección se hace un repaso a las declaraciones internacionales que retoman el concepto de autonomía municipal, logrando comprender las áreas de interés que contiene dicho principio. En el tercer apartado se definen los rectores de la propuesta temática del Observatorio de Autonomía Municipal.

1.6 Gestión municipal y autonomía municipal según las declaraciones internacionales

Las declaraciones internacionales que tratan el principio de autonomía municipal, reconocen que la municipalidad es la instancia más cercana a la ciudadanía; por tanto, los problemas que atañen a la población se deben abordar desde la municipalidad. Las municipalidades cuentan con un gobierno local, por medio del cual se garantiza la defensa de los intereses locales y se satisfacen las demandas de servicios públicos y propuestas para el desarrollo.

Esta definición de la autonomía municipal resalta el papel de la ciudadanía y la necesidad de articular esfuerzos para dar respuesta a las demandas locales, ya que la voluntad del pueblo es la base de las autoridades del poder público a todo nivel (Art. 21 Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Tres aspectos que son de interés para este estudio, y que se contienen en los enunciados de las declaraciones son: (a) el reconocimiento del contexto latinoamericano en el que evoluciona o se estanca el desarrollo local, (b) el gobierno local se contempla como un agente de cambio, (c) la autonomía municipal constituye una estrategia para el desarrollo local.

Con relación a las **características del contexto latinoamericano y centroamericano** específicamente, se destaca que la pobreza y el subdesarrollo han sido obstáculos notorios para optimizar políticas que favorezcan el desarrollo local y municipal. La necesidad de fortalecer los procesos democráticos se refleja al resaltar el papel de las entidades locales como protagonistas ante la lucha por un desarrollo local integral (Declaración de Cartagena, 1993).

La historia centroamericana se destaca por una serie de conflictos políticos internos y una carencia de oportunidades para generar propuestas que favorezcan los intereses de los diferentes sectores de la población e incluso de algunas regiones dentro del mismo territorio. Además, es claro el panorama de desigualdad social y pobreza, que afecta notoriamente a las comunidades; políticas de desarrollo no sustentables, y una gestión municipal que prescinde de la participación ciudadana, y que, en la mayoría de los casos, no ha logrado introducir las necesidades de los distintos grupos étnicos.

Esta desigualdad en las oportunidades de desarrollo se acentúa con la ausencia de políticas de descentralización claras y la falta de voluntad política para su implementación, agravándose con los altos niveles de corrupción en el manejo de los fondos públicos (Declaración de Santa Cruz de la Sierra, 2004).

Otro aspecto fundamental es el **reconocimiento del gobierno local como agente promotor de cambio**, es decir, como el ente estratégico para promover el desarrollo en un contexto de inestabilidad política y carencia de recursos que ha caracterizado al panorama latinoamericano.

Se define al municipio como un ámbito de gobierno; como la instancia territorial más cercana a la ciudadanía, consolidándose como el ente encargado de implementar las estrategias económicas y sociales que lleven a la consolidación de un desarrollo local equilibrado (Declaración de Granada). Esto conlleva a trascender del concepto de gobierno local como un mero prestador de servicios a un agente para el desarrollo local que coadyuve a la promoción de inversiones necesarias para el desarrollo.

La municipalidad como institución política comprometida con el desarrollo debe formular políticas y estrategias destinadas a afrontar factores que atenten contra la calidad de vida de la

población local. Según la Declaración de Cuernavaca (1996), el velar por la calidad de vida también involucra establecer un compromiso con el medio ambiente e idear las estrategias necesarias para que, desde lo local, dé un buen manejo de este tema.

Este compromiso con el desarrollo conduce a la concepción de una municipalidad que cuenta con capacidades técnicas, infraestructurales y políticas que la facultan a dar respuesta a las necesidades de la población; y también con la potestad de ejercer sus derechos para la adecuada gestión de sus competencias. Lo anterior permite garantizar la defensa de la autonomía municipal.¹²

La autonomía municipal constituye una herramienta para el desarrollo local, ya que permite a las municipalidades participar en los asuntos que por su naturaleza institucional, le son atribuidos. Una municipalidad articuladora de procesos, 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.

Las bases de la autonomía municipal se definen desde la jurisdicción de cada país. De manera tal que la autonomía municipal se convierte en un derecho, que constituye la base de la estructura democrática. Por lo tanto, la descentralización y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos deben ser prioritarios en las agendas políticas. (Declaración de Cartagena: 1993).

El principio de autonomía 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.

¹² A pesar de que la autonomía municipal es un principio constitucional que conlleva a una forma de organización política, en las Declaraciones de Cartagena y Granada, se reconoce como una estrategia para el desarrollo.

Capítulo II

Taxonomía de la agenda temática del Observatorio de Autonomía Municipal

Introducción

La formulación de una desagregación operativa de áreas de medición se realiza desde una apuesta por la estructura multinivel de la agenda temática desarrollada por las asociaciones nacionales de municipios. Desde ésta estrategia se esboza un constructo teórico-práctico de la autonomía municipal capaz de ser medido y analizado de forma sincrónica y diacrónica. Tomando en consideración la realidad jurídico-institucional, como una vía para la incorporación de las sensibilidades nacionales y regionales, así como de aquellos factores estratégicos introducidos por las asociaciones nacionales de municipios de Centroamérica y República Dominicana.

La agenda temática se articula por tres elementos fundamentales: a) la base conceptual de la autonomía municipal, b) la realidad regional de la autonomía municipal según los estudios nacionales, y c) las necesidades expuestas por parte de las asociaciones nacionales de municipios durante el proceso. (DEMUCA a, 2009. p.37).

La importancia por desagregar en niveles de medición la agenda temática reside en la necesidad de delimitar operativamente los alcances de los tres elementos fundamentales de la autonomía municipal -política, financiera y administrativa-, a fin de facilitar la construcción y diseño de otros instrumentos como el sistema de información, estadísticas, indicadores e índices, así como la definición de estudios específicos sobre un tema de interés que favorezcan espacios de reflexión y acción a partir de un referente común sobre la autonomía municipal¹³.

Por definición, la desagregación consiste en *separar o apartar una cosa de otra*¹⁴. En este sentido, lo que se busca es que, a partir de un concepto constitutivo como la autonomía municipal y sus áreas (autonomía política, financiera y administrativa), se identifiquen temas de medición -temas y subtemas de interés- que faciliten la comprensión de un concepto mayor y por ende más abstracto, a partir de definiciones más operativas.

Desde el presente enfoque, los temas de medición favorecen el análisis y comprensión de la agenda temática del OdAM en dos direcciones, a) desagregación-comprensión, y b) agregación- precisión. La primera obedece a la *desagregación* que identifica los temas y subtemas asociados con las áreas de autonomía municipal y que por ende facilitan su *comprensión*, a partir de elementos conformantes definidos.

La segunda actúa en sentido inverso y facilitará la *agregación* de los temas conformantes del tema mayor o más abstracto, que permitirán identificar con mejor precisión la posibilidad de disponer de mediciones más integrales respecto a un tema en particular y que conforme con las realidades político-institucionales pudieran ser objeto de diferentes ponderaciones, es decir, asignación de importancia relativa a los temas y subtemas en un contexto determinado.

Desde el punto de vista político-institucional la desagregación de la agenda temática del OdAM constituye una hoja de ruta de carácter práctico para atender las necesidades de las asociaciones nacionales de municipios. La desagregación constituye una delimitación práctica de los desafíos nacionales y regionales derivados de la agenda temática, en aras de coadyuvar con el avance de los adecuados arreglos institucionales que contribuyan a los rendimientos necesarios de la autonomía municipal para cada uno de los sistemas políticos de la región.

La agenda temática como abordaje conceptual y operativo de la autonomía municipal es un instrumento de dirección estratégica y temática, la cual ha sido concebida en un espacio y tiempo determinados. Su origen se circunscribe en el marco de una interacción de actores institucionales, desde el cual las instituciones estratégicas sintonizan sus prioridades, objetivos y necesidades desde los contextos políticos e institucionales particulares de cada país.

¹³ Como parte de este proceso se citan dos trabajos publicados por la Fundación DEMUCA que reconocen sobre la realidad de Centroamérica y República Dominicana en materia de su diseño electoral. Ver Fundación DEMUCA (2009). *Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal. Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica. Igualmente el trabajo pionero para entender la dinámica municipal que “deja entrever que las deficiencias de la representación democrática en Haití reflejan en última instancia las deficiencias de la habilidad de los gobernantes, quienes a su vez se encuentran condicionados por un diseño de Estado, el cual no siempre tiene los mecanismos de interacción claros entre la dimensión nacional y local, con una clara vocación al respeto de la autonomía municipal” Fundación DEMUCA (2006). *Memoria Institucional*, p. 29. Ver Fundación DEMUCA Autonomía Municipal y Descentralización en Haití.

¹⁴ Real Academia de la Lengua Española. Consulta en línea realizada en Febrero del 2010.

Los temas de medición integran elementos comunes a los países, que en el corto plazo carecerían de una especificidad nacional en *stricto sensu*, pero abren camino para que desde una mirada regional se abran más espacios nacionales y se gesten las sinergias institucionales que aborden el tema de autonomía municipal desde una perspectiva constructiva e integradora de la perspectiva de los actores estratégicos.

La presente sección se avoca a dos temas fundamentales: **2.1) ¿Qué es una área de medición para el OdAM?,** y **2.2) La desagregación temática del OdAM.** Desde la combinación de ambos apartados se hace una valoración conceptual de los temas de medición y su importancia técnica e institucional, en el marco del proceso del OdAM. Con ello se visualiza la autonomía municipal desde una óptica operativa y comparada.

2.1 ¿Qué es un área de medición para el OdAM?

La construcción de la agenda temática del OdAM demanda una especificidad sobre los posibles ámbitos de medición cuantitativa y cualitativa para cada uno de los pilares de investigación –política, administrativa y financiera-. La integración de las áreas de medición constituye por excelencia un constructo empírico sobre la evolución histórica del régimen municipal y la situación político-institucional que impera en la actualidad para cada uno de los países de la región.

La agenda temática es concebida entonces como una herramienta conceptual que define las áreas prioritarias de estudio del OdAM. Su identificación depende de un proceso de construcción, de-construcción, re-construcción y validación, pertinente para reconocer los rendimientos institucionales y las percepciones que los diversos actores municipalistas 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 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 del OdAM 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.

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. El cuadro siguiente presenta dicha priorización por área.

Cuadro N°. 2.1
Áreas de la autonomía municipal de la agenda temática del OdAM

Área de Autonomía	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. 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.

Fuente: DEMUCA, 2009, págs. 101-104.

Cuadro N°. 2.2

Áreas de autonomía municipal y las áreas temáticas de interés

Área de Autonomía	Áreas temáticas de interés	Priorización temática
Autonomía administrativa	(a) Limitaciones jurídico-institucionales de la autonomía administrativa.	• Limitaciones jurídico-institucionales de la autonomía administrativa.
	(b) Gestión de competencias: bienes y servicios.	• Gestión de competencias: bienes y servicios.
	(c) Organización y planificación institucional.	• Organización y planificación institucional.
	(d) Modernización institucional para el desarrollo.	• Capacidades técnicas y formativas del recurso humano municipal. • Insumos con los que cuenta la municipalidad para su adecuada gestión.
Autonomía financiera	(a) Limitaciones jurídico-institucionales de la autonomía financiera.	• Limitaciones jurídico-institucionales de la autonomía financiera.
	(b) Ingresos externos por transferencias desde gobierno central.	• Ingresos externos por transferencias desde gobierno central.
	(c) Ingresos internos por recaudación de tributos.	• Ingresos internos por recaudación de tributos.
	(d) Flexibilidad de la ejecución financiera municipal.	• Capacidad de endeudamiento municipal. • Flexibilidad de la ejecución financiera municipal.
Autonomía política	(a) Representación y toma de decisiones políticas.	• Ingeniería electoral municipal. • Capacidad de toma de decisiones políticas y distorsiones institucionales.
	(b) Gestión de políticas públicas locales	• Asociativismo municipal • Territorialización de las políticas públicas.

Fuente: DEMUCA, 2009, págs. 101-104.

El Cuadro N° 2.2 visualiza y delimita los alcances de la agenda temática del OdAM. Sin embargo, para estructurar un sistema de información, así como estadísticas, indicadores e índices se requiere de un ejercicio de desagregación operativa más amplio, cuyos resultados se denominan **temas de medición**, el cual es un paso metodológico previo y necesario para la construcción del sistema de información.

Es preciso acotar para un sistema de información del OdAM se considera indispensable poseer una definición práctica sobre autonomía municipal, establecer las dimensiones que abarcarán el concepto y las áreas de acción que determinarán las dimensiones del sistema. (DEMUCA, a 2009, p.299). Por esta razón, la identificación de los temas de medición derivados de las áreas temáticas del OdAM, es fundamental para cualquier propuesta de futuras mediciones que busquen consolidar un monitoreo mediante series históricas de datos, que conforman parte de un engranaje temático coherente, ordenado y delimitado operativamente.

2.1.1. Definición de las áreas de medición del OdAM

El OdAM aspira a la generación de una herramienta estratégica para la toma de decisiones en la construcción y reforma de las políticas públicas que inciden en los modelos de autonomía municipal de cada uno de los países de la región. Por tanto, los temas de medición constituyen un sistema de control sobre la dirección política de la gobernabilidad y gobernanza municipal, así como los principales retos y desafíos político-institucionales para fortalecer el desarrollo local.

Al tomar en consideración la gobernabilidad como capacidad de toma de decisiones y la gobernanza el diseño institucional, por medio del cual se toman las decisiones, el análisis desagregado del OdAM ha implicado comprender los grados de institucionalización de la autonomía municipal y sus rendimientos, y por otra parte comprender las lógicas de interlocución política por medio de las cuales los actores construyen y de-construyen las políticas y programas referentes al desarrollo de la autonomía municipal.

Desde éste enfoque de la ingeniería institucional se analizan los niveles de institucionalidad de la autonomía municipal, contribuyendo a esclarecer los problemas de la funcionalidad de las instituciones, sea en una primera instancia por la dispersión propia del andamiaje institucional, y en una segunda dimensión por los incentivos y restricciones de cooperación tipificados en el modelo de las relaciones de cooperación y colaboración entre el gobierno central y los gobiernos locales.

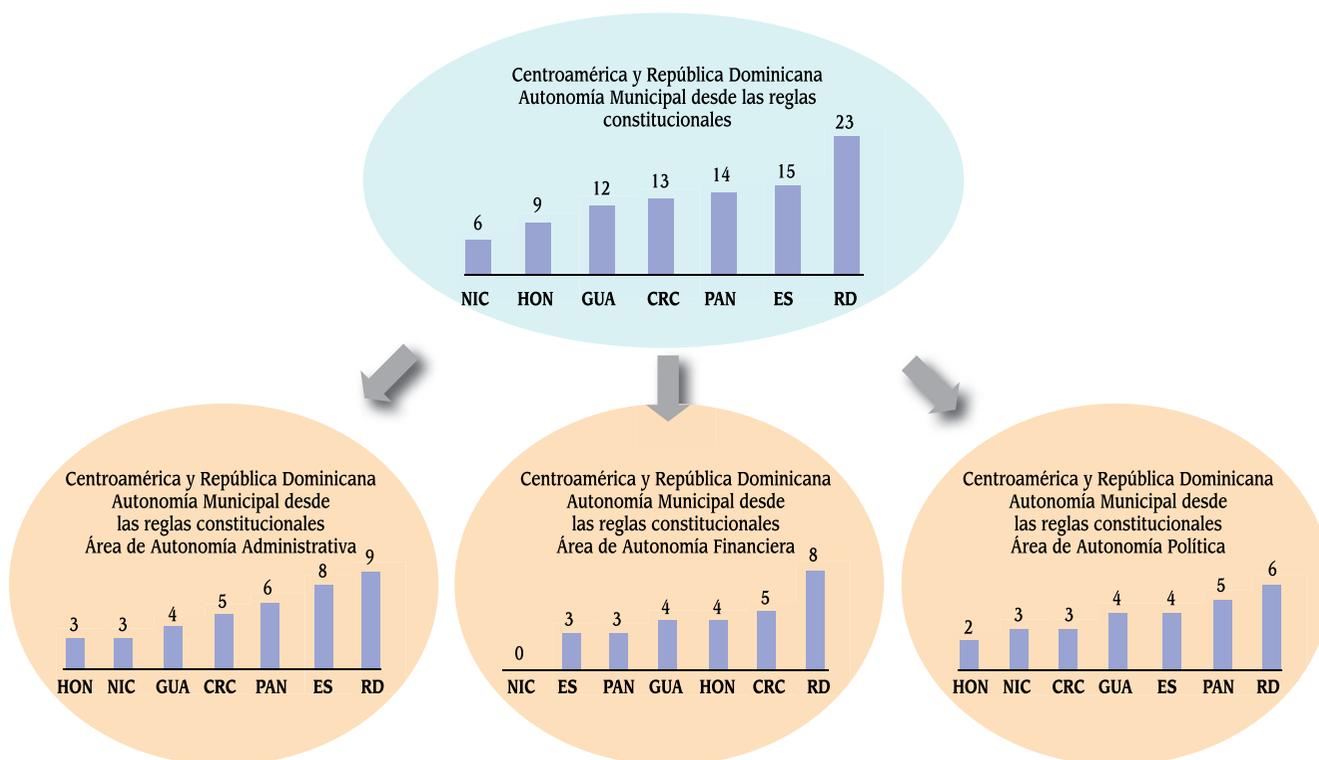
La capacidad de decisión sobre los acuerdos políticos-administrativos constituyen a su vez el contenido específico de la acción pública que materializa la autonomía municipal a partir de dos dimensiones: *a)* las reglas institucionales que regulan la gestión política-administrativa municipal –códigos municipales, legislación conexas y decretos presidenciales– y *b)* el conjunto de instituciones que asumen las potestades contempladas en el punto anterior.

El análisis de los marcos constitucionales permite comprender la esencia del modelo de autonomía municipal en cada uno de los países; pues a éste nivel se define la autonomía como forma de gobierno a partir de una serie de principios que

regulan y orientan el modelo de organización del Estado¹⁵. Por tanto, se requiere comprender claramente la visión del modelo de autonomía municipal para determinar los tipos de rendimientos institucionales obtenidos, así como para evidenciar si las brechas de instrumentalización son producto de una falta de precisión del modelo, o bien, por problemas de dispersión, sub-posición o sobre-posición de los marcos jurídicos vinculantes, como del mismo diseño de las instituciones y los incentivos y restricciones de colaboración para una adecuada implementación de las políticas públicas en materia de la autonomía municipal.

Con el primer estudio de OdAM (DEMUCA: 2009) se identificaron un total de 25 **reglas constitucionales** relacionadas con cada una de las áreas de autonomía de la agenda temática en la región y que en mayor o menor medida se consignan en las constituciones políticas. Sin embargo, la existencia de éstas en las diferentes constituciones es diversa y están menor o mayormente explicitadas. La siguiente figura hace una ilustración de las reglas constituciones identificadas para cada uno de los países.¹⁶

Figura N°. 2.1
Centroamérica y República Dominicana: Características generales del municipio contenidas en las constituciones políticas y códigos o leyes municipales



Fuente: Elaboración con base en DEMUCA, 2009.

¹⁵ Los enunciados constitucionales, por doctrina, hacen énfasis en la delimitación del marco competencial de los gobiernos locales, así como de aquellas acciones que le son propias –funciones exclusivas–, compartidas y concurrentes. A partir de la articulación de dichos enunciados toma vida la orientación del modelo de autonomía municipal, el cual se desarrolla a partir de legislación específica –códigos municipales–, como de un marco conexo, dadas las funciones de complementariedad entre el gobierno central y el gobierno local –particularmente en temas financieros, administrativos y políticos–.

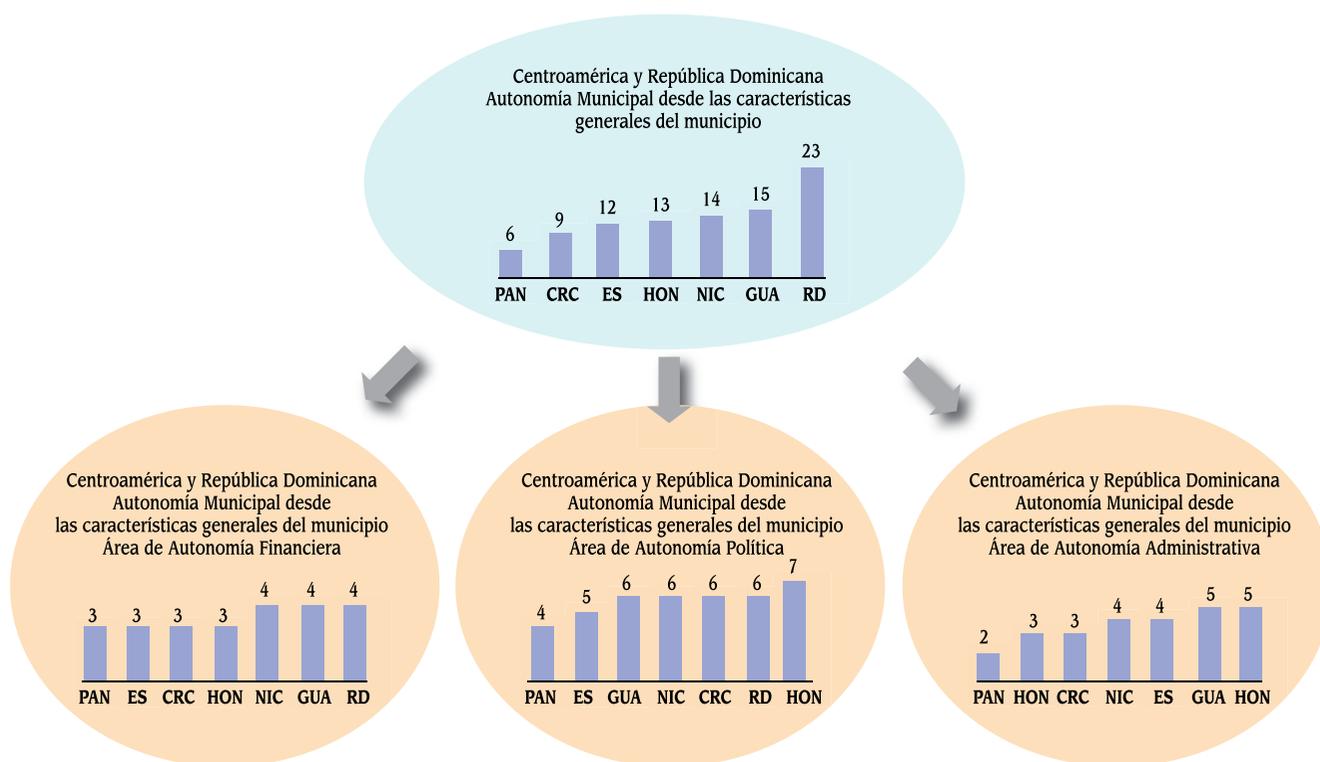
¹⁶ Esta sección hace un análisis descriptivo de los resultados contenidos en el capítulo II titulado “El modelo autonómico municipal en Centroamérica y República Dominicana” que hace un recuento de: a) antecedentes regionales, b) la ingeniería constitucional y los acuerdos político-administrativos por medio de los cuales se materializa la autonomía municipal, c) relaciones interinstitucionales que determinan la autonomía municipal. VER DEMUCA, 2009. *La Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana*.

El diagrama sintetiza la tipificación cuantitativa de las reglas constitucionales en materia de autonomía municipal. Aún cuando la base constitucional puede llevar a inferir posturas sobre una mayor o menor nivel de autonomía municipal, es necesario señalar que esta aseveración debe ser visualizada como una apreciación de carácter limitado, pues es un punto de partida de naturaleza contextual y sincrónica.

los países presenta diferencias en la definición constitucional de la autonomía municipal, máxime cuando son observados desde las perspectivas de las tres áreas de autonomía municipal, en las cuales es evidente que los países presentan mayor o menor desarrollo con más o menos enunciados o principios contenidos en sus cartas constitucionales.

El grado de tipificación constitucional y su naturaleza ponen en evidencia el nivel de rigidez de los principios autonómicos acuñados en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales¹⁷. Asimismo, es notorio que cada uno de

Figura N°. 2.2
Centroamérica y República Dominicana: Características generales del municipio según la legislación municipal



Fuente: Elaboración con base en DEMUCA, 2009, capítulo II

¹⁷ Una institucionalización constitucional alta del modelo de autonomía municipal es cuando la precisión de los principios se da en una alta especialización, identificando claramente cada uno de sus ámbitos, a saber administrativo, financiero y político. En ocasiones, además de realizar una mención de cada uno de estos, puede expresarse en la definición operativa y funcional de estos. Una institucionalización baja del modelo de autonomía municipal se da cuando hay una simple mención de la autonomía municipal, sin profundizar de forma integral sus tres dimensiones, o excluyendo la tipificación de vías procedimentales. VER DEMUCA, 2009. *La Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana*, p.83.

2.1.2 Características del modelo de autonomía municipal

Tomando como base los marcos competenciales o códigos municipales de los países de Centroamérica y República Dominicana, se realizaron tres categorías de análisis, con el fin de asociarlos a las áreas de autonomía (DEMUCA, 2009). El primero se refiere a las características generales del municipio (*i*); el segundo, a las atribuciones administrativas (*ii*) y, por último, los condicionantes (*iii*).

(i) Características generales del municipio

Las **características generales del municipio** son todos los rasgos básicos de las municipalidades que se han tipificado a nivel jurídico, lo cual determina a su vez cada una de las áreas de autonomía municipal. Esta definición jurídica de las características generales del municipio no siempre logra concretarse en términos procedimentales y pragmáticos, materializando así los acuerdos político-administrativos del modelo autonómico municipal (DEMUCA, 2009, p.87). Al igual que el texto constitucional, cuando se toma revista de los contenidos insertos en los códigos o leyes municipales existentes, se encuentra que la caracterización de los municipios está desarrollada en menor o mayor grado, según el país, y se observan cambios cuando se revisa cada una de las áreas de autonomía. La figura siguiente ilustra esta situación.

(ii) Atribuciones de los municipios

Se reconoce como **atribuciones** a las potestades con las que cuenta el municipio y que garantizan el cumplimiento del principio de autonomía municipal. Los resultados muestran una selección de aquellos aspectos que son comunes a nivel regional, vinculados con el margen de potestades con las cuales cuentan las municipalidades, según el contexto político e institucional de su respectivo sistema político (Fundación DEMUCA 2009, p.87).

Para las atribuciones, se identificaron un total de 23 y desde este marco también se tiene un mayor desarrollo en los marcos competenciales de algunos países y que no son comunes en todas las áreas de autonomía.

(iii) Condicionantes de los municipios

Los **condicionantes** son las disposiciones que regulan las relaciones entre gobierno central y los gobiernos locales. Se destacan particularmente algunos procedimientos de control que los municipios deben abordar y que influyen directa o indirectamente en el reconocimiento del principio de autonomía municipal. Los condicionantes evidencian las relaciones entre el diseño jurídico e institucional, por medio del cual transita la realidad política en la definición del municipio como institución autónoma (DEMUCA, 2009, p.87). Igualmente, los condicionantes no presentan un

desarrollo similar en todos los países. La figura siguiente presenta los resultados totalizados para cada país y los resultados en cada una de las áreas de autonomía.

Como se ilustró en el anterior diagrama, las reglas institucionales vigentes en los países tienen elementos comunes y disímiles que permiten hacer comparaciones desde el marco institucional. No obstante, las mediciones que se obtengan de ésta, tendrían indefectiblemente un carácter sincrónico, cuya utilidad radica efectivamente en reconocer el marco jurídico que sustenta los esquemas de autonomía municipal vigentes en los respectivos países.

Esto podría ser visualizado en términos de un mayor o menor desarrollo de su *ingeniería constitucional* o desde las reglas institucionales contenidas en los códigos o leyes municipales que sustentan los marcos competenciales, los cuales desarrollan o amplían de diferente forma los principios constitucionales en materia de autonomía municipal.

La construcción de temas de medición, no puede concebirse como un conjunto ordenado de enunciados y principios contenidos en los marcos jurídicos, ya que su valoración tiene la limitación de adquirir una característica dicotómica en primera instancia, es decir, una calificación que se restringe a la existencia o no de cierta característica en cada uno de los países.

En segundo término, es preciso reiterar que las reglas institucionales son una “sedimentación histórico institucional” particular de cada país y no es correcto convertir el conjunto de las características identificadas (sumatoria de todos los países) en un marco general de comparación (modelo de autonomía municipal de referencia) entre éstos, ya que su origen evidentemente no es común y, desde un punto de vista de un posible análisis comparado, estas características no constituyen un marco normativo *supra nacional* aplicable a todos los países.

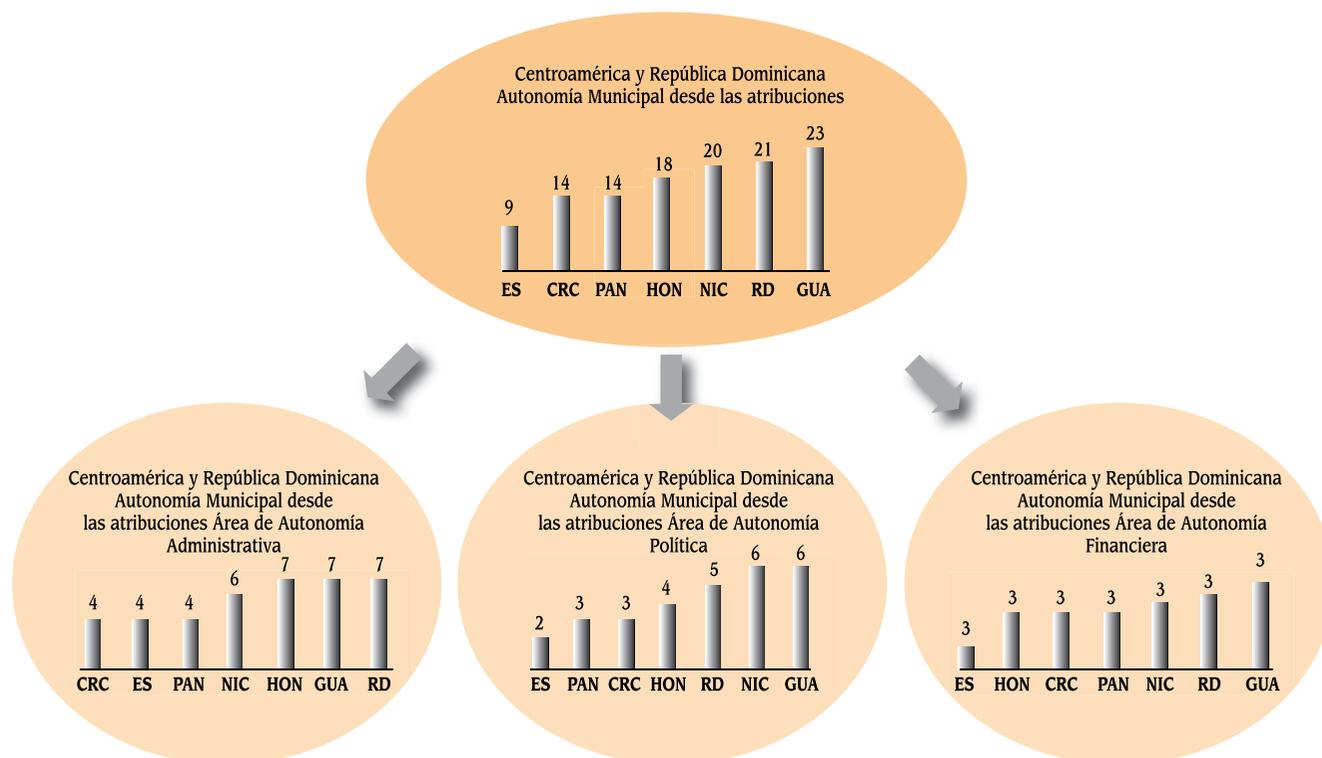
2.2 Desagregación temática del OdAM

La identificación de los ámbitos de medición es fundamental para lograr una transición entre la conceptualización de la agenda temática del OdAM a una instrumentalización operativa de la misma. La definición de los temas de medición no supone un ejercicio de diseño de indicadores o índices como tal, sino que son “macro temas”, los cuales comprenderán en algunos casos “sub-temas”, cuya utilidad es la medición y precisión de un *set* de indicadores e índices, los cuales permitan comprender el tema de la autonomía municipal.

La definición de estos temas de medición debe concebirse como un ejercicio de análisis más de allá del necesario reconocimiento de los marcos jurídicos-institucionales, que determinan el *deber ser*, ya que se requiere de una valoración de *qué es lo que realmente está sucediendo*, es decir los rendimientos institucionales desde los marcos institucionales.

Los temas de medición se formulan desde una perspectiva regional con el propósito de lograr que su alcance sea

Figura N°. 2.3
Centroamérica y República Dominicana: Atribuciones contenidas en la legislación municipal por área de autonomía municipal



Fuente: Elaboración con base en DEMUCA, 2009, capítulo II

transversal y comparativo, analizando el cómo las acciones emanadas desde el gobierno central favorecen o limitan el ejercicio de la autonomía municipal. El anterior supuesto de partida requiere la identificación de vacíos y temas de medición comunes en los respectivos países, que permita realizar comparaciones sobre las semejanzas y diferencias de los modelos autonómicos municipales.

El valor agregado del análisis comparado y particularmente desde el enfoque de la región –Centroamérica y República Dominicana– es su capacidad para identificar los aspectos comunes y diferenciados en diversos contextos políticos y administrativos. Comparación que desde una perspectiva sincrónica (en el espacio) como diacrónica (en el tiempo) consolidan una base de información fundamental para el análisis aplicado en la toma de decisiones, pero que sobre todo identifican los principales factores que pueden provocar el éxito o el fracaso de una política pública en materia de autonomía municipal en la región.

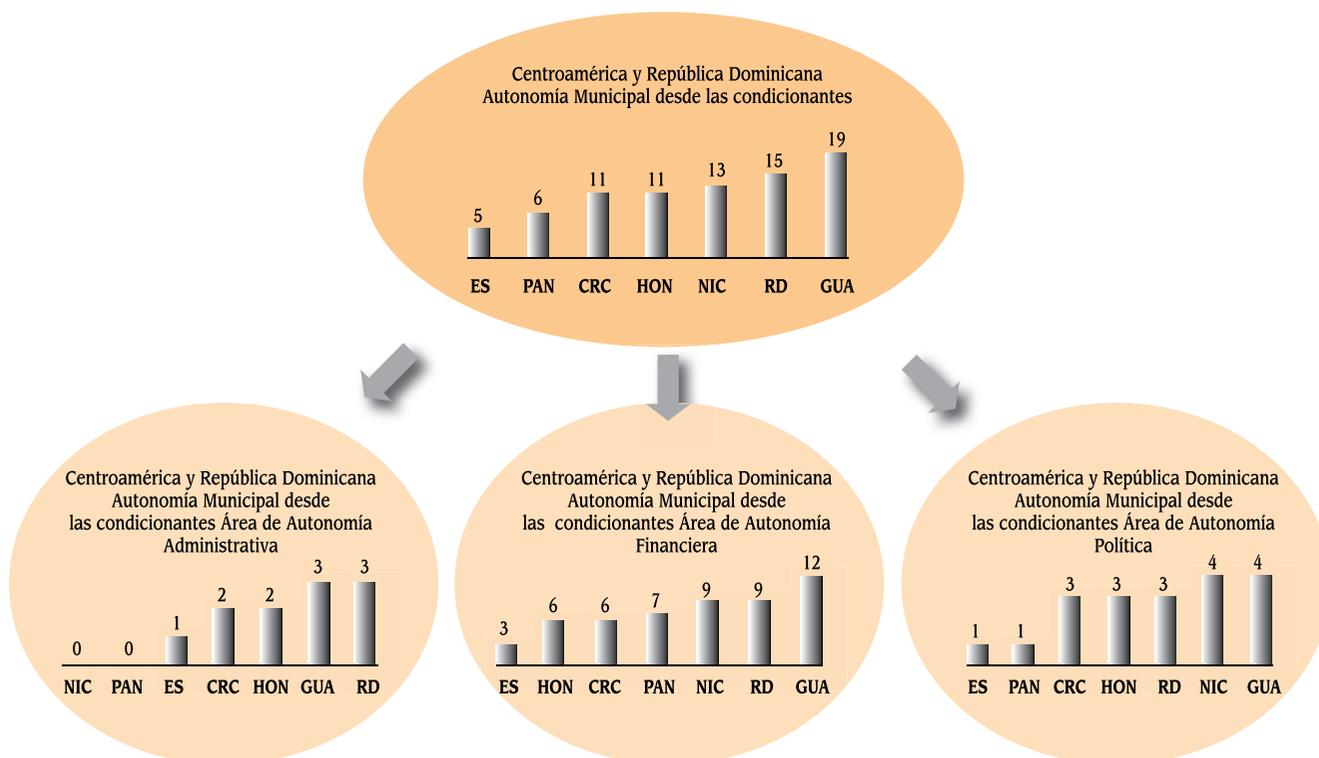
Asumir la autonomía municipal desde un enfoque de comparación regional permite la interpretación valorativa de ha-

llazgos empíricos, de forma tal que la realidad de un país sólo puede ser confrontada con nociones de “buen orden”, es decir, elementos identitarios estructurales que trascienden los procesos de evolución histórica institucional de cada nación. Desde este enfoque se logra interpretar, ya sea por analogía, similitud o contraste, factores propios de cada caso, que en mayor o menor medida se reconocen en la región, y desde una combinación de variables político-institucionales se logra determinar el grado de institucionalización de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana.

Los niveles de integración entre los diversos tipos de autonomía permiten identificar nuevas orientaciones de estudio y focos particulares de análisis –comparación heurística; acentuando precisamente las diferencias para que sean sistematizadas en líneas de investigación futuras –comparación sistemática–.

Es importante señalar que la comparación entre los países no puede verse como un parámetro por medio del cual se hará una concepción de un modelo ideal de autonomía, que sirva de referente para calificar cada uno de los países.

Figura N°. 2.4
Centroamérica y República Dominicana: Condiciones contenidas en la legislación municipal por área de autonomía municipal



Fuente: Elaboración propia con base en DEMUCA, 2009, capítulo II

Por tanto, desde un enfoque del *neo-institucionalismo* se reconocen las interacciones entre los actores institucionales, que circunscritos en los límites que establece el marco jurídico, actúan de forma diversa ante situaciones en las cuales están presentes una serie de recursos políticos, electorales, financieros y sociales, entre otros. En este sentido, los temas de medición permitirán disponer de mayor claridad para agrupar indicadores que, si bien permitirán establecer comparaciones en temas comunes, no constituirán parámetros para establecer grados o niveles de mayor o menor autonomía municipal.

2.2.1 Concepto de medición y construcción de los temas

La medición “es el proceso de asignar números o marcadores a objetos, personas, estados o hechos, según reglas específicas para representar la cantidad o la calidad del atributo. Por lo tanto la medición es el procedimiento de asignar números que reflejan la cantidad del atributo que posee determinado hecho,

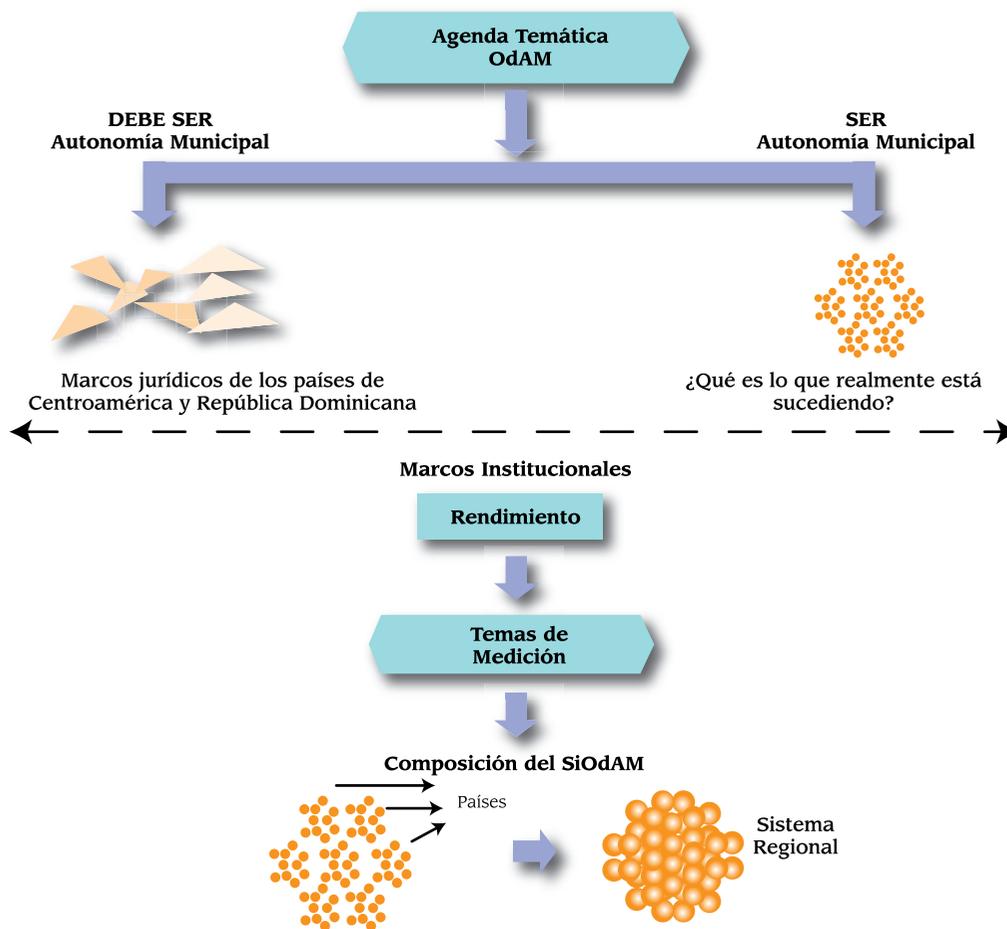
persona u objeto. Es conveniente observar que no se mide el hecho, la persona u objeto, sino sus atributos.” (Mc Daniel y Gates, 1999, p.294)

El concepto de medición refiere a la asignación de números o cantidades, lo cual es correcto. Sin embargo, el concepto de medición se puede ampliar refiriéndolo a los procesos que Mc Daniel y Gates (1999) identifican y que permite entender la relación entre la agenda temática del OdAM y los temas de medición que se proponen.

El primer paso es identificar el concepto de interés. En este sentido, señalan que un “concepto es una idea abstracta que se generaliza a partir de hechos específicos. Es una categoría de pensamiento, o una categoría para agrupar datos sensoriales como si todos fueran iguales”. (Mc Daniel y Gates, 1999, p.295).

Lo anterior permite ubicar el propio concepto de autonomía municipal que orienta el trabajo del OdAM y que constituye una abstracción a partir de abordajes teóricos nutridos de

Diagrama N°. 2.1
Centroamérica y República Dominicana: Vínculo de los rendimientos institucionales y los temas de medición del OdAM



Fuente: Elaboración propia con base en DEMUCA, 2009, Diagrama 16

diferentes disciplinas, las aspiraciones políticas enunciadas sobre la autonomía municipal, así como los propios desafíos que reconocen las ANM.

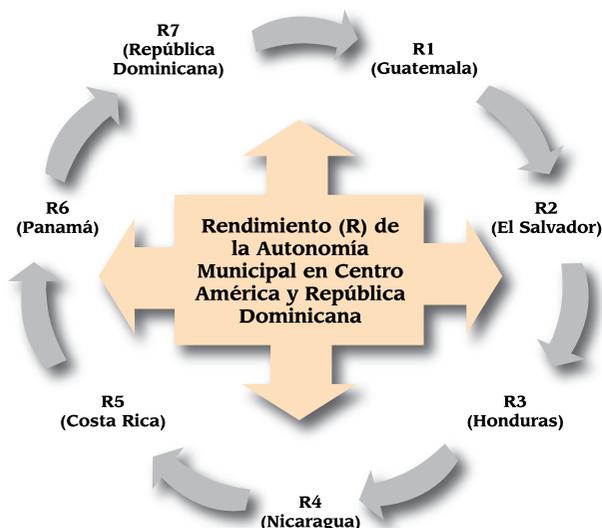
El segundo paso es el desarrollo de un constructo que son “conceptos específicos más elevados de abstracción creados para uso teórico. No sólo son más abstractos que los conceptos cotidianos, sino que es probable que incluyan varias categorías preexistentes de pensamiento. El valor de cada constructo depende de su utilidad para explicar, predecir y controlar fenómenos, al igual que el valor de los conceptos cotidianos depende de su utilidad para los asuntos de la vida diaria. En general, los constructos no pueden observarse directamente. En vez de ello, se infieren por algún método indirecto, como los resultados de un cuestionario” (Mc Daniel y Gates, 1999, p.295).

Este segundo paso nos remite a la agenda temática del OdAM, la cual está conformada por abordajes teórico-prácticos que amplían las nociones sobre la autonomía municipal (AM) en Centroamérica y República Dominicana: autonomía financiera (AF), autonomía política (AP) y autonomía administrativa (AA). En otras palabras, constituyen desagregaciones que permiten entender las dinámicas asociadas con la autonomía municipal y desde el punto de vista institucional un conjunto de temas validados por actores institucionales clave.

Cada una de las tres áreas de autonomía se subdivide en diez áreas temáticas de interés. Un tercer y cuarto paso siguiendo a estos autores consiste en la *definición del concepto desde el punto de vista constitutivo y operacional*. La definición constitutiva (teórico conceptual) describe un concepto mediante

Diagrama N°. 2.2

Centroamérica y República Dominicana: construcción regional de los rendimientos institucionales de la región



Fuente: Elaboración propia con base en DEMUCA, 2009, Diagrama 16.

otros conceptos, estableciendo límites para el constructo que se estudia; esto formula la idea central o concepto que se va estudiar. (Mc Daniel y Gates, 1999, p.296)¹⁸.

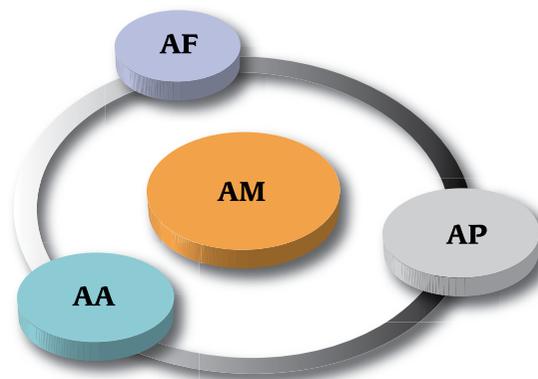
Una definición constitutiva es similar a una definición de diccionario. Un concepto definido en estos términos debe permitir distinguir la definición que se investiga de todos los otros conceptos. Siguiendo a estos autores, cuando la *definición constitutiva* es precisa, la tarea de la definición operativa se simplifica. Una *definición operativa* establece qué características observables se van a medir y el proceso para evaluar el concepto. En otras palabras, asigna significado a un constructo en función de las operaciones necesarias para medirlo en cualquier situación concreta (Mc Daniel y Gates, 1999, p.296).

Para resumir, una definición operativa sirve de puente entre un *concepto teórico- los hechos - los factores del mundo real*. Las definiciones operativas transforman este tipo de conceptos en hechos observables. En otras palabras, definen o dan significado al concepto y qué procedimientos debe hacer la persona que investiga para medirlo. Hay diversas definiciones operativas posibles para cualquier concepto, sin importar

¹⁸ Un quinto paso refiere al Desarrollo de una escala de medición, que es un conjunto de símbolos o números ordenados de tal manera que pueden asignarse siguiendo alguna regla. (Mc Daniel y Gates, 1999, p.298); sin embargo, este paso refiere más al diseño de los indicadores que no se abordan en este documento.

Diagrama N°. 2.3

Centroamérica y República Dominicana: áreas de autonomía de la agenda temática



Fuente: Elaboración propia con base en DEMUCA, 2009, págs. 101-104.

lo exacto de la definición constitutiva. El investigador debe elegir la definición operativa que se adapte mejor a los objetivos de la investigación (Mc Daniel y Gates, 1999).

Para efectos del OdAM el proceso de definición operativa refiere a la identificación y desagregación de las áreas temáticas de interés de la agenda en temas de medición que constituyen un paso previo para la construcción del SIOdAM, sus estadísticas, indicadores e índices.

2.2.2 Proceso de validación de las áreas de medición del OdAM

La definición de los temas de medición es el resultado de un proceso de entrevistas y revisión bibliográfica, con lo cual se buscó la disgregación de las áreas temáticas del OdAM a fin de disponer de definiciones operativas. Una vez definidas estas áreas, fueron sometidas a procesos de validación con representantes de las ANM de Centroamérica y República Dominicana, así como diferentes instituciones vinculadas con el sector municipal¹⁹. Los resultados obtenidos permitieron identificar un total de 31 temas de medición que fueron desagregados en 95 subtemas, que amplían y hacen más operativa la agenda temática del OdAM.

¹⁹ Esta validación se realizó en el Taller Regional de validación de áreas de medición del OdAM, realizado el 8-9 de setiembre del año 2009 en Santo Domingo de Heredia, Costa Rica. El objetivo de este taller fue validar con representantes de las asociaciones nacionales de municipios, los puntos focales y otros expertos en el tema, las áreas de medición del OdAM. Con lo cual se hizo una exposición de las áreas de medición para incentivar el debate y hacer una retroalimentación de los planteados por los especialistas. Además se hizo con consenso para ajustar dichos conceptos.

La desagregación de la agenda temática se estructura en dos niveles. El primer nivel es un tema de medición identificado, que conforme las consultas, hallazgos y necesidad de ampliarlo se definieron sub-niveles, es decir, una desagregación mayor que busca atender la necesidad de definir operativamente el concepto y por ende delimitarlo.

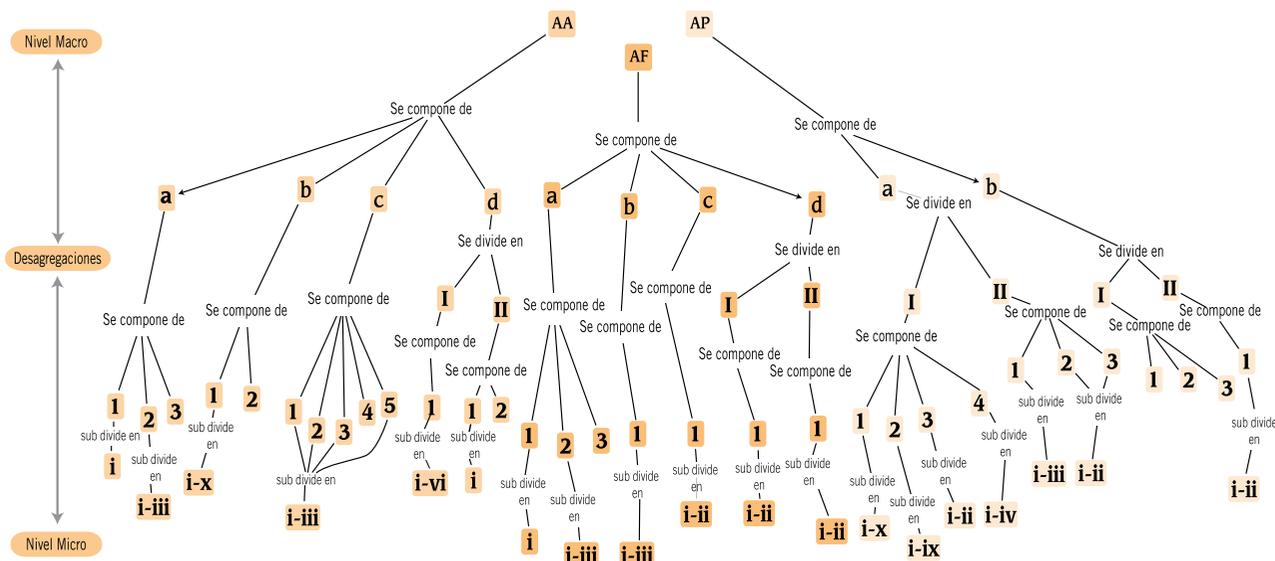
El cuadro siguiente explica las clasificaciones contenidas en la matriz y el vínculo con las áreas de autonomía de la agenda temática del OdAM. Cada una de éstas tiene un propósito que se detalla a continuación.

Cuadro N°. 2.3
Descripción de los atributos de la matriz para identificación de temas de medición

Atributo de la matriz	Propósito metodológico
Áreas de autonomía municipal	<ul style="list-style-type: none"> Son las áreas de que desagregan el concepto de autonomía municipal y constituyen la base de la agenda temática del OdAM. Atender las áreas temáticas validadas por las ANM.
Áreas temáticas de interés	<ul style="list-style-type: none"> Incorporar las desagregaciones y definiciones conceptuales que explican las áreas de autonomía municipal. Las temáticas de interés delimitan conceptualmente la AF, AP y AA.
Priorización temática	<ul style="list-style-type: none"> Constituye una priorización de temas propios de las áreas temáticas de la agenda temática, validada por las ANM. Su valor reside en la importancia estratégica. La priorización temática fue objeto de las desagregaciones en temas y subtemas de medición, según corresponda.
Temas de medición nivel 1	<ul style="list-style-type: none"> Desagregar cada área temática en áreas de medición que orienten la construcción del sistema de información y sus indicadores. Definir operativamente un área de medición asociada con un área temática específica.
Temas de medición nivel 2	<ul style="list-style-type: none"> Desagregar cada tema de medición, a fin de delimitarlo y precisar los alcances de la futura construcción del sistema de información y sus indicadores

Fuente: elaboración propia, 2010

Diagrama N°. 2.4
Temas de medición de la agenda temática del OdAM



Fuente: Elaboración propia, 2010

2.2.3 Temas de medición para el área de autonomía política

Para el área de autonomía política se identificaron un total de 11 temas de medición, desagregados en 46 subtemas. El cuadro 2.4 presenta un resumen del contenido de los temas y sub-temas de medición. El apartado contiene un anexo que presenta la definición conceptual para cada una de las categorías.

2.2.4 Temas de medición para el área de autonomía administrativa

El cuadro 2.5 presenta un resumen del contenido de los temas y sub-temas de medición. El apartado contiene un anexo que presenta la definición conceptual para cada una de las categorías.

Cuadro N°. 2.4

Temas de medición de la agenda temática del OdAM: área de autonomía política

Área de autonomía (1)	Áreas temáticas de interés (2)	Priorización (4)	Temas de medición NIVEL 1 (11)	Sub-Temas de medición NIVEL 2 (49)
Autonomía Política	(a) Representación y toma de decisiones políticas	Ingeniería electoral municipal	1. Diseño del Sistema Electoral Municipal (DISEM)	1. Calendario electoral 2. Representantes por elegir 3. Circunscripción electoral (distritos electorales) 4. Fórmula electoral 5. Modalidad del Voto 6. Acciones afirmativas (cuotas). 7. Financiamiento de partidos políticos 8. Barreras electorales 9. Impugnaciones electorales 10. Diseño de la autoridad electoral
			2. Comportamientos Electorales Municipales (CEM)	1. Abstención 2. Desproporcionalidad – proporcionalidad 3. Fragmentación del sistema de partidos 4. Volatilidad partidaria 5. Fluidez partidaria (Fp) 6. Contingente de alcalde (esa) (esa)s por partido político 7. Caudal electoral 8. Financiamiento 9. Aplicación de las acciones afirmativas.
			3. Reformas Políticas Electorales (RPE)	1. Agenda de Reformas en los temas del DISEM 2. Facultad legal
			4. Sistema de Partidos Políticos (SPP)	1. Nivel de institucionalización, 2. Grado de fragmentación 3. Grado de polarización 4. Mecanismos de elección interna de los partidos políticos
		Capacidad de toma de decisiones políticas y distorsiones institucionales	1. Relacionamiento entre alcalde (esa) (esa) y el concejo municipal.	1. Conformación política de gobierno local 2. Interacciones político- administrativas 3. Condicionantes para el ejercicio político -administrativas
			2. Distorsiones políticas de coordinación interna	1. Existencia de Órganos sub-municipales 2. Participación ciudadana.
			3. Distorsiones de coordinación externas	1. Órganos sub-nacionales 2. Relaciones interinstitucionales
	(b) Gestión de políticas públicas locales	Asociativismo municipal	1. Asociaciones nacionales de municipios.	1. Origen y constitución 2. Organización 3. Volatilidad de sus dirigentes 4. Funcionamiento 5. Financiamiento
			2. Asociaciones departamentales de municipios (territoriales)	1. Origen y constitución 2. Organización 3. Volatilidad de sus dirigentes 4. Funcionamiento 5. Financiamiento
			3. Mancomunidades o federaciones municipales para la atención de problemas municipales comunes	1. Origen y constitución 2. Organización 3. Volatilidad de sus dirigentes 4. Funcionamiento 5. Financiamiento
Territorialización de las políticas públicas		4. Políticas públicas y territorialización municipal	1. Formulación de políticas públicas en temáticas de desarrollo. 2. Implementación de políticas públicas en temáticas de desarrollo.	

Fuente: elaboración propia, 2010

Cuadro N°. 2.5
Temas de medición de la agenda temática del OdAM: área de autonomía administrativa

Área de autonomía (1)	Áreas temáticas de interés (4)	Priorización (2)	Temas de medición NIVEL 1 (13)	Sub-Temas de medición NIVEL 2 (33)
Autonomía Administrativa	(a) Limitaciones jurídico- institucionales de la autonomía administrativa		1. Institucionalización constitucional	1. Potestades
			2. Marcos competencias y códigos municipales)	1. Características generales del municipio 2. Atribuciones administrativas 3. Condicionantes
			3. Leyes relacionadas	
	(b) Gestión de competencias: bienes y servicios		1. Competencias exclusivas de las municipalidades	1. Cobro de tributos 2. Servicios públicos 3. Gestión ambiental 4. Infraestructura 5. Explotación de los recursos naturales 6. Cultura y recreación 7. Gestión Vial y transporte 8. Desarrollo Social 9. Migración 10. Seguridad ciudadana
			2. Competencias compartidas de los municipios	
	(c) Organización y planificación institucional		1. Gestión Financiera	1. Presupuesto 2. Contabilidad 3. Tesorería
			2. Administración tributaria	1. Catastro 2. Cuenta corriente 3. Sistemas de Cobro
			3. Participación ciudadana	1. Oportunidades de participación ciudadana 2. Medios y mecanismos de participación 3. Iniciativa ciudadana
			4. Rendición de cuentas	
			5. Ordenamiento territorial	1. Planes Reguladores 2. Planes nacionales de ordenamiento territorial 3. División del territorio por regiones
	(d) Modernización institucional para el desarrollo	Capacidades técnicas y formativas del recurso humano municipal	6. Gestión del recurso humano municipal	1. Institucionalización del recurso humano municipal 2. Organización 3. Existencia de manuales 4. Existencia de programas formativos municipales (públicos o privados) 5. Mecanismos institucionales de coordinación (marco institucional en materia de gestión del recurso humano) 6. Sistemas de Información sobre la carrera administrativa municipal
		Insumos con los que cuenta la municipalidad para su adecuada gestión	7. Sistema de información	
			8. Incorporación de tecnologías y sistemas informáticos	2. Dotación de equipo físico y software

Fuente: elaboración propia, 2010

2.2.5 Temas de medición para el área de autonomía financiera

Para el área de autonomía administrativa se identificaron un total de 7 temas de medición, desagregados en 12 sub-temas.

En el cuadro 2.6 presenta un resumen del contenido de los temas y sub-temas de medición. El apartado contiene un anexo que presenta la definición conceptual para cada una de las categorías.

2.2.6 Las principales líneas de acción según de los temas de medición

Para la conceptualización del Observatorio de Autonomía Municipal se han definido un conjunto de procesos para dar orden y secuencia en su ejecución, entre los cuales se destacan la recopilación de la información base, construcción y validación de índices e indicadores, así como la organización de procesos de trabajo para el uso de la información en la generación de políticas públicas (ver diagrama 2.5).



Fuente: Elaboración propia, 2010.

Capítulo II

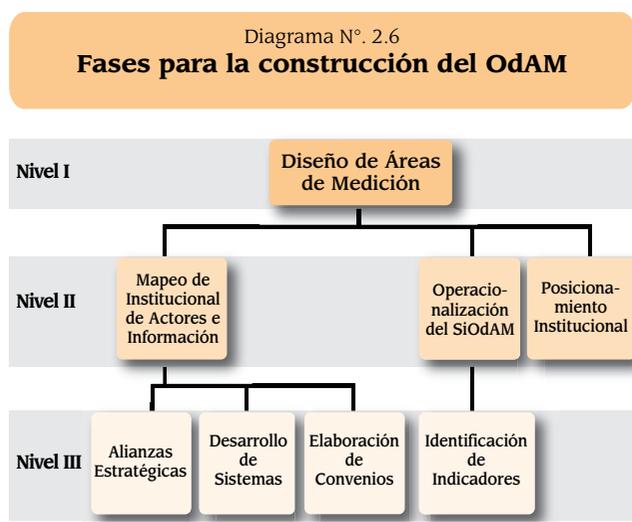
Cuadro N°. 2.6
Temas de medición de la genda temática del OdAM: área de autonomía financiera

Área de autonomía (1)	Áreas temáticas de interés (4)	Priorización (2)	Temas de medición NIVEL 1 (7)	Sub-Temas de medición NIVEL 2 (12)
Autonomía Financiera	(a) Limitaciones jurídico institucionales de la autonomía financiera		1. Institucionalización constitucional	1. Potestades
			2. Marcos competenciales y códigos municipales	1. Características generales del municipio 2. Atribuciones 3. Condicionantes
			3. Leyes relacionadas	--
	(b) Ingresos externos por trasferencias desde gobierno central		4. Transferencias del Presupuesto Nacional	1. Plazo y criterios. 2. Participación en el presupuesto municipal 3. Dependencia municipal
	(c) Ingresos internos por recaudación de tributos		5. Ingresos generados por el municipio	1. Impuestos 2. Tasas y arbitrios
	(d) Flexibilidad de la ejecución financiera municipal	Capacidad de endeudamiento municipal	6. Deuda municipal	1. Interna 2. Externa
		Flexibilidad de la ejecución financiera municipal	7. Ejecución presupuestaria	1. Sub-Ejecución presupuestaria 2. Modificación presupuestaria

Fuente: elaboración propia, 2010

El diagrama permite apreciar la ejecución de procesos que se desarrollan en paralelo y en forma lineal. Por ejemplo, el proceso inicial de construcción contempla el desarrollo de la Agenda Temática del OdAM, y los temas de medición.

Por otro lado, se pueden apreciar los procesos asociados con la construcción del SiOdAM que hacen necesario también identificar la viabilidad relativa al acceso a la información en la región, tanto por su disponibilidad como los procedimientos institucionales que definen los proveedores de información. El siguiente diagrama presenta en tres niveles la utilidad de los temas de medición, con miras a la construcción del SiOdAM.



Fuente: Elaboración propia, 2010.

Del diagrama anterior se puede deducir cómo a partir de los temas de medición se hace necesaria la ejecución de tres grandes procesos: *a)* mapeo institucional de actores, *b)* operacionalización del SiOdAM y *c)* posicionamiento institucional. El primero refiere a la identificación de la red de proveedores de información del OdAM y que mecanismos institucionales serán necesarios para garantizar continuidad en el acceso a los datos que disponen.

El segundo refiere al diseño técnico del SiOdAM que se nutre la agenda temática y su disgregación operativa; así como los resultados obtenidos durante la identificación de la red de proveedores de información, que determinarán aspectos como los procedimientos de acopio, depuración de información, migración a formatos compatibles con herramientas web entre otros. El tercero implica posicionar el SiOdAM por medio de estrategias de mercadeo entre sus actores clave, cuyo valor intrínseco será promover su uso para generar mejoras en sus aplicaciones y servicios.

2.2.7 Mapeo de instituciones que generan información

Una de las principales acciones para la medición de la agenda temática consiste en la obtención de información pertinente y oportuna. Para lograr este objetivo el OdAM, deberá iniciar un proceso de acercamiento a las instituciones identificadas como proveedoras de información, a fin de generar un espacio de acercamiento institucional **oficial** entre el OdAM y sus proveedores de información.

Durante esta etapa se definen las estrategias óptimas para la obtención de información a partir de los archivos institucionales (digitales, físicos, datos, memorias institucionales, entre otras). Estas características sobre la forma en la cual las instituciones disponen su información y procedimentalmente norman su obtención, constituyen restricciones para el diseño de los procesos y procedimientos del SiOdAM.

Este proceso generará una red de actores institucionales para toda la región que serán proveedores de información y a su vez se determinará la naturaleza institucional de la relación o canales requeridos para el acceso a los datos, ya sea por medio de convenios marcos, cartas de entendimiento o bien solicitudes formales en ciertos plazos. En este sentido, lo que se pretende es que los requerimientos de información del SiOdAM se institucionalicen, y favorezca la construcción futura de series históricas y se posicione la naturaleza permanente que busca tener el OdAM.

Capítulo III

Distorsiones jurídico-institucionales que condicionan el cumplimiento de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana

Introducción

En Centroamérica y República Dominicana, la implementación del modelo de autonomía municipal²⁰ se encuentra ante un déficit de claridad y concordancia entre los marcos jurídicos y el diseño institucional, pues la complementariedad de las leyes tiende en muchas ocasiones a generar, de forma colateral, vacíos y contradicciones en su proceso de implementación, lo cual, en la praxis, tiende a obstaculizar la capacidad de toma de decisiones políticas de los gobiernos locales, generándose así una brecha entre sus necesidades cotidianas, la capacidad técnica y humana real para dar respuesta.

En este capítulo se identifican algunos ejemplos de distorsiones jurídicas e institucionales que afectan positiva o negativamente el cumplimiento de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana; a efectos de clarificar específicamente por áreas temáticas, los niveles de complejidad diferenciada para la implementación de la misma. Para ello se decide poner en el lente de análisis las dinámicas de coordinación interinstitucional, y el cómo ella y las reglas de juego tienden a ser incentivos o restricciones formales e informales.

Para lograr el anterior objetivo es menester hacer un reconocimiento de los factores estructurales del diseño del Estado que determinan o al menos orientan las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local en las competencias específicas y concurrentes de ambas dimensiones.

Una de las limitantes de dicho enfoque de análisis es la falta de investigaciones teóricas, metodológicas y empíricas al respecto. Por tanto, se opta desde un enfoque de neoinstitucionalismo empírico en hacer referencia a los niveles de

intonía existentes entre el marco jurídico (a) y las capacidades institucionales reales para llevar a cabo las atribuciones y principios (b) tutelados por el primero.

Cabe señalar que se reconoce como distorsión institucional, a la deformación del efecto deseado en la ingeniería del Estado, es decir, una alteración del modelo de autonomía municipal entre lo establecido en el marco jurídico y la praxis política del mismo. Las distorsiones por tanto, tienen como efecto directo alterar la forma regular o natural del modelo autonómico municipal, desequilibrando total o parcialmente sus componentes y en cuyos resultados tienden a sustituir la concepción original del mismo.

Estas alteraciones pueden o no ser producto de desequilibrios o incluso vacíos jurídicos o procedimentales del proceso, por medio del cual el mismo modelo es puesto en marcha, pues la construcción del Estado y su administración pública difícilmente es producto laboratorio, sino más bien de un aprendizaje de factores institucionales que se encuentran profundamente imbricados a variables de carácter político, cuya principal externalidad es la institucionalidad informal.

De forma tal que su reiteración y aceptación por parte de los agentes políticos a través del tiempo tiende a sobreponer una legitimidad de ejercicio sobre aquella de origen –contra natura– desfigurando sus efectos y haciendo como válidos y aceptables por el uso de la costumbre, dichas distorsiones, en detrimento de la autonomía municipal.

Se identifican dos tipos fundamentales de distorsiones: aquellas derivadas de la incongruencia o inclusive incompatibilidad entre lo tutelado a nivel constitucional con el resto del ordenamiento jurídico (i) y los vacíos, sub-posiciones e incluso sobre-posiciones entre las atribuciones dadas jurídicamente –sea a nivel constitucional o por rango inferior– y las capacidades de las instituciones para implementar total o parcialmente las mismas (ii), en ocasiones es posible encontrar modalidades mixtas que combinan factores de las dos anteriores (iii).

Las distorsiones no siempre tienen un efecto contra natura al modelo de autonomía municipal, pues en ocasiones se expresan como una vía de flexibilidad y atenuación institucional sin caer en tendencias de reformismo institucionales, a efectos de subsanar las incompatibilidades entre los anteriores tipos de distorsiones.

²⁰ Se entiende por modelo de autonomía municipal el diseño del Estado, a partir del marco jurídico y de las interacciones institucionales, para garantizar que el principio de autonomía municipal, estipulado constitucionalmente, se cumpla de forma efectiva. Si bien es cierto, la autonomía municipal constituye la naturaleza jurídica que determina la gestión municipal, no todos los países cuentan con el mismo diseño jurídico que posibilita su óptimo ejercicio; e incluso se cuenta con diferentes niveles de complejidad y de precisión procedimental. Para esto, desde el Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM) se ha realizado un esfuerzo por analizar los marcos jurídicos e institucionales, esto para reconocer los aspectos estructurales que determinan dicho modelo. Lo cual no tiene que ver estrictamente con el análisis del desempeño real que este modelo tenga en la práctica.

Se toma como punto de partida el primer estudio realizado por el Observatorio de Autonomía Municipal, a efectos de reconocer la base jurídica de la autonomía municipal nos lleva a preguntarnos *cuál es el grado real de autonomía con el que cuentan las municipalidades, según las oportunidades y restricciones que la ley misma establece*.

Con esta sección se busca además identificar y analizar algunos de los factores del contexto que generan o contribuyen a dichas distorsiones; reconociendo que, a pesar de las tendencias regionales en el tema, también existen factores estructurales particulares en cuanto a procedimientos y prácticas institucionales, y por su naturaleza pueden conllevar a aspectos positivos o negativos para la autonomía municipal.

En el primer apartado, se expone la base conceptual para abordar el tema de *distorsiones jurídico-institucionales*, dicha base conceptual se sustenta de una experiencia institucional en el tema, para llegar a una construcción empírica de los conceptos. Con el reconocimiento previo de las leyes vinculadas al cumplimiento de los modelos de autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana, se reconocen dos aspectos fundamentales: **(a)** la identificación del entramado jurídico que condiciona, regula y define las formas y circunstancias en las cuáles se regula el cumplimiento de la autonomía municipal y **(b)** los juegos institucionales por medio de los cuales se determina el cumplimiento del principio de autonomía municipal.

La combinación de ambas dimensiones facultará una comprensión de la realidad nacional de cada país, pero a su vez aportará un enfoque regional para su análisis y comprensión de las respectivas tendencias de los sistemas políticos. La síntesis de hallazgos regionales desde las especificidades nacionales, evidencia la existencia, en mayor o menor medida, de vacíos de procedimientos para la implementación del modelo de autonomía municipal en las relaciones formales entre el gobierno central y el gobierno local, dando espacio al margen de maniobra de la institucionalidad informal en cada sistema político.

Muchos de estos vacíos jurídicos -como institucionales- tienden a ser parte de una complejidad multidimensional que afecta los procesos de descentralización en la región, es decir, aún cuando las agendas políticas de la región mantienen la necesidad de nuevos temas y reforma de muchos actuales, la praxis evidencia que la ruptura se da más por la falta de claridad y de capacidad instalada que por la implementación de los mismos. En otras palabras, se continúa y se mantiene la discusión en el “qué”, cuando en algunas ocasiones se debería invertir más reflexión en el “cómo”.

Por tanto, la ausencia de procedimientos y asignación de potestades claras provoca también la generación de una serie de trastornos políticos, administrativos y financieros, los cuales influyen de forma segmentada en el funcionamiento del sector municipal, haciendo diferencias notables entre aquellos gobiernos locales grandes o pequeños indistintamente entre los que son urbanos o rurales.

3.1 Antecedente: proceso de sedimentación de las distorsiones institucionales²¹

En Centroamérica y República Dominicana se destaca una tendencia histórica de centralismo en la toma de decisiones políticas, la cual ha estado inmersa en los procesos de Reforma del Estado.

Las reformas producidas en los años ochenta se determinan por la generación de políticas de descentralización, no sólo como una política de Estado, sino como una medida para amortiguar los efectos de la concentración del poder hacia gobierno central y disminuir las distorsiones que se generaban ante las demandas sociales hacia las instituciones de gobierno central. Es decir, se identifica que una forma de satisfacer dichas demandas y dar respuesta efectiva, se daba a partir de un aparente fortalecimiento del gobierno local.

Un punto de partida para el análisis regional es comprender que las actuaciones en el marco de la gestión pública y específicamente de la gestión municipal no dependen exclusivamente de las limitaciones o restricciones del marco jurídico e institucional. Los actores también afectan e inciden en el marco institucional, ya que desde un enfoque neo institucional, son quienes le dan vida a las instituciones y por tanto, su percepción respecto a la gestión pública afecta el quehacer institucional.

La descentralización, como un proceso que involucra a varios actores políticos, busca en gran medida optimizar y lograr una adecuada administración de los recursos del Estado a través de las municipalidades, lo cual le da a éstas la posibilidad de fortalecer sus capacidades y vínculos con la ciudadanía y con otras instituciones. Eso permite cumplir una de las premisas más importantes de la autonomía municipal, y es que el gobierno local es el ente público más cercano a la población y por tanto, debe contar con mayores capacidades para lograr hacer una adecuada gestión de dichos recursos.

El exceso de centralismo que tradicionalmente se ha vivido en la región ha obstaculizado la posibilidad de dar respuesta a las necesidades locales. En este sentido, uno de los aspectos sobresalientes del proceso de descentralización es precisamente la participación ciudadana, lo cual ha sido punto medular para propiciar un desarrollo económico y social balanceado, porque si el municipio es la forma de gobierno más cercana a la población, es entonces desde la municipalidad donde se pueden identificar las necesidades inmediatas de la localidad.

Uno de los resultados de dicho proceso, es que las municipalidades puedan dar respuestas más efectivas a las necesidades locales, esto a partir de la elección de sus propias

²¹ Esta sección se ha elaborado con base en la ponencia presentada por la Dra. Violeta Pallavicini “Las distorsiones jurídico e institucionales que afectan el cumplimiento de la autonomía municipal en Costa Rica”, en el marco de la presentación del estudio La autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana, 5 de agosto del 2009.

autoridades. La elección directa de los alcaldes o alcaldesas responde a un principio de responsabilidad, es decir, el alcalde(sa) como autoridad electa democráticamente debe presentar a los ciudadanos su propuesta de gobierno y la promoción de una democracia de abajo hacia arriba. También el tema de satisfacción de necesidades locales en cuanto a bienes, servicios y atención a problemas sociales específicos, como lo es el tema de violencia doméstica, infancia, juventud, entre otros.

Las políticas de descentralización se establecen como la vía que garantiza el cumplimiento de la autonomía municipal. La implementación de la política pública depende de actores tanto locales, como institucionales y de la sociedad civil. En este sentido, la reforma del Estado no es un asunto técnico, sino más bien es un proceso político de constante negociación entre los actores involucrados para el logro de los objetivos.

En esa negociación es necesario reconocer, en el ámbito administrativo, que debe existir un criterio claro para descentralizar las competencias, cuáles son las competencias a descentralizar y sobretodo cuáles son las capacidades con las que cuentan las municipalidades para solventar dichas necesidades.

Desde el enfoque del federalismo fiscal, se propone el principio de subsidiariedad como un elemento de traslado de servicios basado en la posibilidad de dar respuesta a las necesidades locales, pero tomando en cuenta que los beneficios deben incrementarse según dos aspectos esenciales: primero, las preferencias locales en cuanto a servicios y priorización de las necesidades; segundo, las capacidades institucionales de las municipalidades para brindar un servicio de calidad. Es decir, que el costo y calidad de servicios, aunado a las capacidades municipales para que dichos servicios y bienes sean de calidad, deben ser considerados durante el proceso de ejecución de la política pública.

Entonces, si no existe un conocimiento previo de las capacidades reales de una institución para cumplir con sus competencias, difícilmente se puede hablar de un proceso de descentralización efectivo. Este principio de subsidiariedad se rescata en la declaración de Cartagena de Indias. La distribución de competencias territoriales, deberá velar por la atribución al poder más cercano que inciden en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Un segundo elemento, a considerar cuando se hace traslado de competencias es la economía de escalas, no sólo en cuanto a las capacidades infraestructurales, sino también, a las capacidades técnicas para cumplir con el marco competencial general. Sin embargo, es claro que los gobiernos locales de la región no cuentan con una base homogénea y adecuada de capacidades técnicas y de infraestructura para hacer frente a sus atribuciones.

Una de las formas que se ha implementado para solventar dicha economías de escala, es por medio de las mancomunidades. Hablar de competencias no es solamente hablar de transferencia de responsabilidades y deberes, sino también la necesidad de comprender los criterios por medio de los cua-

les se garantiza el traslado de dichas competencias y cuáles son los mecanismos formales para que se cumplan de una forma efectiva.

A nivel nacional, las políticas de descentralización implican a un cambio, pues transferir competencias implica una redefinición del poder, lo cual ocasiona una ruptura del esquema centralista tradicional. Por tanto, se puede pensar que se requiere de una reestructuración de las prácticas políticas y administrativas que acompañan a la administración pública, con un cambio de visión respecto al trabajo coordinado entre el nivel nacional y sub nacional.

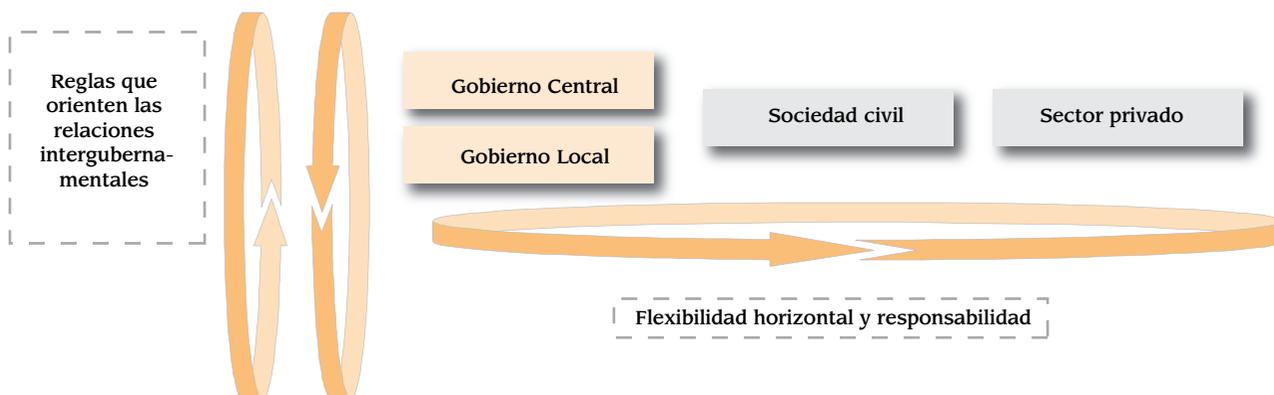
La gobernabilidad local, entendida como el proceso conjunto de toma de decisiones, es fundamental en el proceso de descentralización y requiere de la definición y construcción de reglas claras, con las cuales se instaure una mutua cooperación de las entidades involucradas en el plano local y las instituciones de gobierno central, para así establecer líneas de coordinación (ver diagrama 3.1).

Algunos de los desafíos de una descentralización efectiva son:

1. *Relaciones intergubernamentales*: son relaciones que no dependen absolutamente del marco normativo o de la forma cómo se decreten las relaciones interinstitucionales, sino más bien requieren un proceso de construcción, con lo cual se tomen acuerdos políticos que faciliten la gestión de ambas formas de gobierno. Si bien, el marco legal da algunas pistas sobre los procedimientos y las formas de cómo se deben establecer dichas relaciones, los perfiles de las instituciones y las competencias que se les atribuye, no logra detallar la cotidianidad de esa gestión. Uno de los aspectos más importantes de esas relaciones intergubernamentales es que la toma de decisiones no recae sobre una única institución, de lo contrario, requiere el aval de un conjunto de actores, siendo la falta de coordinación uno de los problemas centrales de dicho proceso.
2. *Formulación de la política con definición recursos para la ejecución e implementación*: los formuladores de las políticas públicas omiten, en el diseño de la política pública como tal, la asimetría que existe entre las capacidades técnicas e infraestructurales de las municipalidades.
3. *Promoción de incentivos*: es decir, garantizar a partir de estímulos que propicien la participación intersectorial y lograr el cumplimiento de los objetivos de dicha descentralización. Tanto en el sector público, como en el privado, ya que dicha descentralización debe tener como meta mejorar la calidad de vida de la población en cada municipio.

Por tanto, analizar las distorsiones de la autonomía municipal no sólo conlleva pensar en el marco legal, si no que requiere reconocer cómo se construye dicha autonomía desde la base de las relaciones interinstitucionales e intergubernamentales.

Diagrama N°. 3.1
Definición de reglas del juego



Fuente: Violeta Pallavicini, presentación “Distorsiones jurídico-institucionales que afectan el cumplimiento de la autonomía municipal en Costa Rica (agosto, 2009).

3.2 Base conceptual

Con el fin de comprender el análisis regional y el análisis por país es necesario plantear tres conceptos rectores, los cuales son retomados de forma reiterada en este capítulo: a) dispersión y vacíos jurídicos; b) distorsiones jurídicas y c) distorsiones institucionales.

3.2.1 Dispersión y vacíos en el marco jurídico

Los modelos de autonomía municipal identificados en la región no contienen un programa político administrativo²² capaz de generar efectividad y eficiencia en la gestión municipal por la inexistencia de capacidades para generar políticas desde una perspectiva de inter sectorialización funcional, aunado a que muchos temas de la agenda municipal no siempre son considerados como temas estratégicos para las instituciones públicas y para la planificación general del gobierno central.

La vía de procedimientos, por medio de los cuales se clarifica cómo se aplica la política pública para el cumplimiento de la autonomía municipal, no es clara; así, por ejemplo, muchos de los aspectos definidos desde los enunciados de la ley, en la práctica más que clarificar y operacionalizar el modelo de autonomía, tienden a ser obstáculos para su desarrollo. Según los hallazgos del primer informe del OdAM, a nivel

regional²³ se identifican dos escenarios por los cuales se generan distorsiones jurídicas e institucionales:

- a. Cuando existe un alto grado de dispersión jurídica
- b. Cuando existe un alto grado de vacíos en el marco normativo²⁴.

Ambos escenarios determinan *inconsistencias* en los modelos de autonomía municipal vigentes. Esto a su vez conlleva a la emergencia de barreras jurídicas y políticas que afectan el cumplimiento del principio de autonomía municipal.

Las dispersiones jurídicas e institucionales se pueden definir según **dos aspectos** esenciales. En primer lugar, al existir una fragmentación de los enunciados de la ley, de manera tal que un mandato queda plasmado en diferentes leyes o códigos jurídicos, pero no existe una base operativa –vinculada principalmente al funcionamiento de las instituciones del Estado– a efectos de darle continuidad a su cumplimiento.

Esto no sólo dificulta la posibilidad de reconocer los roles institucionales tanto de las municipalidades como de otras instituciones públicas, sino que también tiende a generar confusión o duplicidad de competencias o, el efecto contrario, es decir, la generación de una competencia no asumida dada la ausencia de claridad en cuanto a potestades y procedimientos institucionales para sustentarla.

²² Los programas político administrativos permiten que las instancias tomadoras de decisiones y las técnico administrativas, a partir de mecanismos de coordinación, ejecutar la política pública. Para efectos teóricos en políticas públicas vinculadas con autonomía municipal, se pueden reconocer programas político administrativos detallados (PPAD) y programas políticos administrativos poco detallados (PPND).

²³ Según los hallazgos publicados en “OdAM: La autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana”

²⁴ Lo que es igual a una ausencia de artículos de la ley tanto en el Código o ley municipal, como de las leyes complementarias, que indiquen aspectos procedimentales que faculten a las municipalidades o las instituciones de gobierno central para ejecutar acciones específicas de coordinación.

En un segundo nivel, la dispersión jurídica se puede comprender como la consolidación de un sistema complejo de leyes aisladas y desarticuladas que tratan un tema específico; con lo cual se manifiesta una **descomposición** del principio tutelado, es decir, cuando un elemento está aparentemente definido, tanto desde la base constitucional o por el código municipal, pero al revisar su estructura es evidente que algunos procedimientos no se establecen con claridad, evidenciando la existencia de vacíos en principios o procesos, y siendo su resultado la libertad del sector administrativo para implementar ese componente del modelo autonómico municipal a su discreción.

Por otro lado, cuando se hace referencia a **vacíos jurídicos**, se habla de la ausencia de leyes. Esto se manifiesta cuando existe una ausencia de continuidad de un enunciado constitucional por la no existencia de artículos en leyes inferiores que respalden o complementen dichos mandatos. Es un aspecto común, principalmente cuando se refiere a las competencias municipales; tanto las propias como las compartidas, donde si bien es cierto, en la ley se esclarecen las atribuciones municipales, existen una serie de vacíos procedimentales que da como resultado una falta de condiciones para su cumplimiento.

Estos vacíos jurídicos son perceptibles ante la falta de mecanismos de coordinación establecidos por la ley y que favorecen el cumplimiento de acciones públicas que respalden la autonomía municipal. Se obtiene entonces el efecto teórico de que el cumplimiento de la autonomía municipal se encuentra condicionado, al menos desde la dimensión institucional (sin entrar a analizar la dimensión política), con la falta de tipificación de contenido y de forma, siendo un factor sensible la capacidad de generación y sostenibilidad de los mecanismos de coordinación entre las institucionales centrales y entre éstas y las municipalidades.

La ausencia de tipificación en alguna de las áreas de autonomía municipal desde la base constitucional implica a una falta de respaldo jurídico a largo plazo, que de alguna forma, imposibilita la evolución de un marco normativo, el cual incluya las acciones normativas necesarias para cumplir con dicha autonomía. Es importante destacar que muchos de los vacíos jurídicos se identifican en las leyes complementarias (jerarquía inferior a las normas constitucionales).

3.2.2 Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía municipal

Las distorsiones jurídicas e institucionales son efectos de un marco normativo desarticulado, disperso y, en ocasiones, ausente de una sintonía clara con el diseño institucional. En otras ocasiones, reflejan las disparidades entre las expectativas y demandas deseadas del sector municipal, en sus relaciones con el gobierno central, y los resultados políticos de las reformas del mismo.

3.2.2.1 Distorsiones jurídicas

Para fines de este estudio, se define como **distorsiones jurídicas** aquellas acciones normativas formales que propician un desequilibrio del modelo de autonomía municipal. Este desequilibrio provoca a su vez una deformación del modelo en su concepción ideal, por lo cual las municipalidades viven una serie de obstáculos para hacer uso y disposición de su naturaleza jurídica.

Las distorsiones jurídicas tienden a ser contradicciones operativas entre los principios estipulados y la forma en que se ha diseñado la implementación de los mismos. Si el marco normativo se contradice o propone procedimientos que limitan, alteran o modifican la autonomía municipal, entonces el sistema político experimenta una deformación de su ingeniería del Estado, al menos en las relaciones gobierno central con el gobierno local.

Ahora bien, en ocasiones las distorsiones jurídicas, y en particular sus contradicciones operativas pueden flexibilizar la rigidez jurídica, siendo su efecto un apoyo al desarrollo del adecuado modelo autonómico del Estado. La pregunta entonces es esclarecer *cuándo se genera una distorsión jurídica o una distorsión institucional que afecta la autonomía municipal*.

En Centroamérica y República Dominicana existen diversos escenarios en los cuales pueden surgir variables político institucionales que determinan mayores o menores distorsiones: **a)** la ley tipifica cada una de las áreas de la autonomía municipal, **b)** la ley tipifica las áreas de autonomía municipal pero se manifiesta una tendencia reformista, **c)** la ley tipifica las áreas de autonomía pero se genera un vacío de coordinación, y **d)** la ley no tipifica alguna de las áreas de la autonomía municipal (ver cuadro 3.1).

La tipificación de cada una de las áreas de autonomía municipal es un aspecto favorable, pues permite al Estado generar un respaldo para fortalecer las áreas estratégicas de la autonomía municipal, como es, por ejemplo, la carrera administrativa municipal.

Sin embargo, la tipificación no garantiza que el modelo de autonomía municipal se logre desarrollar de una forma eficiente en el entramado jurídico e institucional. Es decir, que un enunciado constitucional, no significa ni conlleva a los rendimientos institucionales deseados.

Otro de los temas en cuanto a la generación de distorsiones es el **reformismo** de las leyes e instituciones. El reformismo es una debilidad cuando se plantean cambios a los marcos jurídicos, sin haber dado la posibilidad de valorar su implementación en un tiempo oportuno, salvo aquellas situaciones en las cuales evidentemente se demuestra que la política pública tiene altos errores por falta de comprensión clara de la problemática o de las capacidades de ejecución de las instituciones responsables.

El reformismo municipal propicia un distanciamiento entre la norma y la realidad. Las constituciones políticas a nivel centroamericano y en República Dominicana contienen una

Cuadro N°. 3.1
Posibles escenarios donde pueden surgir las distorsiones jurídicas

Escenario	Definición
a. La ley tipifica cada una de las áreas de la autonomía municipal	Cada una de las áreas de la autonomía municipal se menciona desde la base de las constituciones políticas de forma explícita (autonomía política, administrativa y financiera).
b. La ley tipifica las áreas de autonomía municipal pero se manifiesta una tendencia reformista.	Se tipifican cada una de las áreas de la autonomía municipal; sin embargo, son frecuentes las reformas de la ley en todos los niveles, lo cual genera inestabilidad del modelo de autonomía municipal propuesto. Esto a su vez provoca una inconsistencia en la visión política del Estado estable que se promueve desde la base constitucional.
c. La ley tipifica las áreas de autonomía pero se genera un vacío de coordinación	Se especifica desde la ley cada una de las áreas de la autonomía municipal. Las atribuciones de las municipalidades en lo político, financiero y administrativo, pero hay una clara ausencia de procedimientos que esclarezcan la coordinación interinstitucional.
d. La ley no tipifica alguna de las áreas de la autonomía municipal	Desde la base constitucional, ni las leyes o códigos municipales, no se tipifica alguna de las áreas de autonomía municipal, lo cual genera un problema de origen.

Fuente: elaboración propia, 2009

serie de valores políticos, las cuales en el momento que se establecieron no tomaban en cuenta aspectos de contexto y mucho menos las transformaciones políticas y sociales a largo plazo²⁵. El punto de equilibrio es identificar aquellos aspectos que deberán permanecer sin importar los cambios del entorno, es decir qué aspectos requieren ser identitarios

²⁵ Resulta interesante el tema del reformismo constitucional e incluso la posibilidad de establecer reformas desde las mismas asociaciones nacionales de municipios, ya que el mismo proceso de incidencia política debe reconocer que existen factores estructurales que condicionan, refutan o facilitan la posibilidad de establecer reformas jurídicas que apoyen el cumplimiento de la autonomía municipal.

en el diseño del Estado, y cuáles otros se encuentran desfasados o bien, porque la sociedad actual y su clase política deciden una nueva forma de estructuración.

Los cambios del entorno conllevan a una emergencia del nuevo orden político donde incluso emergen figuras supranacionales que forman parte del Estado, pero esas a su vez, implican un mayor grado de complejidad de la administración pública. Tal como establece Loewenstein (cit, Hernández: 137): *La constitución es un organismo vivo, siempre en movimiento como la vida misma, y está sometida a la dinámica de la realidad que jamás puede ser captada a través de formulas fijas.*

Para profundizar en el tema de las distorsiones jurídicas, se debe tener claro que existen muchos factores de origen. A pesar de que este no es un observatorio jurídico, se requiere del estudio de todos estos elementos para lograr construir el fenómeno a observar, enfocado a la generación de propuestas claras desde las Asociaciones.

Desde este entendido y retomando el tema central de esta sección, es necesario reconocer los siguientes principios:

- **Prater legem:** cuando el principio tutelado por la Constitución Política es absorbido de forma íntegra por alguna ley especial, por ejemplo la reiteración del enunciado constitucional en el Código o Ley Municipal
- **Secundum legem:** es cuando se retoma un principio tutelado constitucionalmente, pero se amplía y desarrolla en otra legislación, siendo entonces un complemento del mismo y detallando aún más sus atribuciones o incluso determinando los mecanismos de coordinación necesarios para su implementación
- **Contra legem:** quizás de los menos probables, pero no por ello imposibles, y es cuando una norma establece procedimientos o actuaciones instituciones que pueden ir más allá, incluso contradiciendo lo desarrollado por los casos de secundum legem e incluso prater legemse encuentra tipificadas las tres áreas de autonomía municipal desde la constitución política, pero en la praxis se generan una serie de distorsiones por falta de articulación.

3.2.2.2 Distorsiones institucionales

Tal y como se señaló anteriormente para el ejercicio de la autonomía municipal se requiere de un recurso jurídico y procedimental que garantice la delimitación del entorno y del ejercicio del poder. De esta forma se logra una mayor clarificación del funcionamiento de ambas formas de gobierno.

Es decir, una vez definida la entidad gubernamental, se requiere del instrumento que permita ejercer las atribuciones reconocidas jurídicamente. La autonomía municipal fortalece las bases de auto organización de la administración municipal y de la función reglamentaria, además de estimular la adaptación del gobierno municipal a las necesidades específicas de la sociedad municipal.

Las distorsiones institucionales son el resultado de las deficiencias de un marco normativo poco claro y especializado, además de los procesos de reforma abstractos y de una ausencia de las especificaciones en cuanto al marco competencial municipal y de las instituciones de gobierno central involucradas.

Para el OdAM, un punto central de análisis es reconocer si los grados de rendimiento institucional permiten una gestión municipal eficiente o de lo contrario, si dichas acciones ocasionan deficiencias que trastornan el cumplimiento del principio de autonomía municipal. Esa ausencia de claridad en cuanto a las competencias de cada una de las instituciones involucradas, genera entonces mayores indicios de distorsión.

El estudio de los marcos institucionales y el reconocimiento de los perfiles de las instituciones involucradas han permitido comprender que las deficiencias y potencialidades de la gestión municipal, no constituyen un fenómeno aislado. No es suficiente pensar en la falta de voluntad política de los gobiernos locales para definir el por qué se ha restringido la autonomía municipal, ni tampoco la ausencia de recursos financieros para posponer el financiamiento de las obras y acciones municipales, sino más bien si existen una serie de mecanismos y procedimientos entre ambos niveles de gobierno que de alguna forma, determinan los vacíos de la gestión e implementación de las políticas de descentralización.

Según las tendencias a nivel regional, es claro que las distorsiones institucionales se presentan en tres momentos específicos (ver cuadro 3.2).

3.3 Distorsiones jurídico-institucionales: una visión global de Centroamérica y República Dominicana

Al analizar las distorsiones jurídico-institucionales de Centroamérica y República Dominicana, se pone en relieve cómo comprender la eficiencia de las reglas de juego que operan en las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local. Ahora bien, esta eficiencia no necesariamente significa una adecuada traducción de la implementación del modelo de autonomía municipal del Estado, pues pueden obedecer a variables más de carácter político que institucional.

Según el criterio introducido por Douglas North (2005), las reglas creadas por el Estado deben buscar la eficiencia distributiva, en términos no sólo de los resultados obtenidos, sino también la forma de distribución de los mismos. Se determina que la autonomía municipal en la región dependiendo de sus áreas puede tener mayores costes de transacción que determinan su implementación.

Ahora bien, la eficiencia adaptativa depende de la capacidad que las instituciones poseen para adaptarse a los cambios, tomando siempre en consideración que son los acuerdos y las atenuaciones políticas entre los actores lo que da vida y continuidad a las instituciones.

Cuadro N°. 3.2
Distorsiones institucionales

Tipo	Definición
a. Al no existir acciones institucionales estipuladas desde el marco normativo	Distorsiones de la gestión institucional cuya identificación se da por una serie de vacíos de procedimientos institucionales, para ejecutar las acciones necesarias que permitan fortalecer lo político, lo financiero y lo administrativo de las municipalidades.
b. Improvisación de acciones no reconocidas desde el marco normativo.	La improvisación se refiere al conjunto de acciones que surgen ante la ausencia de respuesta en circunstancias específicas. Dichas decisiones, si bien pueden dar respuestas efectivas en el corto plazo, no cuentan con: legitimidad jurídica que garantice su permanencia, no cuentan con un estudio previo de contexto, ni con preparación de las instituciones para solventar dichas acciones al largo plazo.
c. Ausencia de claridad de acciones públicas estipuladas o pactadas, por tanto no se reconocen los actores institucionales que faciliten procedimientos	Enunciados de ley que especifican y estipulan cuáles son las instituciones involucradas en diferentes áreas de autonomía municipal. No obstante, evidencian vacíos en cuanto a las competencias institucionales y la definición precisa de los actores en las sub-fases de implementación.
d. Las reformas jurídicas no corresponden a las capacidades de las instituciones implicadas en los procesos de descentralización.	No todas las reformas que acompañan los procesos de descentralización llevan en sí un estudio de prefactibilidad que garantice la capacidad con la que cuentan las instituciones para operativizar los procesos de reforma.

Fuente: Construcción propia.

Si bien los marcos jurídicos determinan las reglas de juego de la autonomía municipal, lo cierto es que son las instituciones quienes determinan qué reglas de juego son implementadas y de qué forma, sin dejar de lado que ello se encuentra profundamente inmerso en una combinación de factores políticos.

Las principales tendencias de distorsiones jurídico-institucionales de la autonomía municipal en Centroamérica

y República Dominicana se clasifican en: **a)** vacíos en la ingeniería del marco competencial, **b)** fragmentación entre el marco jurídico y el institucional, y **c)** déficit en los rendimientos institucionales.

Los vacíos en la ingeniería del marco competencial (**a**) son los vacíos en la definición de las potestades y atribuciones que corresponden a los gobiernos locales, aún cuando a nivel constitucional se mencionan las orientaciones fundamentales, pero éstas no son desarrolladas adecuadamente en el resto de la legislación. Si bien la competencia otorga legitimidad a la actuación de los gobiernos locales, la falta de desarrollo, claridad o delimitación operativa de la misma tiende a minar la legitimidad de su ejercicio. (Fundación DEMUCA 2009).

Entre los principales vacíos de la ingeniería del marco competencial se destacan: i) coherencia y ii) diferenciación entre competencias exclusivas y compartidas. El primer punto evidencia que desde el diseño del modelo de autonomía municipal se dan problemas de inconsistencias, las cuales evidentemente podrán ser amplificadas en su proceso de implementación.

La falta de una clara diferenciación entre las competencias exclusivas de los gobiernos locales, con aquellas otras que se realizan con la participación y coordinación de otras instancias también provoca una especie de “espiral perturbadora” al proceso de implementación, pues al final de cuentas será una decisión de los agentes políticos e institucionales en decir cómo, cuándo y con quién interactúan, generando mayores asimetrías de las necesarias o de las correctamente oportunas al ejercicio de la autonomía municipal.

La fragmentación de la autonomía municipal entre el marco jurídico y el institucional (**b**), hace mención a la generación de brechas voluntarias e involuntarias entre las funciones y atribuciones otorgadas a los gobiernos locales y las instancias del gobierno central que deberán contribuir al flujo de las interacciones públicas para la instrumentalización de la autonomía municipal.

La falta de coherencia entre ambas dimensiones da por resultado la reducción parcelada y desnivelada de la implementación del modelo de autonomía municipal, generando así diferenciación entre elementos con capacidad de adecuada implementación, aquellos con vacíos en la forma de implementación, como los casos donde se carece de vías procedimentales claras o del todo. Entre las principales causales se destacan: i) falta de sintonía entre los tutelados constitucionalmente y en la legislación ordinaria, ii) entre la norma y el diseño tipificado de procedimiento, y iii) la falta de claridad o capacidad institucional para el proceso de implementación.

El déficit en los rendimientos institucionales pone el énfasis en las asimetrías generadas entre los modelajes jurídicos de la autonomía municipal y sus resultados, considerando así que en la gestión pública intervienen una complejidad de elementos multidimensionales y multicausales que constantemente se encuentran influenciados por una dimensión institucional y otra política.

Al considerar los rendimientos institucionales, se busca comprender el efecto directo y colateral que la implementación del

modelo de autonomía municipal genera hacia los gobiernos locales, sea desde una clara comprensión del marco competencial hasta su modelo de aplicación, o bien aún cuando existan dispersiones en su ejercicio. Esto pone entonces el cómo las instituciones y la capacidad de articulación interinstitucional del gobierno central da vida a las reglas de juego en las relaciones gobierno central y gobierno local.

La combinación de aspectos como duplicidad de funciones institucionales (i), déficit en la aplicación de procedimientos de implementación (ii) e incluso déficit en el cumplimiento de la norma y, por ende, falta de un sistema de información de indicadores de autonomía municipal, contribuyen a esclarecer si el desafío de reforma institucional es un asunto de modificar o mejorar la norma, o si ello va acompañado con la selección de los mejores canales posible de implementación de las mismas, es decir, dejar de lado el “qué”, al menos para pensar por un instante en los problemas políticos e institucionales que llevan el “cómo”.

A partir del desarrollo analítico sobre los déficits de rendimientos institucionales, se ponen el acento en la desnaturalización de la “debilidad institucional”, para trascender de una zona gris a la identificación de los niveles y tipos de debilidad, que en términos generales pueden ser estáticos (influenciado por las preferencias de actores dominantes) o dinámicos, siendo estos últimos los más sensibles, pues se evidencia que la herencia institucional opera en una ecuación invertida que tiende a perdurar las actuaciones contranatura del modelo de autonomía municipal.

Como se aprecia en el *Cuadro N° 3.3* en Centroamérica y República Dominicana se manifiestan un conjunto de distorsiones jurídico-institucionales que influyen notablemente en el desarrollo ya no sólo de los gobiernos locales, sino también en la capacidad de éstos para promover cohesión social, económica y territorial en lo local.

Los efectos de estas distorsiones han sido mitigados o amplificados por las características territoriales y sociales propias de los gobiernos locales, pues en aquellos municipios grandes, ante la ausencia del ejercicio pleno de las reglas de juego en las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local, el municipio se las ha podido ingeniar desde una posición de auto-suficiencia, o bien la generación de economías de escala a partir de procesos de mancomunidad.

No obstante, son aquellos municipios pequeños o cuyo territorio destaca una agudización de la situación socio-política donde el déficit de intermediación institucional determina o condiciona la capacidad de gestión política local de los gobiernos municipales.

Se destaca que dos son los grandes factores que determinan el desarrollo de la autonomía municipal, indistintamente de lo avanzados, progresivos, claros y coherentes que pueda ser o no los marcos jurídicos: (i) la falta de claridad entre las competencias municipales propias y las compartidas, y en una segunda instancia (ii) el déficit de cumplimiento de la norma.

Cuadro N°. 3.3

Descripción general de las distorsiones jurídico – institucionales en Centroamérica y República Dominicana, 2009

		Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá*	República Dominicana
Vacíos en la ingeniería del marco competencial	Falta de coherencia en el marco competencial	X	X		X	X	X	X
	Falta de una diferenciación entre competencias exclusivas y las compartidas	X	X	X	X	X	X	
Fragmentación entre el marco jurídico y el institucional	Falta de sintonía entre los principios constitucionales y legislación municipal	X	X	X		X	X	
	Falta de sintonía entre la norma y la tipificación del procedimiento de la misma	X	X	X	X	X	X	X
	Falta de tipificación de procedimientos institucionales	X	X	X	X	X	X	X
Déficit en los rendimientos institucionales	Duplicidad de funciones institucionales	X			X		X	X
	Déficit en la aplicación de procedimientos de implementación	X	X	X	X	X	X	X
	Déficit en el cumplimiento de la norma	X	X	X	X	X	X	X

* Para el caso de la República de Panamá, se ha analizado la Ley 106 sobre Régimen Municipal, pues para el periodo de estudio –setiembre 2009– aun no se está implementando la Ley de descentralización

Fuente: elaboración propia, 2010

En la primera dimensión se genera una nebulosa normativa donde la interpretación jurídica parece ser la única vía de resolución de la administración pública, con el agravante que para esa claridad se requiere de la impugnación y de una cultura de gestión más reactiva que proactiva; evidenciando así que la coordinación interinstitucional requiere *per se* convertirse en un objetivo mismo del Estado y no responde a la existencia, convicción y apropiación de un modelo de desarrollo basado en políticas de Estado sobre políticas de gobierno.

En cuanto al déficit de cumplimiento de la norma evidencia por una parte las asimetrías del sistema de control de

la administración pública, o bien, que dicho sistema no desarrolla o incluye el control de las determinantes institucionales de la autonomía municipal desde el gobierno central, pero sí en la mayoría de los casos de la gestión propiamente de los gobiernos locales.

Ante la falta de control es comprensible que se dé un vacío en los incentivos institucionales para el cumplimiento de la norma, o la modificación por el fondo o forma del procedimiento de implementación. Así, por ejemplo, llama la atención que en ningún país de Centroamérica y República Dominicana se cumpla de forma rigurosa el porcentaje presupuestario establecido por la ley de las transferencias del gobierno central a

los gobiernos locales por dos períodos constitucionales continuos, es más en la mayoría de los casos ni siquiera entre varios años de un mismo período constitucional.

Por otra parte, la existencia de mecanismos de control no es garantía de una adecuada implementación de la norma, pues puede ser que los sistemas de evaluación sean diseñados sobre la gestión y no tanto sobre los resultados de las políticas públicas, con lo cual se genera un distanciamiento entre la eficiencia y la eficacia del modelo de autonomía municipal.

Igualmente se debe considerar que no necesariamente los mecanismos de control operan *ex ante*, y en muchos casos su análisis *ex post* resulta ser la autopsia de un proceso claramente predecible.

Esta situación provoca entonces la generación de incentivos informales para la adecuada implementación de la autonomía municipal, donde el papel protagónico de las asociaciones nacionales de municipios evidencia su liderazgo y capacidad de interlocución política, contribuyendo a una mayor reflexión sobre las causas estructurales y sobre todo la posibilidad de propuesta política basada en la comprensión de la complejidad política e institucional.

3.4 Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía municipal en Guatemala

La Constitución Política de la República -1985- así como el vigente Código Municipal -2002-, plantearon grandes expectativas a todos los ciudadanos y actores involucrados con el quehacer municipal guatemalteco. Sin embargo, después de algunos años ambos evidencian y plantean numerosas confusiones e imprecisiones; así como insuficiencias de forma y contenido, que sin duda alguna afectan el funcionamiento de las municipalidades.

Para comprender el origen de las distorsiones jurídicas e institucionales en Guatemala, es necesario repasar del complejo proceso de fortalecimiento y resguardo de la autonomía municipal de forma general y en específico con las complejidades histórico jurídicas e institucionales propias de un entorno posguerra. Además las distorsiones identificadas esbozan una serie de planteamientos indicativos sobre algunos aspectos contradictorios, lleno de obstáculos y desequilibrios en la implementación de ambos cuerpos legales.

El contexto administrativo y financiero municipal en Guatemala responde a un esquema organizativo de índole nacional, regional, departamental y municipal. De tal manera, se presenta bajo el organigrama administrativo en el municipio y con vínculos estrechos con la estructura organizativa del gobierno central.

El entorno político partidario nacional se caracteriza por la debilidad y volatilidad de sus militantes, afiliados y simpatizantes y la carencia de organizaciones partidarias sólidas. La ausencia de identidad y de lealtades partidarias facilitan

y alimentan las prácticas transfuguistas, determinantes del entorno local.

La complejidad de estos temas, así como la necesidad de identificar y establecer de forma exacta las funciones, competencias y atribuciones de los órganos de gobierno del municipio²⁶, fundamentan una de las primeras confusiones de forma en ambas normas. Ejemplo de ello, la Constitución Política señala: las funciones del municipio, y el Código Municipal establece como competencias las mismas tanto para el municipio como para el Concejo. Es importante la revisión exhaustiva de los conceptos y de la utilización de ellos dentro de la redacción de cada una.

Estos aspectos sólo son una parte mínima de los elementos causantes de vacíos en cada norma, y marcan con severas deficiencias el marco legal y competencial, sobrecargando no sólo el cumplimiento, sino los procesos de fortalecimiento de la autonomía municipal, afectados por los vacíos o la duplicidad de funciones vertidas a cada una de las normas al ser contrapuesta una ante la otra.

Aunque la Constitución desarrolla en nueve artículos un capítulo sobre el “Régimen Municipal” que establece pautas conceptuales guías del funcionamiento, condición y las delegaciones municipales, existen otros artículos de vinculación estrecha a la autonomía municipal. Los preceptos constitucionales sobre la autonomía de los municipios se concentran en éstos. Además, se les otorga amplias competencias, hasta el punto de asignarles el cumplimiento de las obligaciones constitucionales atribuidas al Estado y exceptúa las competencias asignadas de manera exclusiva a otras instituciones. De tal cuenta, el reconocimiento realizado en la Constitución de Guatemala a las municipalidades como instituciones autónomas, se funda en la delegación de amplias funciones expresadas en la facultad de decisión y acción independiente.

La atribución de un marco competencial amplio entrelazando en el espectro político, económico y social, se funda en la emisión de ordenanzas y reglamentos a favor de las corporaciones municipales y la procura constante del fortalecimiento económico, social, administrativo y político, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios necesarios para lograr su propio desarrollo.

El Código Municipal²⁷ - a ocho años de su aprobación- evidencia numerosas impresiones en su forma y contenido, obstaculizando en buen grado el equilibrio entre capacidades y competencias.

La yuxtaposición de las competencias asignadas de manera exclusiva a otras instituciones estatales provoca la confrontación y conformación de un complejo escenario. Por ejemplo, lo referido en el artículo 6 del Código Municipal sobre competencias propias y atribuidas del municipio, realiza

²⁶ En la legislación frecuentemente se utiliza de forma indistinta los términos “atribuciones”, “competencia” y “funciones” desde la Constitución Política de la República y en el resto de leyes ordinarias, dejando a consideración del lector la utilización de ellos como un sinónimo uno del otro.

²⁷ El sexto de los decretos legislativos emitidos en esta materia.

una confusa explicación, que confronta lo establecido en el artículo 253 constitucional referido a las competencias del municipio, allí se habla de: elegir a sus autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y la emisión de ordenanzas y reglamentos.

Además, ese mismo artículo establece la autonomía de los municipios, les designa sus funciones y los responsabiliza del cumplimiento de sus fines propios, pero se crea un vacío sustancial, porque la Constitución carece de la descripción de estos “fines propios” y tampoco son descritos o definidos dentro del Código Municipal. En vez de atender lo expuesto en la Constitución y desarrollarlo, el Código retoma los preceptos y define nuevamente las competencias.

Es necesario considerar la definición de las competencias propias como aquellas cuya titularidad atribuye a la ley del municipio, y las delegadas como aquellas encomendadas al municipio de conformidad con esa figura jurídica. (Linares, 2008). Al valorar la legislación ordinaria debe realizarse y precisarse los servicios públicos y locales prestados por el municipio, y no realizar definiciones y transferencias sin control alguno, porque provoca una imprecisión en las delegaciones de un ente a otro.

Es conveniente vincular estos vacíos a cada área de autonomía municipal, buscando evidenciar las distorsiones dentro del marco normativo guatemalteco, a través de dos modalidades: la primera las imprecisiones existentes entre los enunciados constitucionales y los artículos del Código Municipal, y el segundo aquellos vacíos jurídicos que profundizan las distorsiones y generan inconsistencias o incoherencias para la aplicabilidad de la ley²⁸.

3.4.1 Distorsiones jurídicas de la autonomía financiera

La autonomía financiera se refiere exclusivamente a la capacidad municipal para hacer uso, planificación y distribución de los recursos financieros (fuentes internas y externas), en el marco de un sistema nacional coordinado y acorde con el sistema competencial de las distintas administraciones. En el caso de Guatemala, esto se garantiza en el artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala (COPRG), la cual ordena a las corporaciones municipales procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, esto incluye la creación de arbitrios, y suma a esto la facultad exclusiva del Congreso de la República (Art 239 CPRG). Estableciendo una debilidad conceptual con serios efectos institucionales y contradicción al principio de autonomía financiera.

El Código Municipal (Art. 67) instituye al municipio con la capacidad de ejercer el gobierno y la administración de sus

intereses; dicta sus propias normas mediante ordenanzas y reglamentos; obtiene sus recursos y dispone de ellos, atiende los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial de su circunscripción. Posición obstaculizada por la ordenanza constitucional menoscabando su accionar.

Esta ordenanza sujeta al principio de autonomía municipal permite la creación de sus arbitrios. A través del Código se identifica al municipio como un promotor del desarrollo local, y le faculta sus competencias: *“Toda clase de actividades económicas, sociales, culturales y ambientales, así como la prestación de servicios que lleven a mejorar la calidad de vida, satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”*.

En el Código Municipal, es prioritaria la revisión del concepto de desarrollo local, porque presupone una contraposición al poder central, además de proponer la conveniencia de su implantación, fundada en una clara concepción y delimitación de las competencias a todo nivel del gobierno, tanto central como municipal.

El reconocimiento del artículo 253 de la CPRG, sobre la facultad de los municipios de obtener y disponer de sus propios recursos, es limitada en el artículo 110 del Código Municipal a través de la afirmación: *“las municipalidades para el logro de sus fines, podrán contratar préstamos cumpliendo con los requisitos legales establecidos por el efecto y debiendo observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento no afecte ni comprometa las finanzas públicas...”* En este punto específicamente, la legislación guatemalteca no reconoce ni señala un claro procedimiento para la obtención de préstamos de y para las municipalidades, y cuando ocurre de forma excesiva el pago de ellos se realiza con fondos generales de las mismas. A pesar del establecimiento de la condición en las competencias de los municipios sobre préstamos, en la práctica se realizan mediante el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM).

El manejo de los recursos económicos del municipio se realiza a través de la disposición de las corporaciones municipales, quienes deben procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios a efectos de poder realizar las obras y prestar los servicios necesarios, afirmación contradictoria entre el artículo 255 y el artículo 257 estableciendo los parámetros de distribución del porcentaje constitucional e indica el uso del mismo²⁹.

3.4.2 Distorsiones jurídicas de la autonomía política

La representatividad política a nivel municipal está integrada por la conjugación de los elementos básicos: a) la población; b) el territorio; c) la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el concejo

²⁸ Es decir, se establecen enunciados en la ley pero que no son coherentes a las capacidades políticas, financieras y técnicas que tienen las municipalidades. Generando alteraciones, ya que muchos de esos artículos no son compatibles con otras tipificaciones de la ley que contrarían su cumplimiento.

²⁹ 90% con programas y proyectos de educación, salud preventiva, obra pública, infraestructura y servicios públicos; el 10% restante para funcionamiento.

municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción; d) la comunidad organizada, e) la capacidad económica; f) el ordenamiento político consuetudinario del lugar, g) el patrimonio del municipio.

La confrontación jurídica del artículo en mención se da entre autoridades electas popularmente y autoridades tradicionales electas según costumbres de cada localidad, pero su instauración y presencia confronta el mandato constitucional (Art. 254) y el peso de las decisiones del gobierno municipal (alcaldes-as, síndicos y concejales).

No obstante, el código municipal facilita la identificación y ejemplificación de las contradicciones existentes en la Constitución Política de la República y el Código Municipal, evidenciando algunas complicaciones como las presentes en el funcionamiento del concejo municipal, donde se establecen nueve comisiones de trabajo, las cuales pueden ser excesiva si se toma en cuenta el número de integrantes electos para cada concejo.

El reconocimiento hacia las comisiones establecidas y su necesaria instalación, es mínimo para el abordaje oportuno de los temas de alta prioridad comunitaria, y especialmente para ser resueltos dentro de los municipios. Pero es evidente el desbalance en el número de comisiones legalmente establecidas, para cada concejo municipal, excediendo la capacidad de atención hacia los miembros de los concejos municipales, ya que pueden darles al trabajo dentro de ellas. Incluso si el número de integrantes de los concejos municipales aumentaran (derivado de una reforma electoral) se acentuarían las consecuencias y la disfuncionalidad de las comisiones, porque no están institucionalmente y jurídicamente constituidas.

La asignación o determinación de las competencias propias y atribuidas por delegación dentro del Código es uno de los aspectos vitales en cuanto a la organización y funcionamiento de las entidades públicas referidas en el artículo 6 del Código Municipal. Su planteamiento facilita confusiones con lo establecido en el artículo 1 del Reglamento de la Ley General de Descentralización³⁰, en donde la clasificación de competencias es catalogada a través de una tipología poco congruente con la del Código.

La escasa claridad y la sobreposición de las competencias son por demás inconvenientes desde todo ámbito de la autonomía municipal, y se hace indispensable la homogeneidad de las definiciones jurídicas, puntualizando las potestades y corresponsabilidades de cada nivel del gobierno.

El aspecto más evidente en el desbalance jurídico es el planteamiento realizado en el artículo 49 del Código Municipal en donde la definición del concepto de “mancomunidades” alude a ellas como asociaciones de municipios con

personalidad jurídica, y no como instituciones de carácter de derecho público, por lo que permite se constituyan bajo la figura de asociaciones civiles (ONG), desvirtuando así el sentido de la creación de las mismas.

Lo recurrente son los problemas de estructura y funcionamiento que ha causado la flexibilidad jurídica para las mancomunidades dentro de su registro legal, circunstancia no superable de seguirse constituyendo bajo una figura legal tan difusa. La carencia de esta disposición legislativa facilita la modificación del carácter de las mancomunidades convirtiéndolas en instituciones dedicadas a la captura de recursos financieros simplemente, descuidando los objetivos originales en la constitución de una mancomunidad.

Los logros alcanzados a través del Código Municipal, instituidos y reconocidos en beneficio de la participación ciudadana, valoran la incorporación de las consultas a los vecinos (Art. 63), acción afirmativa y en pro del fortalecimiento de los preceptos de la democracia participativa en Guatemala, determinando un proceso de cambio histórico, no solo jurídicamente, sino en las prácticas cívico políticas a nivel local. Lamentablemente y considerando la experiencia acumulada, es importante evidenciar algunos vacíos de procedimiento y de redacción dentro del marco regulador en esta práctica.

El Código Municipal evidencia vacíos en la definición y descripción de los mecanismos para las consultas a vecinos. Limita a las municipalidades a interferir en los asuntos establecidos en la ley. Sin embargo, durante los años de vigencia del Código no se conoce de ninguna consulta realizada bajo el estricto lineamiento legal.

Los artículos 64 y 68 del Código Municipal establecen: “cuando la naturaleza del asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el concejo municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades propias”, garantizando el derecho de los vecinos a solicitar al concejo municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general de impacto a todos los vecinos del municipio. Hay condiciones determinantes en las solicitudes para la realización de una consulta, entre ellas que la solicitud debe realizarse por escrito y contar con, al menos, la participación del 10 por ciento de los vecinos empadronados en el municipio.

Es necesario aclarar y respetar la condición de las solicitudes. Éstas deben producirse únicamente respecto de los temas de competencia de los municipios; y sus resultados sólo serán vinculantes si participa en ellas al menos el 20 por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota a favor del asunto consultado. El manejo inadecuado de esta disposición legal se ha convertido en uno de los obstáculos y limitaciones más frecuentes, conflictivas y de mayor confusión en la aplicación de la disposición impuesta jurídicamente.

El fortalecimiento de la autonomía municipal transita por la constante revisión de los preceptos jurídicos. Las competencias y funciones institucionales delegados a los gobiernos locales deben ser analizadas incesantemente.

³⁰ El reglamento de la Ley General de Descentralización en su artículo 1. “Competencias”, clasifica el conjunto de materias, facultades y atribuciones que la ley asigna a los diversos órganos de administración pública en: Competencias Exclusivas, Atribuidas por descentralización; y las concurrentes.

Este constante ejercicio debe considerar variables administrativas, financieras y políticas, que privilegien la oportunidad y prudencia en la delegación de las mismas, procurando en cada proceso las necesidades propias de cada municipio y la consideración esencial de una realidad dinámica, especialmente en periodos de crisis como los actuales.

3.5 Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía municipal en Honduras

En 1990 el Congreso Nacional de Honduras sanciona una nueva Ley de Municipalidades que sustituye la creada en 1927, por considerarla desfasada en el tiempo y en la relación con la Constitución de la República³¹. La nueva Ley de Municipalidades³² tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes al régimen departamental y municipal. Dichos principios decretan que las corporaciones municipales serán independientes de los poderes del Estado, lo que configura en régimen autónomo.

Según el tercer párrafo de los “considerandos” de la Ley de Municipalidades, se establece que la autonomía municipal sólo puede concentrarse por medio del ejercicio democrático, la dotación de recursos, un territorio delimitado y una población homogénea, sobre las cuales ejerza autoridad la corporación municipal. Sin embargo, ese mismo preámbulo de la ley establece una serie de restricciones a la autonomía municipal, pues agrega, sin más limitaciones que las impuestas por las leyes. A efectos de comprender dichas limitaciones se describen las siguientes valoraciones:

3.5.1 Distorsiones de la autonomía municipal según la Constitución de la República de Honduras (1982)

De los 379 artículos que integran la Constitución hondureña, el capítulo XI, compuesto de nueve artículos (294-302), hace referencia al Régimen Departamental y Municipal; cabe señalar que dentro de estos nueve artículos se identifica que solamente cuatro abordan el tema de autonomía en las áreas temáticas administrativa, financiera y política, pero tres de ellas están condicionadas por esta normativa constitucional o por la Ley de Municipalidades u otras leyes de carácter vinculante.

³¹ En 1982 mediante la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente se decreta y sanciona una nueva Constitución de la República, actualmente en vigencia.

³² Decreto N° 134-90 de la Ley de Municipalidades, es el marco jurídico municipal en vigencia, ha sido reformado mediante Decreto 48-91, Decreto 127-2000 y recientemente se realizaron otras reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa en junio de este año, se espera sea sancionado por el Poder Ejecutivo para que entre en vigencia.

Autonomía política: El artículo 298 que establece que las corporaciones municipales serán independientes de los poderes del Estado, se retoma en esta ocasión para analizarlo junto al artículo 299, que indica que el desarrollo económico y social de los municipios debe formar parte de los programas de desarrollo nacional, lo cual implica que la toma de decisiones propias (a nivel local) y las posibilidades de generar políticas públicas acordes a la necesidad de cada comunidad se contraponen muchas veces con las proyecciones nacionales.

Partiendo de los criterios anteriores, se puede observar que el capítulo del Régimen Departamental y Municipal de la Constitución de Honduras establece de manera muy general lo concerniente al ámbito municipal y carece de aspectos conceptuales para la determinación de la autonomía municipal, como también de las competencias jurídicas institucionales de las municipalidades. No obstante, el artículo 296 hace mención a que la ley –la Ley de Municipalidades– establecerá la organización y funcionamiento de las municipalidades.

Autonomía administrativa: El artículo constitucional 298 establece que, en el ejercicio de sus funciones privativas, las corporaciones municipales serán independientes de los poderes del Estado, pero esta atribución se ve delimitada en el artículo 9 del reglamento de la Ley de Municipalidades, que establece que la municipalidad elaborará los programas y estudios técnicos que el servicio público requiera y los coordinará con las políticas y directrices que tenga establecidas el gobierno central; es decir, que esto condiciona que lo propuesto a nivel local debe determinarse bajo los lineamientos del gobierno central.

Autonomía financiera: Los impuestos, contribuciones y los ingresos por explotación o industrialización de los recursos naturales deberán ingresar al tesoro municipal, de acuerdo al artículo 301 de la Constitución, pero en ese mismo artículo se indica que los fondos recaudados podrán ser destinados a otros fines por razones de conveniencia nacional; esto distorsiona el postulado de la autonomía municipal en el inciso 3 del artículo 12 de la Ley de Municipalidades, que establece la facultad de las municipalidades para recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del municipio.

Hay otros artículos de la normativa constitucional vinculados a la autonomía municipal en el área financiera, en las cuales se identifican algunas distorsiones, por ejemplo: de acuerdo a los artículos 357 y 358, los gobiernos locales podrán realizar operaciones de crédito interno, o endeudamiento externo o interno a través de empréstitos (Art. 87, Ley de Municipalidades), pero requerirán de la aprobación del Congreso Nacional (Ley de Crédito Público, art. 26), lo cual discrepa de lo contenido en el artículo 25, inciso 13 de la Ley de Municipalidades, que faculta a la Corporación Municipal a aprobar la contratación de empréstitos, sin mayores especificaciones.

3.5.2 Distorsiones de la autonomía municipal según la Ley de Municipalidades (Decreto N° 134-90)

Autonomía administrativa: En el marco de las competencias administrativas, la Ley de Municipalidades en artículo 7, inciso 4, determina como atribuciones del Gobernador Departamental, conocer y resolver los recursos de apelación de los particulares contra las municipalidades, las quejas contra los funcionarios y los conflictos suscitados entre municipios de su departamento. El sistema así constituido afecta la relación con la autonomía municipal de los gobiernos locales, particularmente en lo que se refiere a la revisión de los actos de la corporación municipal (Orellana, 2003, pág. 129).

Lo anterior determina que todas las decisiones municipales, tanto las de carácter general como las de carácter particular, son susceptibles de ser revocadas o anuladas por la figura del gobernador, que es nombrado fundamentalmente en atención a su condición de miembro del partido gobernante³³. En palabras de Orellana (2003), “esta combinación de agente del Poder Ejecutivo y de órgano competente para revisar los actos de las municipalidades no ofrece garantía alguna sobre la imparcialidad de su actuación. Es más, por el simple hecho de ser agente del Poder Ejecutivo con credenciales del partido, el Gobernador representa una amenaza para la autonomía del gobierno local” (pág. 129).

Sobre este punto se consultó a los representantes de la Asociación de Municipios de Honduras –AMHON- y, a criterio del asesor técnico de la Gerencia de Incidencia Política, José Danilo Castillo, este tema en particular, aunque es probable, está muy alejado de la práctica que hasta el momento se ha mantenido entre las relaciones del gobernador y los alcaldes (sas), manifestó Castillo³⁴.

Autonomía financiera: Otro aspecto que condiciona la función de la autónoma financiera es la revisión en la Ley de Municipalidades del artículo 12 sobre los postulados de la autonomía, que faculta la libre administración, la elaboración, aprobación, ejecución y administración del presupuesto (incisos 2 y 4), pero esto se ve delimitado en cuanto el gobierno central transfiere de los ingresos tributarios del presupuesto general la asignación de porcentajes que deberán ser distribuidos en un 50 por ciento en partes iguales y el 50 por ciento restante de acuerdo a la población, al índice de pobreza y eficiencia fiscal.

De estos ingresos las municipalidades destinarán hasta el 10 por ciento para gastos de administración propia, un 15 por ciento para operaciones y mantenimiento de la infraestructura social (comprendido en las remuneraciones del sector público local), un 1 por ciento se destinará anualmente para cubrir los costos de auditorías que ejecuta

el Tribunal superior de Cuentas, el resto de los recursos se destinarán al pago de aportaciones de la Asociación de Municipios de Honduras. El condicionamiento de los fondos limita destinar los mismos de acuerdo con la realidad y las necesidades de las municipalidades.

3.5.3 Distorsiones de la autonomía municipal según otras leyes

En este apartado se presenta una breve valoración de los marcos jurídicos que directa o indirectamente mencionan la relación de las municipalidades y los órganos externos; y cuyas implicaciones se reflejan en disposiciones de carácter general y de ámbito nacional. A continuación, se presenta una de las leyes del marco general en la que se identifican claramente distorsiones en cuanto a la asignación de atribuciones y delegaciones vinculadas con el marco competencial municipal:

3.5.3.1 Distorsiones de la autonomía municipal, limitaciones jurídico-institucionales (Ley de Minería, Decreto N° 291-98)

Partiendo de la revisión de la normativa general y las atribuciones contenidas en la Ley de Municipalidades, la Ley de Minería es una de las normativas que distorsionan las potestades de la autonomía municipal. En el Decreto N° 291-98 se creó un impuesto municipal aplicable a la actividad minera (Art. 105) que sustituye el impuesto de extracción o explotación establecido en la Ley de Municipalidades, donde compete a las municipalidades racionalizar el uso y explotación de los recursos municipales, entendidos como la explotación o extracción de recursos dentro del término municipal, por el cual se determina en el artículo 80 el pago de un canon territorial de 1 por ciento del valor de extracción, porcentaje que no es atribuido a las municipalidades del país que cuentan con recursos mineros.

Otra de las distorsiones de esta Ley es la autorización de recursos mineros a través de las concesiones. La concesión minera constituye un derecho real distinto y separado del predio donde se encuentre ubicado. Estos enunciados, delimitan la figura de la municipalidad como el órgano administrador y máxima autoridad del municipio. Entre sus facultades están la de proteger el ecosistema municipal y el medio ambiente y racionalizar el uso y explotación de los recursos municipales (Art. 14, incisos 6 y 8 de la Ley de Municipalidades).

3.5.4 Conclusiones

Sobre la base de la revisión de la Constitución y la Ley de Municipalidades se identifica que en relación a la normativa constitucional se establecen de manera general las competencias atribuidas a las municipalidades; y en el marco jurídico municipal, aunque se describe con mayor detalle las competencias de los gobiernos locales, se identifican claras distorsiones a la autonomía municipal.

³³ La Ley de Municipalidades en el artículo 5 señala que el Gobernador Departamental será de libre nombramiento por parte del Poder Ejecutivo.

³⁴ Entrevista realizada el jueves 3 de setiembre de 2009.

Se precisa que uno de los trabajos a futuro es determinar las competencias del gobierno central y las conferidas a los gobiernos locales, identificando cuáles atribuciones corresponden a cada uno y de ellas qué competencias son exclusivas o compartidas, incluyendo para ello la normativa general vinculada al ámbito municipal.

3.6 Distorsiones de la autonomía municipal en El Salvador

En El Salvador la autonomía municipal está decretada desde la misma Constitución de la República. En el artículo 203 se establece claramente que *“los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas (...)”*. Como marco rector, la Constitución sienta las bases para el ejercicio teórico y empírico de la autonomía municipal. Sin embargo, en la práctica tanto a nivel de marcos jurídicos como institucional encontramos una serie de contradicciones o incluso contradicciones que podrían imposibilitar el ejercicio de autonomía municipal.

De esta premisa surge el problema que se plantea en este apartado: ¿Qué distorsiones jurídicas e institucionales afectan el proceso de toma de decisiones de la autonomía política, administrativa y financiera en El Salvador?

3.6.1 Distorsiones jurídica institucionales en la autonomía política

Se entiende que una de las dimensiones de la autonomía política es la capacidad que tienen los gobiernos locales por definir políticas para la consolidación de su autonomía y el cumplimiento óptimo de sus competencias.

Si bien la Constitución de la República de El Salvador establece que los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo (Art. 203 Cn.), este artículo no hace referencia a la autonomía política en su concepción de políticas públicas, al menos no de manera explícita. Sin embargo, la Constitución sí habla de realización de planes de desarrollo local a partir de una coherencia con el gobierno central, *“los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el concejo municipal respectivo; y las Instituciones del Estado deberán colaborar con la municipalidad en el desarrollo de los mismo”* (Art. 203, numeral 3)-. Es decir, establece la posibilidad de impulsar planes (como una materialización de las políticas públicas,) pero sólo teniendo como antesala la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Para algunos lo anterior podría representar una distorsión, ya que las municipalidades están sujetas a la coordinación de éstos con el gobierno central para impulsar políticas públicas. Más aún si se retoma el numeral 3 del mismo artículo 203 de la Constitución que establece como parte de la autonomía *“gestionar libremente en las materias de su*

competencia”. Sin embargo, la coordinación entre ambos se trata de un mecanismo necesario, ya que si bien se trata de diferentes niveles de gobierno, ambos forman parte de un mismo Estado.

La mayoría de las municipalidades de El Salvador son promotoras y ejecutoras de sus propias políticas públicas, unas más que otras. Éstas responden, como es lógico, a las necesidades de los municipios y tienen como marco jurídico especialmente una ley secundaria.

El Código Electoral establece la promoción de políticas para el desarrollo local a través de programas de salud, educación, desarrollo económico local entre otros (Art. 4 del Código Municipal). En el numeral 1 del Art.4 establece de manera explícita que compete a los municipios *“la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local (...)”*.

Si bien, el Código Municipal establece de manera explícita una serie de competencias, éstas pasarían a concretarse en políticas públicas; No obstante, existen en la práctica una serie de contraindicaciones para concretar en ello desde jurídicas hasta institucionales.

3.6.2 Distorsiones jurídica institucionales en la autonomía administrativa

El Código Municipal establece 29 competencias municipales, sobre la base del marco constitucional. Sin embargo, los gobiernos municipales prestan muchos servicios con sus propios recursos y de manera compartida con otras instituciones del gobierno central. La distorsión en la autonomía administrativa pudiera manifestarse en los traslapes de competencias, especialmente en las relacionadas a las implementación de las competencias municipales. *“... Quién hace qué y hasta dónde”* cita un artículo publicado en noviembre del 2008 en el boletín *El Salvador en la mira* del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA para referirse a este problema.

Uno de los ejemplos que se pueden citar es en el numeral 7 del artículo 4 del Código Municipal, en donde se establece que compete a los municipios *“el impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, habías, playas y demás sitios propios del Municipio”*. Este artículo dice de manera clara que las municipalidades promoverán el impulso del turismo. Sin embargo, además de no fijar los mecanismos que determinen cómo se realizará, tampoco se aclara cómo intervendrán el gobierno central, siendo que existen instituciones nacionales que tienen también delegado este mandato.

El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo establece en el artículo 45-A, numeral 2, que el Ministerio del Medio Ambiente y de Recursos Naturales es el encargado de *“ejercer la dirección, control, fiscalización, promoción y desarrollo en materia de medio ambiente y recursos naturales”*. En ese mismo sentido, la Ley de Turismo hace referencia a las municipalidades, pero sólo en el sentido de que tiene que respetar y mantener la vocación turística cuando autoricen

construcciones. “(...) Las entidades y organismos del Estado o de las municipalidades que tengan la atribución legal de autorizar construcciones, edificaciones o cualquier otro tipo de infraestructura, estarán obligadas a respetar y mantener la vocación turística de tales recursos y las de su ámbito de influencia, para lo cual las construcciones, edificaciones e infraestructuras que se autoricen deberán ser compatibles con los elementos necesarios para el desarrollo turístico de las mismas” (Art. 8, en el apartado de Competencias en Materia de Turismo).

De la misma forma que en el ámbito del turismo también se puede encontrar otras áreas en las que las que encontramos también distorsiones. Si bien la Constitución y el mismo Código Municipal (Art.5) dan pautas para que haya una coordinación entre ambos niveles de gobierno, en la práctica éstas pueden quedar difusas. Entonces, ¿cómo resolver este dilema? ¿Quién hace qué y hasta dónde?

En lo referente a la organización y planificación institucional, una distorsión es que más allá de la integración de las autoridades de los gobiernos locales (Art. del 24 al 31), el Código Municipal no establece cuáles será la forma en la que se organizarán las municipalidades. En la práctica cada municipalidad se rige bajo sus planes operativos anuales y planes estratégicos. Sin embargo, ello lleva que en ocasiones los empleados de las municipalidades desconozcan aspectos de control de la gestión municipal, por ejemplo los que establecen tanto el Código Municipal como en la Ley de la Corte de Cuentas.

El Código Municipal, por ejemplo, establece en el artículo 105 que “los municipios conservarán, en forma debidamente ordenada, todos los documentos, acuerdos del concejo, registros, comunicaciones y cualesquiera otros documentos pertenecientes a la actividad financiera y que respalde las rendiciones de cuentas o información contable para los efectos de revisión de las unidades de auditoría interna respectivas y para el cumplimiento de las funciones fiscalizadoras de la Corte de Cuentas”.

3.6.3. Distorsiones jurídica institucionales en la autonomía financiera

Es probable que la distorsión jurídica institucional en la autonomía financiera sea una de las más visibles, ya que son indicadores bastante tangibles: transferencias desde el gobierno central, ingresos internos por recaudación de impuestos y controles sobre la ejecución.

En El Salvador la transferencia se hace a través de FODES (Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios) y representa el 7 % de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado. Si bien es uno de los más altos a nivel Centroamericano, existen muchas restricciones en su uso. De hecho, la Ley FODES señala que no se podrá utilizar más del 25 % de las transferencias en gastos de funcionamiento (retomado del Estudio Comparativo Sobre Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana, 2008: 32). Pero,

el condicionamiento en el uso de recursos impide que las municipalidades puedan orientar los mismos de acuerdo a su propia realidad.

Por otro lado, en lo relativo a la recaudación de impuestos también existe una malformación jurídica entre la Constitución, el Código Municipal y la Asamblea Legislativa, como institución reguladora en este tema. En primer lugar, la Constitución de la República de El Salvador establece autonomía municipal en lo económico (Art.203 y 204). Sin embargo, en el mismo artículo 204, numeral 6, se restringe la misma cuando señala qué elementos comprende la autonomía del municipio: “La autonomía para elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa”.

En la práctica, la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa es la que trabaja el tema de los impuestos municipales. Actualmente la Comisión de Asuntos Municipales tiene alrededor de 40 expedientes pendientes de estudio, muchos de los cuales ingresaron en el año 2001 sin que haya habido una resolución.

Al respecto, en mayo del 2008, COMURES (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador) elaboró y presentó a la Asamblea una ley marco para la actualización de anteproyectos de leyes de los impuestos municipales. Sin embargo, a la fecha no se ha aprobado.

3.7 Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía municipal en Nicaragua

La Constitución Política de la República de Nicaragua establece en su artículo la autonomía municipal, tanto en lo administrativo, como en lo financiero y lo político³⁵. El desarrollo de la autonomía, y por consiguiente del aumento

³⁵ **Art. 177.-** Los municipios gozan de autonomía política administrativa y financiera. La administración y gobiernos de los mismos corresponde a las autoridades municipales.

La autonomía no exime ni inhibe al Poder Ejecutivo ni a los demás poderes del Estado, de sus obligaciones y responsabilidades con los municipios. Se establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los municipios del país, el que se distribuirá priorizando a los municipios con menos capacidad de ingresos. El porcentaje y su distribución serán fijados por la ley.

La autonomía es regulada conforme la Ley de Municipios, que requerirá para su aprobación y reforma de la votación favorable de la mayoría absoluta de los diputados.

Los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción. En los contratos de explotación racional de los recursos naturales ubicados en el municipio respectivo, el Estado solicitará y tomará en cuenta la opinión de los gobiernos municipales antes de autorizarlos.

La Ley de Municipios deberá incluir, entre otros aspectos, las competencias municipales, las relaciones con el gobierno central, con los pueblos indígenas de todo el país y con todos los poderes del Estado, y la coordinación interinstitucional.

de su complejidad, resulta en gran parte de las reformas constitucionales de 1995 y las reformas a la Ley de Municipios en 1998. Estas reformas propician que los municipios se visualicen como agentes para el desarrollo y no simples prestadores de servicio, al exponer que éstos tienen entre sus competencias cualquier materia que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción.

Específicamente en lo que corresponde a lo administrativo y financiero, la Constitución Política expone, como una de las garantías de la autonomía municipal, la influencia de los municipios en el cumplimiento del marco competencial que inciden en su desarrollo socioeconómico y en la explotación de los recursos naturales. En lo político, la autonomía se garantiza según la Constitución con la elección de autoridades por medio del sufragio universal, igual, directo, libre y secreto. Los aspectos de autonomía municipal no se reflejan de forma extensa en la Constitución Política. Sin embargo, dicho artículo establece una garantía constitucional al delegar la regulación de la autonomía municipal en la Ley de Municipios.

El hecho de delegar en la Ley de Municipios la regulación de la autonomía municipal permite establecer en forma específica el ejercicio de dicha condición y sus limitantes. Dicha ley en su artículo 2 establece que *“la autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen”*³⁶; sin embargo, a continuación se expresa una distorsión tanto a nivel jurídico como institucional al referirse que este principio de autonomía no exime ni inhibe a los Poderes del Estado de obligaciones y responsabilidades.

Esta disposición conduce a una serie de contradicciones jurídicas por cuanto diversas instituciones tienen competencias propias fijadas por leyes paralelas y orgánicas que inciden en la gestión municipal. Esta situación origina una serie de distorsiones por cuanto incide en el desempeño de la gestión municipal al verse su autonomía obligada a una serie de interpretaciones y articulaciones de forma espontánea.

Estas distorsiones jurídicas se presentan en cada uno de los ámbitos de la autonomía municipal, sea la autonomía administrativa, la autonomía financiera y la autonomía política. Asimismo, se presenta en cada uno de los niveles del marco jurídico, tanto a nivel constitucional como en la Ley de Municipios y en las leyes conexas que inciden en la gestión municipal.

3.7.1 Las distorsiones jurídicas en la autonomía financiera y política

La autonomía financiera se concibe como la potestad de “hacer uso y distribución de los recursos financieros, ya sea de fuentes internas o externas. Reconoce las decisiones sobre los recursos financieros de los gobiernos locales, en el marco de un sistema nacional acorde con las competencias de las distintas administraciones. Comprende la capacidad

del gobierno local para realizar inversiones o generar gasto público en beneficio de lo local” (Fundación DEMUCA-OdAM 2009). La autonomía política se sustenta en la elección popular de las autoridades locales. Sin embargo, esto es sólo una parte de la autonomía. En profundidad se trata de que los municipios, como un nivel de gobierno, puedan definir políticas para el cumplimiento óptimo de sus competencias y el definir políticas implica tener la capacidad de implementarlas, para lo cual se necesitan recursos tanto humanos como financieros.

El fortalecimiento de estos dos ejes de la autonomía municipal incide en la superación de las distorsiones jurídico-administrativas por cuanto se fortalece la gestión municipal dejando atrás el concepto de competencias concurrentes. Sin embargo, estos ejes poseen sus propias distorsiones.

El principal aspecto que aglutina la autonomía política y la autonomía financiera es sobre su capacidad de ejercer libremente su derecho a realizar un asociacionismo municipal para poder enfrentar de forma conjunta retos sobre sus competencias. Al existir las limitantes financieras y técnicas en la gestión municipal, los municipios tienen la posibilidad de asociarse, en cualquiera de sus formas, para el cumplimiento de sus competencias. Las variantes que ofrece la Ley de Municipios es su artículo 12³⁷ son las de Asociaciones y mancomunidades. Como requerimiento se estipula que las asociaciones deben de inscribirse en INIFOM. Sin embargo, en el caso de las mancomunidades se exige una aprobación de parte de la asamblea nacional para su conformación.

Al ser las mancomunidades las asociaciones que se conforman para solventar un problema de carácter de servicios municipales, la disposición de la aprobación por parte de la Asamblea Nacional limita la autonomía política por cuanto condiciona una herramienta que permita la formulación de políticas de forma conjunta con otros municipios. En el aspecto financiero se coopta la posibilidad de realizar inversiones más eficientes para el cumplimiento de sus competencias.

3.7.2 Las distorsiones jurídicas en la autonomía administrativa

La autonomía administrativa, según la Fundación DEMUCA, se enfoca en la capacidad de los municipios de crear

³⁷ **Art. 12.-** Los municipios podrán asociarse voluntariamente por medio de asociaciones municipales que promuevan y representen sus intereses y prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades.

Los municipios también, podrán voluntariamente, construir Mancomunidades y otras formas de asociación municipal con personalidad jurídica, cuyo propósito será racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Las Mancomunidades son personas jurídicas de derecho público de prestación de determinados servicios municipales. Para su creación se requiere, además de la aprobación de la Resolución respectiva por los Concejos Municipales de los Municipios a mancomunarse, de la posterior aprobación de la Asamblea Nacional.

³⁶ Art 2.- Ley 40 – 261 Ley de Municipios.

su estructura administrativa y ordenar su territorio para implementar sus servicios y competencias (*Fundación DEMUCA. Observatorio de la Autonomía Municipal. 2009*). En Nicaragua, sin embargo, la incidencia de instituciones o poderes del Estado enmarcan dichas capacidades precisamente porque inciden en sus propias competencias.

Dichas instituciones y poderes estatales se dividen en rectoras de la gestión municipal y en instituciones de incidencia competenciales. La principal institución rectora en el ámbito administrativo es el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), que se encarga de brindar asesoría integral a las municipalidades para el mejor cumplimiento de sus competencias y atribuciones, presidir la Comisión Sectorial de Descentralización y apoyar y facilitar la modernización de la administración municipal. Las instituciones de incidencia competencial son aquellas que su ámbito de acción incurre en aspectos que también forman parte de la gestión municipal. Entre dichas instituciones tenemos a: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), Ministerio de Transporte e Infraestructura, el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) y el nuevo Ministerio de Energía y Minas.

Cada una de las competencias concurrentes en que inciden los niveles de gobierno municipal y central en el ámbito administrativo, se refieren principalmente a la ejecución de las competencias por servicios municipales (basura – salud pública y mantenimiento de caminos) y en el control y uso de los recursos naturales. Estos dos aspectos son los más sensibles que se exponen en la definición de la autonomía administrativa. Por tanto, implica el control de recursos necesarios para el desarrollo local.

Un ejemplo de distorsión jurídica se manifiesta con la estrategia de descentralización llevada a cabo a finales del año 2006. Aun cuando los gobiernos locales tienen la potestad constitucional (y reafirmado en el artículo 2 de la Ley de Municipios) de incidir en el desarrollo socioeconómico como parte de sus competencias, *“cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial de cada municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad, debe de estar reservada para el ámbito de competencias de los mismos municipios”* las acciones para la consecución efectiva de dichas competencias se rigen por los lineamientos designados por instituciones del gobierno central.

Por su parte, en cuanto al ordenamiento territorial y el uso de recursos naturales, las competencias municipales establecidas en el art. 7 mandatan que los municipios deben *“desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del Municipio y del país, fomentando iniciativas locales en estas áreas y contribuyendo a su monitoreo, vigilancia y control, en coordinación con los entes nacionales correspondientes”*, así mismo se establece en el decreto 14 -99 que los municipios tienen la potestad de declarar zonas protegidas cuando estas queden en su territorio.

Estas disposiciones afectan los tres niveles de autonomía municipal, por cuanto depende el aprovechamiento los recursos como fuente de financiamiento y la capacidad de disponer de ellos. Sin embargo, en la Ley de Medio Ambiente se establece la instancia de control y establecimiento de normas para las áreas protegidas es MARENA y que dicha entidad administrará el sistema de permisos y evaluación de impacto ambiental. La misma Ley en su artículo 15 establece que MARENA establecerá las normas, pautas y criterios para la elaboración de planes de ordenamiento territorial designando en su artículo 16 que los gobiernos locales elaborarán y ejecutarán dichos planes.

Otras competencias que por concurrencia presentan distorsiones se refieren a la salud pública, siendo involucrados el Ministerio de Salud (MINSAL) y las alcaldías y las competencias referentes al ordenamiento urbano, en donde el Ministerio de Transporte e Infraestructura está facultado a establecer las normas. Sin embargo, aparecen como competencias municipales el control del transporte, la señalización urbana y el ornato municipal.

Estas situaciones son producto de competencias concurrentes en su naturaleza general, que, sin embargo, se vuelven distorsiones a medida que su implementación se desarrolla. Esta situación puede explicarse por el reciente modelo de municipalización y descentralización que ocasiona una visión paternalista sobre los municipios (en muchos casos adecuada) ya que éstos no tienen la capacidad de asumir totalmente las competencias delegadas. A medida que se fortalezcan los municipios, que se desarrolle su autonomía, se podrán solucionar dichas distorsiones. El desarrollo implica profundizar en cada una de las vertientes de la autonomía.

A modo de conclusión, la superación de las distorsiones depende en gran medida del fortalecimiento en la gestión municipal y de la adecuación del marco jurídico municipal, teniendo como punto de partida la reglamentación de la concurrencia de las competencias municipales. Se trata de fortalecer la gestión municipal para que ellos mismos puedan cumplir con sus competencias, logrando satisfacer las necesidades de su población. En la medida que se consiga esta situación, la injerencia de parte de las instituciones del gobierno central disminuirá por medio de las competencias concurrentes.

De forma relacionada, los aspectos políticos y financieros inciden en el fortalecimiento del aspecto administrativo, ya que proporcionan las herramientas para la formulación e implementación de políticas públicas locales. La superación de las distorsiones jurídicas combinando aspectos técnicos y jurídicos nos implica avanzar en la autonomía y, por tanto, en la gestión de los municipios.

3.8 Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía municipal en Costa Rica

En Costa Rica, la Constitución Política y el Código Municipal constituyen los instrumentos jurídicos que regulan lo relacionado con la gestión del régimen municipal. Sin embargo, existe un conjunto de leyes, códigos, decretos y políticas que regulan materias que no están previstas ni en la Constitución Política ni en el Código Municipal, pero que son fundamentales para el cumplimiento de las normas establecidas en las dos herramientas legales anteriores.

El estudio de este marco normativo vinculado al régimen municipal en Costa Rica nos permite dar un seguimiento a aspectos tales como: *¿Qué es la autonomía municipal? ¿Cuáles son las constantes jurídicas que permiten u obstaculizan su cumplimiento? ¿Cuáles son las fortalezas o debilidades que se identifican desde el origen de la ley?* De esta forma podemos acercarnos a una mejor comprensión del estado del modelo de la autonomía municipal en Costa Rica.

Sobre la base del principio de autonomía municipal, este apartado constituye entonces una introducción a las distorsiones que presenta el marco jurídico, que de una forma u otra limitan o lesionan el ejercicio pleno en la gestión de los asuntos de carácter local y establecen una serie de parámetros y lineamientos que obstaculizan el cumplimiento de la autonomía municipal en el país.

En un primer momento, se hará referencia al ordenamiento constitucional y a los lineamientos que regulan el régimen municipal, que en Costa Rica se encuentran recogidos en el Código Municipal. En un segundo momento, se analizarán los artículos identificados en la legislación complementaria que están relacionados con la autonomía municipal, de acuerdo a la división temática en autonomía administrativa, financiera y política.

3.8.1 Distorsiones de la autonomía municipal según la Constitución Política de la República de Costa Rica y Código Municipal

En primer lugar, podemos hablar a nivel constitucional, haciendo referencia a las distorsiones que podemos encontrar a nivel de la Constitución Política, la cual expone de manera breve algunos lineamientos referidos al régimen municipal recogidos en un total de ocho artículos. En estos artículos se refiere específicamente a la división del territorio, la razón de ser del gobierno municipal, la asignación presupuestaria que se le asigna a los gobiernos locales, la composición de estos entes y el tipo de acuerdos que puede establecer la municipalidad.

La distorsión jurídica que se identifica en este primer nivel, se presenta cuando comparamos lo establecido en el artículo

170 respecto a los artículos 174 y 175. El artículo 170 señala que las corporaciones municipales son autónomas. Sin embargo, posteriormente el artículo 174 establece que la ley debe indicar cuando las municipalidades necesitan la autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas o enajenar bienes muebles o inmuebles.

Lo anterior genera una distorsión, ya que condiciona a las municipalidades a la autoridad legislativa en una materia financiera muy importante, que se refiere a las posibilidades de uso y planificación de los recursos financieros municipales, generándole entonces una limitación en su gestión como ente autónomo.

Por su parte, el artículo 175 de la Constitución indica que las municipalidades deben dictar sus presupuestos ordinarios o extraordinarios y que estos necesitan para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General de la República, entidad que se encarga de fiscalizar la ejecución de éste presupuesto.

Lo estipulado en este artículo supedita a las municipalidades a los criterios establecidos por la Contraloría y en la práctica ha llegado a constituir una de las principales limitaciones en la gestión municipal, ya que establece lineamientos específicos para su elaboración y plazos para su presentación, lo cual acorta la capacidad autónoma de los municipios para la elaboración de sus presupuestos y la ejecución de los mismos.

Es importante también analizar si los artículos que señala la Constitución Política se repiten en el Código Municipal, se omiten o se amplía su contenido, ya que en muchos casos esto puede también generar una distorsión. En el caso de la asignación presupuestaria, que se establece en el artículo 170 de la Constitución Política, sobre la suma no menor del 10 por ciento que se le otorga a las municipalidades del Presupuesto Ordinario de la República, esta disposición no se encuentra en el Código Municipal y no se establece en esta legislación ningún apartado relacionado con este rubro del Presupuesto Nacional.

Los demás artículos de la Constitución Política referentes al tema municipal, se contemplan en el Código Municipal, ampliados y detallados. En cuanto a esta norma legal se refiere, la mayor distorsión que se encuentra en el Código Municipal, tiene relación con la comentada anteriormente en la Constitución Política, donde se habla sobre la elaboración y aprobación del presupuesto de las municipalidades.

En el artículo 4 del Código Municipal se establece que las municipalidades poseen autonomía administrativa, política y financiera, conferida desde la Constitución Política. Sin embargo, más adelante, en el capítulo relativo al Presupuesto Municipal, se establece que las municipalidades deben utilizar la técnica presupuestaria propuesta por la Contraloría General de la República (CGR) para la elaboración de sus presupuestos. El artículo 97 señala que la CGR deberá aprobar el presupuesto ordinario a más tardar el 30 de setiembre de cada año y los presupuestos extraordinarios, dentro de los quince días siguientes a su aprobación.

Todos los asuntos relacionados con el tema del presupuesto municipal (su elaboración, aprobación y fiscalización) vinculan de manera directa y forma subordinada a las municipalidades con la Contraloría, ya que las primeras, a pesar de poseer autonomía financiera y administrativa, deben recurrir a la CGR para poder disponer de sus recursos financieros y planificar la ejecución de los mismos, lo cual va en contraposición con el principio de autonomía que nace desde la Constitución y se consolida en el Código Municipal.

Otro de los apartados que condiciona el ejercicio de la autonomía municipal se encuentra en el artículo 93, el cual señala que las municipalidades no pueden destinar más del 40 por ciento de sus ingresos ordinarios a atender los gastos generales de administración. A pesar de que esta disposición busca encauzar la mayor parte de los ingresos municipales en inversión cantonal, limita una vez más la capacidad de la municipalidad de ejecutar de manera autónoma los ingresos y decidir el rubro que destina a cada uno de los gastos en que incurre como organización.

A la hora de hacer referencia a las distorsiones jurídicas que se presentan con respecto a la autonomía municipal en las leyes complementarias, se puede explicar de acuerdo al área de la autonomía política con la que se relacionan.

3.8.1.1 Distorsiones jurídicas de la autonomía política

Con relación a la autonomía política, se debe analizar el Código Electoral, el cual regula lo relativo al sistema electoral en Costa Rica³⁸.

Por su parte, en el Código Municipal se establecen algunas disposiciones que pueden obstaculizar la autonomía municipal. Por ejemplo, en el artículo 63, se señala que si un partido de carácter local no participa en una elección o si bien no obtiene un número de votos válidos mayor o igual al 1% del total de electores inscritos en el cantón será cancelado sin más trámite.

Esto constituye una de las barreras electorales a nivel local. Sin embargo, las condiciones de competencia a nivel local son muy distintas a las de nivel nacional, y en ello se encuentra el no contar con financiamiento para las actividades electorales. En el ámbito local, deben existir más herramientas de oportunidad o beneficios a nivel electoral, que le genere al régimen municipal y a las elecciones locales un papel protagónico dentro de la agenda política nacional

³⁸ Con respecto a esta ley, el aspecto más importante donde la autonomía política se ve lesionada, tiene que ver con la omisión que se hace de los partidos locales en la dotación de fondos públicos para los gastos electorales de campaña. Existe en el país el financiamiento estatal para los partidos políticos, el cual se otorga bajo ciertos parámetros, sin embargo, en el Código Municipal se hace caso omiso de las elecciones municipales en el otorgamiento de esta contribución, lo cual crea una barrera para la competencia partidaria municipal y supedita a los partidos locales a la agenda de los partidos nacionales y a las contribuciones que de ahí se puedan obtener para financiar los gastos de campaña.

y que fomente la participación ciudadana y el interés de la localidad en apoyar las iniciativas políticas que reúnan desde la misma comunidad administrar los intereses del cantón.

3.8.1.2 Distorsiones jurídicas de la autonomía administrativa

Con respecto a la autonomía administrativa, en el marco de las limitaciones jurídico- institucionales que presenta el marco legal complementario, se hace referencia, en primer lugar, a la ley de agua potable, la cual señala, en su artículo 6, que las municipalidades están obligadas de acatar las recomendaciones técnicas de construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua potable, indicados por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y por el Ministerio de Salubridad Pública y faculta a estos ministerios a vigilar todas las obras de abastecimiento de agua potable.

Con lo que respecta al área de la gestión de competencias, bienes y servicios, la ley de aguas señala, en su artículo 41, que las municipalidades administran las aguas de cañerías actuales, en tanto no se decrete la nacionalización del servicio. Además en el artículo 70 de la misma ley, se establece que las municipalidades tienen potestades de vigilancia sobre las aguas de dominio público, pero deben coordinar con el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), ya que las aguas de dominio público son propiedad del Estado.

Lo estipulado en los artículos de las leyes antes descritos, minimiza el papel de la municipalidad como un ente autónomo que administra los intereses de su localidad y además hace referencia al concepto de Estado como si los gobiernos locales estuvieran excluidos del mismo y parece entenderse al Estado únicamente como el gobierno central.

Por otra parte, la intervención de los Ministerios antes mencionados, en el accionar de la municipalidad, específicamente en la función del abastecimiento de agua, genera no sólo que las municipalidades vean limitada su capacidad de gestión, sino que además se ven envueltos en un proceso burocrático en el que deben someterse a los tiempos y criterios de dichas instituciones, dejando en tela de duda su capacidad autónoma emanada constitucionalmente.

En otro artículo, la ley de aguas le concede a las municipalidades el 40 por ciento del impuesto de las concesiones por aprovechamiento de aguas para el desarrollo de fuerzas hidráulicas y eléctricas y agrega que los inspectores cantonales de aguas deben ser propuestos por la municipalidad y nombrados por el MINAET y solo éste puede removerlos; en el mismo artículo, la ley establece que de esa parte del impuesto que le corresponde a las municipalidades, éstas deben pagar los sueldos de los inspectores cantonales y lo correspondiente al MINAET.

Lo anterior es una contradicción jurídica, que va en detrimento de la autonomía municipal, ya que le atribuye a la municipalidad el cobro de un impuesto, otorgándole lo correspondiente al 40 por ciento del mismo, pero condicionando al

mismo tiempo el uso que la municipalidad le pueda dar a este ingreso, y además se le obliga a devolverle al Gobierno central un porcentaje de este impuesto, lo cual contradice el porqué se le asignó a la municipalidad en un primer momento.

También en el área de la gestión de competencias, bienes y servicios, la Ley General de Salud establece, en su artículo 280, que el servicio de recolección y disposición de basura, limpieza de caños y parajes públicos se encuentra a cargo de las municipalidades y que éstas podrían gestionar dicho servicio por administración, o por contratos con empresas o particulares. Sin embargo, el artículo señala que para la validez de dichos contratos se requiere la aprobación del Ministerio de Salud, lo cual una vez más limita la capacidad de las municipalidades para tomar decisiones y gestionar los servicios de manera más expedita, y dejando nuevamente la decisión en el gobierno central y atando de manos a los gobiernos locales.

Sobre este mismo tema, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), señala, en su artículo quinto, que esta entidad será la que fijará los precios y tarifa y velará por el cumplimiento de las normas de calidad y la prestación óptima del servicio de recolección y disposición de basura. Esta disposición lesiona la autonomía administrativa al no permitir a la municipalidad establecer las tarifas por los servicios que presta, quedando nuevamente sujeto a las decisiones que desde el ente central se produzcan.

3.8.1.3 Distorsiones jurídicas de la autonomía financiera

Entre las leyes que eventualmente podrían generar distorsiones en el cumplimiento de la autonomía municipal en materia financiera, se puede mencionar en primer lugar, la Ley de Control de Partidas Específicas con cargo al presupuesto nacional, la cual menciona en su artículo 5, que las municipalidades que no cobren efectivamente sus tributos y precios públicos municipales, se les rebajara entre un 10% y 20% de los montos que les corresponda por partidas específicas y estos montos se distribuirán entre las municipalidades que posean mayor efectividad en el cobro.

Muchos de los gobiernos locales del país no cuentan con capacidades técnicas, ni con una estructura organizacional que les facilite un efectivo ejercicio en el cobro de las tasas y los impuestos, sumado a esto no se cuenta con capacitaciones técnicas que les permitan desarrollar el cumplimiento de estas competencias. A pesar de esto se les exige una eficiente gestión de cobro y la posibilidad de rebajar los fondos que le fueron asignados en un principio.

Esta situación permite visualizar cómo las municipalidades en Costa Rica se encuentran sujetas a estas disposiciones del gobierno central, el cual le otorga competencias sin antes capacitarlo para ejercer las mismas y condiciona el traslado de recursos a estos entes, basándose en parámetros que no toman en cuenta las asimetrías existentes entre las diferentes municipalidades del país y el limitado recurso humano capacitado con el cuentan muchas de estas.

Siguiendo con la Ley de Control de Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, en su artículo 7 señala que las municipalidades pueden utilizar saldos derivados de las partidas específicas y transferencias presupuestarias ya ejecutadas. Sin embargo, el mismo artículo establece que estos montos pueden ser destinados únicamente para la compra de combustible y el mantenimiento de la maquinaria municipal, cuando tengan tres años o más de encontrarse en la cuenta. Esta disposición también distorsiona el ejercicio de la autonomía municipal, específicamente la autonomía financiera, ya que define el uso que la municipalidad le deben dar a los montos que no fueron ejecutados en asignaciones anteriores, dejando a la municipalidad sin capacidad para establecer prioridades en la ejecución de sus ingresos y evidenciando una intromisión en las posibilidades de uso y planificación de los recursos financieros municipales.

Como segundo punto, se analiza lo estipulado en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. Esta normativa instaura un impuesto único a los combustibles nacionales e importados, estableciendo cánones de cobro y dictando los destinos específicos de los ingresos recaudados a través de este impuesto. En su artículo número 5, la Ley establece que de éste impuesto único sobre los combustibles, el 30% se debe destinar al Consejo Nacional de Viabilidad (CONAVI). De la totalidad de este porcentaje, un 25% le corresponde a las municipalidades³⁹, para los gastos de conservación, mantenimiento rutinario y periódico, mejoramiento y rehabilitación, y los sobrantes se utilizarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal.

Más adelante, este artículo señala que la ejecución de estos recursos se debe realizar de preferencia bajo una modalidad participativa de ejecución de obras, por lo que el destino de los recursos lo debe proponer a cada concejo municipal, una junta vial cantonal, la cual está integrada por representantes del gobierno local, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y de la comunidad, por medio de una convocatoria pública y abierta.

Existen otras distorsiones jurídicas que limitan la autonomía financiera, en la medida en que exigen a la municipalidad solicitar permisos para llevar a cabo acciones o modificar el destino de los recursos, tal es el caso de la Ley de Planificación Urbana, la cual establece, en su artículo 9, que la municipalidad y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) pueden comprar, permutar o vender bienes inmuebles, comprendidos dentro de un programa de renovación urbana y traspasarse entre sí esos mismo bienes. Sin embargo, para realizar estos trámites se requiere previa autorización de la Contraloría General de la República (CGR).

Esta disposición obstaculiza la capacidad de gestión de las municipalidades, condicionando sus acciones a los criterios del gobierno central y estableciendo procedimientos meramente burocráticos que atrasan el cumplimiento de las competencias municipales.

³⁹ Esto se refiere al 25% del total del 30% del impuesto designado al CONAVI y no al 25% del total del impuesto único sobre los combustibles.

Por otro lado, con respecto a los programas de inversión pública, la Ley de Planificación Urbana señala en su artículo número 9, que es competencia del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Lo estipulado en este artículo genera que no se tomen en cuenta las características específicas de las municipalidades y las disparidades que entre estas existen, ya que las necesidades de inversión vienen a ser distintas en cada localidad, de acuerdo a las características de su entorno, su población y las actividades productivas que se mantengan en el cantón, por lo que una directriz proveniente del gobierno central, que disponga la exigencia de lineamientos prioritarios para el establecimiento de planes de inversión, relega a un segundo plano la existencia de una agenda local donde se prioricen los intereses particulares de las localidades.

En este apartado se puede también hacer referencia a la ley orgánica de la Contraloría General de la República, donde como se señaló anteriormente, se establece que éste órgano es el encargado de aprobar y fiscalizar los presupuestos municipales, sin embargo esto ya se explicó en el apartado del Código Municipal. La Contraloría ha elaborado también una serie de reglamentos y normas complementarias en materia de presupuestos municipales. En éstos se establecen disposiciones legales y técnicas que las municipalidades deben tomar en cuenta para la elaboración de los presupuestos, para la aplicación de impuestos, utilización de los recursos, aumentos salariales, entre otros.

Estas disposiciones generan una relación de sometimiento de las municipalidades ante la Contraloría, ente que se ha convertido más que un fiscalizador, en un ente burocrático que limita en margen de acción presupuestaria de las municipalidades.

3.9 Distorsiones jurídico institucionales de la autonomía municipal en Panamá

El marco jurídico que delimita el ejercicio de la autonomía municipal y el sistema institucional muestra contenidos y modos de accionar que reflejan, tanto las visiones y corrientes ideológicas predominantes, como el contexto político en el que se realizó su negociación y aprobación, matizado por los pesos coyunturales que definieron estructuras y visiones institucionales. Con esto se refleja una fuerte influencia de los poderes políticos con capacidad para decidir en la toma de decisiones. Así lo refleja la generación de distorsiones en la trama jurídica institucional que determina el modelo de autonomía municipal panameño, el cual fue edificado en diferentes contextos histórico- políticos y que, como otros temas de la vida nacional, también requiere de una real experiencia de democracia participativa capaz de estructurar el Estado y construir procesos en coherencia con un proyecto nacional decididamente incluyente de la autonomía municipal.

A riesgo del peso negativo que pueda atribuírsele, la identificación de distorsiones es un paso obligado en la hoja de ruta hacia una real autonomía municipal. La naturaleza de un gobierno unitario como el nuestro exige tener presente que no toda concurrencia constituye una distorsión pero es útil determinar *¿en qué medida la aplicación de los marcos legales y la estructuración institucional que regula la relación entre el gobierno central y los gobiernos locales afectan el ejercicio de su autonomía?*, a pesar de que Panamá carece de un Código Municipal y que tampoco existe un esfuerzo de consolidación y revisión de la coherencia existente entre las normas constitucionales, la ley municipal y las leyes complementarias y sectoriales con injerencia en la autonomía administrativa, financiera y política de los municipios.

Tres fuentes instrumentales básicas se pueden reconocer en la conformación del marco legal: (a) la Constitución de 1972, reformada en 1978, 1983, 1994 y en el 2004, (b) la Ley 106, sobre Régimen Municipal y recientemente se incorpora la Ley 37 Que Descentraliza la Administración Pública, casi cinco años después que el artículo N° 233 de la constitución, fruto de las reformas constitucionales del 2004, estableciera el mandato para un proceso de descentralización y una ley que lo regulara. Al presente, sólo la Constitución y la Ley 106 tienen un recorrido real de aplicación porque la Ley de Descentralización luego de convertirse en ley de la República el 29 de junio del 2009 se atrasó en el calendario para su implementación y posteriormente, el 31 de octubre la Asamblea Nacional aprobó en Tercer Debate el proyecto de ley que suspende su vigencia hasta el 30 de junio del 2014. La situación continúa en la ambigüedad porque, hasta la fecha, dicho proyecto no ha logrado convertirse en ley de la república dado que aún espera la sanción del Ejecutivo.

Sobre esto pesa como antecedente que mueve voluntades y posicionamientos políticos el que la última etapa en la elaboración de la Ley de Descentralización igual que su elaboración, su presentación como iniciativa legislativa del Ministerio de Economía y Finanzas e incluso su Primer Debate se realizaron durante el período pre-electoral, en un ambiente político no necesariamente favorable a visiones unitarias y de consenso y con la persistencia tanto de corrientes defensoras del centralismo como de prejuicios con respecto a las capacidades existentes en el ámbito local. La etapa final de su trámite legislativo para el Segundo y Tercer Debate, para la sanción del Ejecutivo y su promulgación en la Gaceta Oficial, coincidió con los últimos días del período de transición que culminaba el mandato del gobierno saliente, entre el 23 y el 30 de junio, incluido en el camino el veto parcial del Ejecutivo que lo obligó a volver al recinto legislativo, antes de convertirse en Ley de la República.

3.9.1 Distorsiones jurídicas de la autonomía política

El contenido constitucional establece una distribución del poder en la relación provincia-municipios-corregimiento en la que los representantes de este último transitan con una cuota importante tanto en el aspecto normativo municipal como en la planificación provincia y su relación con el

gobierno central, además de sus funciones propias en las Juntas Comunales. Además, otorga a los representantes de corregimiento voz y voto tanto en el concejo municipal como en el provincial, espacios decisorios en los que el alcalde(sa) como jefe de la administración municipal sólo tiene derecho a voz.

Los concejos municipales, en el que los representantes de corregimiento asumen el rol de concejales, tiene como función, indicada en el artículo 242 la expedición, modificación y derogación de acuerdos y resoluciones en materia financiera y administrativa, con fuerza de ley en el municipio, lo que indica un reconocimiento de poder en la regulación del gobierno municipal.

La capacidad de la población del distrito para intervenir en el gobierno de su territorio, aunque está reconocida tanto en la constitución en su artículo 68 sobre la posibilidad de recurrir contra acuerdos, resoluciones, actos del concejo o de servidores públicos municipales por faltas a la constitución, a la ley o violación a los acuerdos municipales y que en la Ley 106 reconoce el derecho al referéndum, iniciativa y plebiscito en el ámbito municipal es un acto de autonomía de la base social del municipio al que se ha recurrido escasamente en la historia del país. Por eso quizás, la Ley 37 los incluye como una novedad y especifica nuevos mecanismos para su ejercicio.

La Ley 51 de 1984, sobre los Consejos Provinciales, que contiene las modificaciones a la ley 50 de 1973⁴⁰ refuerza el poder político que recae sobre los representantes de corregimiento como integrantes de esta instancia y como elegibles para conformar su directiva. Usualmente su participación en el Consejo Provincial se da desde la identidad de representantes, velando por los intereses del corregimiento más que por los asuntos municipales que le son propios en su calidad también de concejales. Los alcalde(sa)s, por ejemplo, participan en este concejo sólo con derecho a voz, quizás fundamentado en que la ley de los consejos provinciales proviene de un período en que los alcalde(sa)s no eran elegidos por votación popular sino como autoridad de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo.

Con este antecedente contextual es explicable que esta ley contenga disposiciones típicas del período del que procede su texto original de 1973, por lo que es competencia del consejo provincial requerir informes de los funcionarios municipales y aparece la Junta Técnica Provincial, compuesta por las instituciones nacionales con representación en la provincia, como el ente encargado de realizar los trabajos técnicos para la programación del desarrollo económico en los municipios, además de hacerlo en la provincia y los corregimientos.

Finalmente, requerimos precisar que el marco jurídico e institucional de la autonomía municipal en Panamá experimenta un período crítico por el proceso vivido con la Ley

de Descentralización⁴¹. Lo incierto de su futuro ojalá pueda salvar el aporte que un proceso descentralizador genera y dinamiza para permitir una mayor autonomía del sistema económico local, promoviendo un proceso de acumulación regional destinado a la reinversión y al crecimiento de las economías locales y en términos de facilitar:

- La democratización de los procesos sociales mediante la ampliación de los derechos y libertades.
- El aumento de la participación popular y el control social, en el accionar de la administración pública.
- La satisfacción de las necesidades básicas, por parte de la totalidad de la población.
- La reducción de las desigualdades mediante una mejor distribución del producto social.
- El crecimiento económico de las colectividades locales involucradas, en base fundamentalmente a la retención razonable de sus excedentes.

Urge que la voluntad política y su expresión en posicionamientos y decisiones sobre el futuro de la ley de descentralización respondan con respeto a cinco elementos fundamentales inherentes a una verdadera autonomía municipal:

1. Autogobierno que garantice la existencia, a nivel subnacional, de entidades territoriales con gobiernos propios y no como simples agentes desconcentrados o administrativos de un nivel superior.
2. Autoadministración expresada en la capacidad del ente descentralizado para darse sus formas de funcionamiento y sus estructuras organizativas, sus procedimientos operativos y sus instrumentos de acción, en armonía con la estructura y funcionamiento general del Estado y con los principios constitucionales.
3. Recursos propios con disponibilidad no condicionada y suficiente para que el órgano descentralizado pueda dar cumplimiento cabal a las funciones de sus competencias y a las que le hayan sido asignadas.
4. Ejercicio delimitado del control por las instancias superiores, de manera que no interfiera ni en la naturaleza propia de la autonomía ni en la fluidez y eficiencia del desempeño municipal. El control a-posteriori versus el control a-priori es un paso avanzado en esta materia.
5. Peso específico funcional para que el conjunto de funciones descentralizadas correspondan a servicios esenciales para la satisfacción de las demandas locales y administrativas en las que el municipio pueda actuar efectivamente como promotor del desarrollo económico y social.

⁴⁰ La ley 55 de 1973, junto a las leyes 105 y 106 del mismo año y la Ley 51 de 1984 sobre los Consejos Provinciales, desarrollan preceptos constitucionales de 1972, en el contexto del marco legal requerido para el proyecto político en que el poder popular y "lo local" se identificaba con el corregimiento y no con el municipio como lo establece la Ley de Descentralización.

⁴¹ Resumido en su cronología, al inicio de este artículo.

3.9.2 Distorsiones jurídicas de la autonomía administrativa

La Constitución permite a través de del Consejo Provincial la intervención de esta instancia en la fiscalización de la administración municipal. A pesar de que el mismo lo conforman los representantes de corregimiento que también son concejales del municipio, su identidad desde este espacio les coloca, según el artículo N° 255 que establece las funciones del Consejo Provincial, con la facultad de requerir informes y hacer comparecer a funcionarios municipales para tratar temas referentes al Plan de Inversiones, obras y servicios públicos municipales.

La Ley 106 de 1973 sobre Régimen Municipal, aunque en el artículo 1 se reconoce al municipio como organización política autónoma del distrito, en su artículo 2, advierte que el Ejecutivo está facultado para establecer las condiciones cuando éste coopere total o parcialmente en obras o servicios municipales. Más adelante, en el artículo 20 deja claro que sale de su ámbito normativo la regulación en su municipio de los servicios públicos que el gobierno central haya confiado a otras entidades públicas o a las instituciones autónomas y semi autónomas. Intervienen también en este campo y de forma dispersa las leyes sectoriales en materia de salud, educación, servicios públicos y ordenamiento territorial que contienen materia de cumplimiento y competencias en el ámbito municipal.

En el manejo administrativo del municipio también tiene injerencia Ley N° 32 de 1984 que adopta la Carta Orgánica de la Contraloría General de la República porque establece que los métodos y sistemas de contabilidad de los municipios son establecidos por la Contraloría General.

Según la Ley 106, la Contraloría General de la República tiene facultades importantes en la fiscalización de los actos municipales e incluso tienen derecho a voz en los concejos para asuntos de tipo presupuestario. Según el licenciado Narciso Machuca, experto en el tema municipal con vasta experiencia pública y desde el IPADEHM, un ejemplo de distorsión es el que el municipio le pague a la Contraloría para fiscalizar su gestión y que ésta co-administre al municipio, violentando con esto la ley vigente.

En la Ley No 2 de 1987 sobre las funciones de los Gobernadores de las Provincias, en desarrollo del artículo 252 de la Constitución, aún permanece en el texto, en su artículo 4, numeral 18, sin modificaciones, su facultad para conceder licencias y vacaciones a los alcaldes(as). Aunque en la práctica se da como una atribución del concejo municipal, y el tema ya es superado con la nueva ley de descentralización, su existencia y permanencia en el marco legal no deja de ser un riesgo por la posibilidad de ser invocado en momentos de crisis o transición política.

En similar situación se encuentran los numerales 13 y 15 referentes a su facultad para suspender a los alcaldes (sas) de la provincia por faltas a la constitución, las leyes, acuerdos municipales, decretos y órdenes del ejecutivo, decisiones de los tribunales de justicia y organismos administrativos y con

respecto a su conocimiento primera instancia, juicio y aplicación de sanción actos e infracciones de los alcaldes (sas) que no constituyan delito. Incluye como segunda instancia el Ministerio de Gobierno y Justicia.

Nuevamente la Ley 25 de 1996 relativa a las ausencias especiales de los alcalde(sa)s establece en su artículo 2 que las licencias a los alcaldes(as) para ausentarse por más de 5 días del distrito son concedidas por los gobernadores de la provincia respectiva, actuando así como jefes de los alcaldes(as).

3.9.3 Distorsiones jurídicas de la autonomía financiera

Dos temáticas de tipo financiera tienen condicionantes ligadas estrechamente al tema presupuestario. Por ejemplo, el artículo constitucional N° 249 otorga facultades a los municipios para contratar empréstitos, pero ello se encuentra condicionado a la autorización del Poder Ejecutivo. Deja claro en su articulado que sólo podrá ser para tres utilidades: empresas municipales de explotación de bienes y servicios, construcción de obras de mejoramiento y servicio social y la adquisición de equipos para la organización de servicios públicos.

Este proceso de autorización, según la Ley 106, requiere del visto bueno por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y la Ley N° 32 de 1984 que adopta la Carta Orgánica de la Contraloría General de la República exige también el concepto favorable de la Contraloría. Las decisiones municipales sobre los empréstitos y las referentes a las inversiones en materia de adquisición de bienes, derechos y acciones tiene como una condicionante importante en la ley la existencia de la partida en el presupuesto, difícil requerimiento para los 52 municipios subsidiados cuyo presupuesto depende del Presupuesto General del Estado. En este mismo campo, el reconocimiento del presupuesto que hace esta ley en su artículo 121 como un Acto del Gobierno Municipal y la autoridad del alcalde(sa) para presentarlo a consideración del concejo municipal, como está establecido posteriormente en el artículo N° 124, adolecen de una real capacidad para ejercer dichas potestades, salvo el caso del 30% de los municipios que no requieren el subsidio del Estado.

Los subsidios exigen un trámite que no escapa a la típica burocracia centralista. Según el artículo N° 132 de la Ley 106, los municipios deben solicitarlo al Ejecutivo con la argumentación sobre su situación, y éste toma las decisiones según el informe de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas que incluye sus propuestas económico-administrativas para solucionar deficiencias y la recomendación que ambas instituciones gubernamentales hagan sobre la colaboración económica, que por medio del subsidio, haga el Estado a los municipios. Sin embargo, muchas veces esto no se da, sino que prevalecen los vínculos del alcalde(sa) con el ministro correspondiente, convirtiéndose en un tema facilitador del clientelismo político ante la ausencia de indicadores para realizar la transferencia de recursos. Es práctica común también que, año tras año, se

repetan contenidos similares para el presupuesto y su consecuente subsidio, ante tantas debilidades municipales de carácter técnico que logren superar metas y perspectivas de desarrollo municipal, incluidas las provisiones para avanzar en su autonomía.

Aunque la Constitución y la Ley 106 incluyen materia tributaria entre las competencias municipales, la ley 55 que regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales ha sufrido modificaciones con nuevas leyes como es el caso de la Ley N° 5 de 11 de enero de 2007, que agiliza el proceso de apertura de empresas, eliminando competencias municipales y haciendo prevalecer la autoridad del Ministerio de Comercio e Industrias. La propia Ley 55 ya presentaba restricciones a las potestades municipales porque sus resoluciones eran apelables ante la Gobernación cuya máxima autoridad, el gobernador es de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo.

A pesar de que tanto la Constitución como la Ley 106 reconocen como fuentes de ingreso municipal los derechos sobre la extracción de madera y la explotación y tala de bosques ya mencionada, la Ley 55 no considera tributos municipales las multas, los decomisos, los impuestos de procesamiento de aserraderos o procesadoras de trozas ni los derechos por la expedición de permisos de importación o exportación de maderas, resinas, semillas plantas y animales silvestres vivos o disecados. Los municipios de la provincia de Darién, fuente tradicional de madera, han expresado frecuentemente su queja por esta distorsión que permite la extracción y afectación a su riqueza natural sin recibir mayores beneficios económicos en razón de su procesamiento en aserraderos fuera del municipio.

En materia similar, las licencias para otra fuente de ingresos municipales como lo es la actividad de galleras, bolos y boliches también deposita en el Ministerio de Comercio e Industrias el trámite para la expedición de licencias comerciales para su funcionamiento.

Para concluir en lo referente a esta Ley, su artículo 69 sella la visión centralista que atraviesa el articulado advirtiendo que los Ministerios de Hacienda y Tesoro (hoy Ministerio de Economía y Finanzas), el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el de Comercio e Industrias según la materia asesorarán y colaborarán con los municipios en su cumplimiento.

3.10. Distorsiones jurídico institucionales de la autonomía municipal en República Dominicana

En la República Dominicana, tanto la Constitución como la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios hacen referencia a la autonomía que disponen los municipios dominicanos tanto en el ámbito político, administrativo como financiero.

El actual texto constitucional, proclamado de modo reciente el 26 de enero de 2010, contiene dentro de su Título IX *Del*

Ordenamiento Territorial y de la Administración Local, un capítulo dedicado expresamente a la administración local donde se incluyen los artículos vinculados al régimen municipal (sección II del capítulo II).

El primero de estos artículos (art. 199) hace referencia a la definición y potestades de la Administración local como base del sistema político-administrativo local. Según este artículo: *El Distrito Nacional, los municipios 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 por esta Constitución y las leyes.*

Con ello la Constitución de la República realiza un reconocimiento de la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios si bien en sujeción al control del Estado y de la ciudadanía y en los términos que dicten la propia constitución y las leyes.

La ley 176-07, por su parte, también establece el mismo reconocimiento y condicionantes de la autonomía municipal al definir al ayuntamiento como *la entidad político administrativa básica del Estado dominicano que se encuentra asentada en un territorio determinado que le es propio. Como tal es una persona jurídica descentralizada que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes y el cumplimiento de sus fines en la forma y con las condiciones que la Constitución y las leyes lo determinen* (art. 2).

De este modo ambos instrumentos jurídicos nos remiten al resto de artículos constitucionales así como a lo establecido por otras leyes para conocer el alcance real y efectivo de la autonomía de los municipios dominicanos más allá de aquellos que enuncian como características y potestades de lo entes que conforman administración local.

Para continuar con este análisis del conjunto de artículos constitucionales y de leyes que inciden o condicionan el régimen municipal, se diferenciarán tres áreas de análisis asociadas a los tres ámbitos en los que la autonomía municipal puede dividirse: la autonomía política, la autonomía administrativa y la autonomía financiera.

3.10.1 Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía política municipal

Respecto al ámbito político de la autonomía municipal, es decir, el que se refiere a la representación y toma de decisiones políticas en los municipios, se puede destacar como una primera distorsión, la modificación realizada en la última reforma constitucional al calendario de celebración de las elecciones municipales.

Antes de esta reforma constitucional las elecciones municipales se celebraban junto a las congresuales separadas de las elecciones presidenciales. Sin embargo, a partir de las elecciones del 2016 entrará en vigor la modificación constitucional por la que todos los procesos electorarios del país se darán en el mismo año, si bien el proceso municipal se dará en el mes de febrero y el resto en el mes de mayo.

Por otro lado, según la Ley Electoral 275-97 y sus modificaciones, todo partido político reconocido por la Junta Central Electoral tiene el derecho a proponer las candidaturas a los cargos municipales y su nominación deberá ser hecha por el voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares y públicamente celebradas tres días, por los menos, después de haber sido convocadas por medio de aviso público en un diario de circulación nacional (art. 67 y 68) si bien ocurre que los partidos se reservan cuotas para nominar a candidatos fuera de convención.

La ley permite la posibilidad de presentar candidaturas independientes a nivel municipal a través de agrupaciones políticas accidentales en cada elección. Para ello deberán estar constituidas por un número de miembros que no sea menor a un porcentaje establecido en función del número de inscritos en el registro electoral del municipio (art. 76)⁴² así como presentar una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el período a que aspiren los candidatos (art. 77).

Una vez nominadas, las candidaturas a regidores se presentan junto a la del alcalde y su suplente en una lista cerrada y bloqueada. La fórmula electoral para la elección del alcalde es la mayoría simple y para los regidores se utiliza una representación proporcional lo que da como resultado concejos pluripartidarios en los que el alcalde tiene voz sin voto.

En cuanto al proceso de toma de decisiones, cabe destacar que a lo interno del municipio destacan dos figuras sub-municipales. Los distritos municipales, como subdivisión del municipio y el presupuesto participativo que permite la participación en la toma de decisiones de las organizaciones sociales locales en la elaboración del presupuesto así como en su seguimiento.

Los distritos municipales se definen como subdivisiones del territorio creadas mediante ley a partir de una serie de condiciones que recoge la Ley 176-07⁴³. Estas condiciones

⁴² Estos porcentajes son:

- Cuando el número de inscritos sea de 5000 o menos un 20%
- Cuando el número de inscritos sea de 5001 a 20000 un 15%
- Cuando el número de inscritos sea de 20001 a 60000 un 12%
- Cuando el número de inscritos exceda de 60000 un 7%

⁴³ Según el artículo 78 de la Ley 176-07 estos requisitos son:

- a. que cuenten con al menos una población de 10000 habitantes
- b. que el territorio tenga identidad natural, social, económica y cultural
- c. que genere ingresos propios equivalentes al menos del 10% de los recursos que le serán transferidos por ley para atender los servicios que deba prestar
- d. un estudio de factibilidad realizado por el Congreso justificativo del cambio en que se compruebe su conveniencia social, política, económica y administrativa

se establecieron para poder frenar la alta fragmentación del territorio que se había producido en el territorio como consecuencia de los incentivos económicos que se derivan de los criterios para la recepción de las transferencias del gobierno central y que establecen unos montos mínimos para cada división territorial.

En la actualidad existen un total de 229 distritos municipales cuyo gobierno y administración están a cargo de un director y junta de distrito municipal integrada por vocales quienes ejercerán las atribuciones equivalentes al concejo municipal y la alcaldía (art. 80 Ley 176-07). Según una reciente modificación de la ley el director tendrá un suplente a partir de las elecciones de mayo de 2010 y el número de vocales será de 3 para los municipios de menos de 15.000 habitantes y de 5 para los municipios de más de 15.000 habitantes. Estos cargos, que antes eran designados por los concejos municipales de los municipios, serán elegidos por primera vez a partir de votación popular directa en las próximas elecciones municipales.

Los distritos municipales además disponen de su propio presupuesto que reciben directamente de la Tesorería Nacional. Ello hace que en la práctica estas entidades en principio sub-municipales funcionen de modo similar a un gobierno local autónomo, independiente del municipio, tanto política como administrativa y financieramente. Es más, esta realidad ha sido reconocida en la nueva reforma constitucional tras la cual se ha incluido a los distritos municipales como parte de la Administración Local con las mismas atribuciones y potestades que los municipios (art. 199).

De este manera la administración local dominicana cuenta con 227 estructuras administrativas con capacidad decisoria y de gestión propia y autónoma que deben añadirse a los 156 municipios (incluido el Distrito Nacional) a la hora de articular el territorio y los procesos de desarrollo.

Precisamente esta necesaria articulación del territorio de cara a la formulación e implementación de políticas públicas que promuevan el desarrollo es una de las asignaturas pendientes del régimen de la administración pública dominicana. En general, los ministerios e instituciones públicas del Estado que actúan en el territorio, lo hacen de espaldas a los gobiernos locales. Se hace necesario pues un cambio en el modo de gestión del territorio que puede ser impulsado por la paulatina implementación del Sistema de planificación e inversión pública previsto en la Ley 498-06 a través de la conformación de consejos regionales, provinciales y municipales de desarrollo que promuevan el desarrollo de unas adecuadas relaciones intersectoriales e intergubernamentales en el territorio.

3.10.2 Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía administrativa

En relación al ámbito de la autonomía administrativa, cabe destacar en primer lugar, que la Constitución de la República no hace referencia expresa al marco competencial municipal,

es decir, al ámbito de actuación de los municipios. Sólo se refiere a la posibilidad de transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales en función de políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos (art. 204)⁴⁴.

De esta manera, para conocer de modo exacto el marco competencial municipal hay que remitirse a lo establecido en la Ley 176-07 así como en las leyes complementarias o sectoriales que inciden en este marco.

Según la ley 176-07, en su artículo 4, *los ayuntamientos tendrán como ámbito de actuación las competencias propias y además las competencias coordinadas y delegadas con los demás entes que conformen la administración pública según defina la Constitución, su ley, las legislaciones sectoriales y las que rijan las relaciones interadministrativas.*

Si se atiende a al artículo 19 de la Ley 176-07 sobre las competencias propias y compartidas de los ayuntamientos, se puede resumir el marco competencial de los municipios en (ver cuadro 3.4).

Como puede observarse en el cuadro anterior, la mayoría de competencias propias está relacionada con la prestación de servicios públicos mientras que sólo dos están relacionadas con competencias que contribuyen a promover el desarrollo. En cambio, con las competencias compartidas ocurre al revés. La mayoría están relacionadas con la promoción del desarrollo en el municipio y sólo dos se refieren a la prestación de servicios públicos.

En este reparto competencial ya se observan, por tanto, algunas distorsiones que inciden en la capacidad de respuesta de los gobiernos locales a las necesidades ciudadanas así como para el cumplimiento de su rol como promotores del desarrollo local de los municipios.

Por un lado, los ayuntamientos tienen la competencia propia para la promoción del desarrollo económico local y sin embargo apenas inciden otros ámbitos del desarrollo municipal relacionados con este objetivo como son la educación, la salud, la lucha contra la pobreza, las acciones a favor de los grupos vulnerables o la promoción del turismo. No son competentes tampoco en la prestación de un servicio público básico como es el abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Este servicio está centralizado y es prestado principalmente por dos instituciones públicas, el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado (INAPA) y el Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INDRHI).

Respecto a estos ámbitos compartidos de actuación, los ayuntamientos requieren desarrollar una serie de relaciones

⁴⁴ Si bien es cierto que la constitución no hace mención expresa a las competencias municipales o el ámbito de actuación de los municipios, cabe señalar que tras la última reforma constitucional, en el artículo 199, se incluye como potestad municipal la del uso de suelo que no se contempla en la Ley 176-07 por lo que de esta manera se habría introducido una nueva atribución municipal.

interinstitucionales con las instituciones públicas o ministerios competentes para garantizar su participación en la toma de decisiones que afectan al territorio y hacer efectivo el ejercicio de las competencias compartidas. Sin embargo, la ley no establece los mecanismos destinados a guiar estas relaciones necesarias ni tampoco lo hacen las leyes complementarias o sectoriales que regulan los diferentes ámbitos reservados a las competencias compartidas repercutiendo negativamente en los niveles de calidad de los servicios y de vida de los ciudadanos.

La ley 176-07 (art. 18) define las competencias compartidas como aquellas competencias en cuyo ejercicio los diferentes entes de la administración pública le corresponden fases sucesivas o concurrentes y remite a ley de cada función específica, a los reglamentos y a los acuerdos entre los entes para la definición de la responsabilidad y financiación que corresponde a cada nivel de gobierno. Sin embargo estas disposiciones, a nivel general, están por desarrollar.

Existe, por tanto, un vacío jurídico al respecto que está previsto sea cubierto por un futuro reglamento de la ley. Y precisamente ésta ha sido una de las principales preocupaciones a la que ha querido dar respuesta el borrador del reglamento que se ha elaborado desde el Consejo Nacional de la Reforma del Estado (CONARE) pero que todavía no ha sido aprobado⁴⁵.

No obstante esta distorsión jurídica e institucional es si cabe mayor cuando parte del desarrollo legal e institucional de la administración central incide directamente sobre las mismas competencias propias de los ayuntamientos como es el caso de la regulación del tránsito y el transporte.

Así en la República Dominicana existen distintas instituciones de ámbitos estatal que tienen atribuidas similares funciones a las de los ayuntamientos y que inciden de esa manera en la gestión municipal del tránsito y el transporte como 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).

También existe esta duplicidad en cuanto a la competencia sobre la construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales. En este ámbito, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones incide de modo directo con sus recursos y proyectos de construcción.

Por último cabe de as: la protección del medio ambiente y la promoción y gestión de viviendas. Las instituciones rectoras en este caso son el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Humanos así como el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI).

⁴⁵ Información obtenida a partir de la entrevista con el Sr. Juan Figueroa encargado de Descentralización del CONARE y el Sr. Horacio Medrano, consultor de Descentralización del CONARE, en día 9 de Abril de 2010 12:00 p.m

Cuadro N°. 3.4

Marco competencial municipal derivado de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios

Tipo de competencia	Competencia propia	Competencia compartida o coordinada
Relacionada con la prestación de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales. • Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural. • Prevención, extinción de incendios y financiación de las estaciones de bomberos. • Normar y gestionar el mantenimiento de las áreas verdes, parques y jardines. • Normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad públicas para garantizar el saneamiento ambiental. • Construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales. • Preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio. • Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias. • Construcción y gestión de cementerios y servicios fúnebres. • Instalación del alumbrado público • Limpieza vial. • Servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos. • Ordenar y reglamentar el transporte público urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación, gestión y financiación de la seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público. • Coordinación de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
Relacionada con la promoción del desarrollo físico, medioambiental, social y económico	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística. • Promoción, fomento y desarrollo económico local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación en la gestión de la prestación y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza, dirigido a los grupos socialmente vulnerables y, principalmente, a la infancia, la adolescencia, la juventud, la mujer, los discapacitados y los envejecientes. • Coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de salud. • Promoción y fomento de la educación inicial, básica y capacitación técnicovocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos. • Promoción de la cultura, el deporte y de la recreación. • Defensa civil, emergencias y previsión de desastres. • Promover la prevención de la violencia intrafamiliar y de género así como el apoyo y protección de derechos humanos. • Desarrollo de políticas públicas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras. • Promoción y fomento del turismo.

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, y siguiendo en el análisis del ámbito administrativo de la autonomía municipal, respecto a la organización municipal, el artículo 32 de la Ley 176-07 establece las siguientes reglas:

- a. Los ayuntamientos organizarán sus estructuras internas y los puestos correspondientes de acuerdo con sus necesidades y conveniencias sin otros límites que los establecidos en la ley.
- b. Las leyes sectoriales podrán establecer una organización municipal complementaria a la prevista en esta ley.
- c. Las que definan las instancias de control interno de la administración pública.

A este respecto el párrafo II de este artículo señala que la estructura organizativa debe estar en correspondencia y

justificada en función de las competencias que asuma cada ayuntamiento.

De esta manera, en propia la Ley 176-07 existen preceptos tendentes a regular aspectos de la estructura interna así como de algunos puestos claves del personal al servicio de los ayuntamientos. Es el caso de los preceptos que prevén la creación de oficinas municipales de planificación y programación (art. 124) y de planeamiento urbano (art. 126) y que regulan las funciones públicas mínimas de los municipios que tiene que ver sobre todo con las funciones de los puestos del área financiera (tesorero, contador, encargado de recaudaciones e inspector municipal) y de control (contralor interno).

Esta ley prevé también la creación de Unidades Ambientales Municipal (UAM) que tienen la finalidad, tal y como establece el artículo 127, de garantizar un desarrollo armónico de los asentamientos urbanos y la preservación de los recursos naturales y un medio ambiente sostenible. Sin embargo, cabe destacar que los ayuntamientos no son competentes en materia de protección ambiental como veíamos más arriba. Por lo que las capacidades de esta oficina quedan limitadas a la regulación de normativa, la educación ambiental y la emisión de opinión técnica para los estudios de impacto ambiental no vinculantes ya que es el Ministerio de Medio Ambiente quien los valida así como a la realización de recomendaciones para hacer cumplir la Ley General de Medio Ambiente si bien sin poder obligar a su cumplimiento por el mismo motivo, es el Ministerio quien tiene la potestad para ello.

Entre las leyes sectoriales o complementarias que inciden en la estructura y organización interna municipal podemos destacar el caso de la Ley 41-08 por la que los ayuntamientos deben crear oficinas de recursos humanos (art. 13). Estas oficinas que se encargarán de la gestión de los asuntos relacionados con el personal del ayuntamiento, sin embargo, quedan bajo la dependencia técnica del Ministerio de Administración Pública de modo que actúan de enlace de ésta en los ayuntamientos para hacer cumplir sus políticas y reglamentaciones así como para someter a su aprobación algunas cuestiones como los movimientos de personal (art. 14).

Siguiendo en el ámbito de los recursos humanos municipales, en República Dominicana destaca como una limitante a la capacidad administrativa de los gobiernos locales, la falta de una oferta nacional pública de formación. Según la Ley 176-07 esta necesidad debería ser cubierta por la Liga Municipal Dominicana (LMD) como instancia pública de apoyo técnico y de planificación a los municipios con autonomía presupuestaria. Sin embargo su funcionamiento actual no está respondiendo adecuadamente a esta necesidad.

3.10.3 Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía financiera

En la República Dominicana los ayuntamientos tienen la facultad de elaborar y aprobar sus propios presupuestos municipales conforme a lo dispuesto en la Ley 176-07 así como en función de los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto, de Planificación e Inversión Pública, de Contabilidad Gubernamental y las instancias de control interno y externo de la administración pública (art. 317).

Sin embargo, una de las primeras distorsiones jurídicas en este principio de autonomía presupuestaria, es el establecimiento en la Ley 176-07 de una relación de límites respecto al destino de los recursos municipales.

Estos límites siguen, según el artículo 21 de la Ley 176-07, la siguiente composición:

- a. Hasta el 25% para gastos de personal, sean éstos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal

- b. Hasta el 31% para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de su competencia que prestan a la comunidad
- c. Al menos el 40% para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles asociados a esos proyectos incluyendo gastos de preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social.
- d. Un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud.

A la hora de elaborar sus presupuestos, los ayuntamientos deben planificar el uso de los recursos en función de esta distribución sin poder sobrepasar los porcentajes de los literales a y b relativos a gasto de personal y servicios públicos. Ello es de obligado cumplimiento hasta el punto de que en el párrafo IV del artículo 21 se establece que la violación de este precepto será sancionado con penas de 2 a 5 años de prisión, con el pago de una indemnización de 5 a 20 salarios mínimos así como también la inhabilitación para el servicios público.

Por otro lado, destaca en esta distribución, la reserva de un porcentaje del gasto destinado a programas educativos, de género y salud cuando precisamente sobre estos ámbitos de actuación los ayuntamientos no tienen estrictamente competencia y no existe una adecuada articulación con las políticas nacionales. Es por ello que en la práctica este porcentaje de recursos en la mayoría de ocasiones se vincula a la asistencia social.

La última reforma constitucional ha venido a reforzar esta previsión al referirse en su artículo 205 sobre la ejecución presupuestaria a la obligación del *Distrito Nacional, de los municipios y de las juntas de los distritos municipales, tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, a formular, aprobar y mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios, de conformidad a la ley.*

En cuanto a los ingresos municipales, la Ley 176-07 establece en el artículo 271 que éstos estarán constituidos por:

- a. Los tributos establecidos a su favor en las leyes especiales
- b. Los arbitrios establecidos por ordenanza municipal
- c. Los derechos, las contribuciones o cualesquiera otros ingresos que se les asigne
- d. Los ingresos procedentes de su patrimonio, rentas y derechos
- e. Los tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales
- f. Las participaciones en los ingresos del Estado.
- g. Las subvenciones y situados para garantizar complementariamente la suficiencia financiera para las competencias propias, coordinadas y delegadas y la coinversión pública
- h. Los percibidos en concepto de precios por la venta de productos y servicios
- i. El producto de operaciones de crédito.

Ahora bien, en la práctica, el grueso de sus ingresos proviene de las participaciones en los ingresos del Estado con diferencia respecto al resto de tipos de ingresos⁴⁶.

La garantía de los ingresos por transferencias del Gobierno Central, sin embargo, no está establecida a nivel constitucional. En la última reforma constitucional se tenía la expectativa de poder introducir algún tipo de garantía de este mecanismo en la constitución pero finalmente no se consiguió⁴⁷.

Para encontrar la garantía y la regulación de los porcentajes de esta transferencia hay que remitirse a la Ley 166-03 sobre la participación de los ayuntamientos en los ingresos del Estado. Esta ley dispone que para el año 2004 la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado Dominicano será de un 8% y a partir del año 2005 se consignará un 10% incluyendo los ingresos adicionales y los recargos. Estos porcentajes, sin embargo, nunca han sido alcanzados y en la actualidad se mantienen en un 6,7%.

Entre los motivos que explican el alto peso de las transferencias del Gobierno Central se encuentra las limitaciones que el marco legal tributario impone a la potestad tributaria municipal.

Estas limitaciones se encuentran establecidas ya en la propia Constitución de la República. Así en el artículo 200 que hace referencia a la potestad tributaria municipal considera que *los ayuntamientos podrán establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley, siempre que los mismos no colinden con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes*⁴⁸.

Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios, en concordancia con la Constitución, otorga a los ayuntamientos potestad tributaria y financiera (Artículo 8, literal b). Y el artículo 255 relativo a su autonomía financiera específica en línea con el articulado de la constitución que *los ayuntamientos tendrán autonomía para establecer y exigir arbitrios de acuerdo con lo previsto en la Constitución y las leyes*. Compete en este sentido a los ayuntamientos la gestión, recaudación e inspección de sus arbitrios que ejercerán su regulación mediante ordenanza municipal (art. 256)

Ahora bien, la Ley 176-07 recoge los mismos condicionantes para el ejercicio de esta potestad y añade:

- a. No colindarán con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o la exportación, ni con la Constitución o las leyes de la República
- b. No gravarán bienes situados, actividades desarrolladas, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva entidad
- c. No gravarán, como tales, negocios actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio del municipio que impone el tributo, ni el ejercicio o la transmisión de bienes, derechos u obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio.

De este modo, para conocer adecuadamente la capacidad de los ayuntamientos para establecer tributos y recaudar así ingresos propios, debemos atender a estos condicionantes, sobre todo al establecido en el literal a) de la Ley 176-07 y en la Constitución. Es precisamente, por esta vía, que se producen restricciones a esta potestad municipal reconocida puesto que en la República Dominicana el marco legal tributario reconoce como impuestos nacionales una serie de impuestos que son de vocación municipal como son:

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)

Por otro lado, además, recientemente la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional, para el caso de las empresas de telecomunicaciones, el artículo 284 de la Ley 176-07 relativo a las tasas por aprovechamientos especiales a favor de empresas explotadoras de servicio de suministro, cuyo importe según esta ley era de un 3% de los ingresos brutos. Por lo que también por esta vía se ha eliminado una fuente más de ingresos por recaudación⁴⁹.

⁴⁶ Fundación DEMUCA, Actualización del Estudio comparativo sobre las Finanzas Municipales para el desarrollo local en Centroamérica y la República Dominicana: Datos 2007-2008, Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2010 pág. 145-146.

⁴⁷ Zamora, M. y Rodríguez, C. Capítulo IX República Dominicana, Pulso Parlamentario 2009: Análisis de la Agenda Política Municipal en Centroamérica y República Dominicana, Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2009; pág. 534

⁴⁸ Eliminación prerrogativa presidencial

⁴⁹ Sentencia disponible en: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2009/Asoc_Dom_Emp_Telec_ADOMTEL.pdf 18/04/2010

Capítulo IV

Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana

Introducción

Los gobiernos locales, como instituciones, no son estáticos ni inmutables, se encuentran inmersos antes tendencias de reforma y evolución a partir de un amplio espectro de factores político-institucionales. De esta forma, el cambio institucional involucra, en la mayoría de los casos, una combinación de grupos enfrentados sobre una forma de respuesta institucional (i), un diseño procedimental que determina la forma de manejo del conflicto político (ii) y, sobre todo, las preferencias de los actores en cuanto a la agenda, sus posiciones sobre ella, e inclusive sobre la forma de interpretar e impugnar los procedimientos jurídico-institucionales (iii).

El diseño institucional de los gobiernos locales responde entonces a la capacidad del cómo se visualiza la gestión municipal en la canalización de las demandas sociales, desde el complejo entramado del marco competencial y su capacidad de interacción con otras instancias público-privadas.

Sin embargo, el diseño institucional no opera al vacío, su construcción y decisión lleva de forma implícita una serie de filtros que operan sobre los actores políticos, como en las interacciones entre éstos y la sociedad. El sistema de filtros responde a un cálculo político-institucional de pesos y contrapesos institucionales donde se introduce la necesidad de estimular una mayor capacidad de decisión o, en su defecto, asegurar una mayor representatividad de los interlocutores, y con ello una mayor agregación de intereses y posiciones sobre la decisión pública local.

La tensión estructural entre la capacidad de decisión y la integración de la diversidad de intereses y posiciones produce el dilema del equilibrio institucional del gobierno local entre la estabilidad política y la estabilidad democrática, entendiendo por la primera la capacidad de consenso o acuerdos mínimos entre los principales actores políticos que concentran la capacidad decisional y en el segundo caso la construcción de decisiones a partir de la representación de la pluralidad de los actores políticos municipales.

Tanto la estabilidad política como la democrática aseguran una adecuada gestión política de la administración municipal –gobernabilidad municipal- pero entre una y la otra, variarán los costes de transacción necesarios para articular los apoyos políticos suficientes para gozar de esa estabilidad. Así, mientras en el primer caso es más fácil la toma de decisiones estratégicas, su sostenibilidad más allá de un proceso electoral dependerá de la fluidez del sistema de partidos –relevos estratégicos entre actores o entre partidos políticos-, mientras que, por el contrario, el desarrollo de procesos ba-

sados en la estabilidad democrática despersonaliza la decisión y aumenta la capacidad de legitimidad de la misma, al ser percibida como un consenso inter-partidario por el desarrollo de la localidad.

Para el Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM) reconocer los factores estructurales del diseño institucional que condicionan el ejercicio del poder y la toma de decisiones del gobierno municipal, constituye un aporte sustantivo para la asociaciones nacionales de municipios, lo cual exige comprender cómo la institucionalidad formal –las normas escritas y formales- generan vacíos o espacios para el ejercicio de la institucionalidad informal –normas y patrones de relacionamiento político no escritos-, realidad que, en algunas ocasiones, tiende a llenar los vacíos de la primera, o bien a sustituirla, lesionando la institucionalidad democrática.

Asumiendo un enfoque de análisis comparado se pretende de-construir y re-construir un factor medular en el diseño estructural de los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana: *“las relaciones entre el alcalde(sa) y el concejo municipal”*. En algunos países de la región, poner sobre el tapete el tema de gobiernos locales divididos tiende a ser una cuestión trivial, dados los efectos de la ingeniería electoral en la conformación de las relaciones de poder a lo interno del Concejo municipal; en otros casos, ello contribuye a una mayor comprensión de las distorsiones internas que afectan la capacidad de la autonomía de los gobiernos locales, particularmente en sus capacidades políticas.

La relevancia analítica no se queda únicamente en aquellos casos de la región donde los principios –e implementación de los mismos- de separación o complementariedad de funciones ejecutivas y normativas municipales determinan la capacidad de gestión política; puesto que aún en los casos donde se da una integración de ambas esferas, evidencian el cómo el engranaje de la institucionalidad informal –principalmente la disciplina partidaria- inciden y alteran la lógica misma del diseño institucional, minando también la capacidad de la autonomía municipal.

Al integrar entonces el trinomio autonomía municipal, relaciones entre el alcalde(sa) y el Concejo municipal y filtros del diseño institucional surgen las siguientes interrogantes: *¿Cómo el entramado institucional determina los niveles de integración o diferenciación entre las potestades y capacidades del alcalde(sa) y del concejo municipal? ¿Qué tipo de atenuaciones político-institucionales se expresan en el diseño de los sistemas políticos de Centroamérica y República Dominicana desde las*

competencias de la alcaldía y del concejo municipal? ¿Qué efectos generan las relaciones de coordinación entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en la gestión de la autonomía 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 (ea) 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.

En el primer apartado se presenta una base conceptual, basada en **(i)** el reconocimiento de las atribuciones del alcalde(sa), y del Concejo municipal y **(ii)** la capacidad de planificación y generación de políticas públicas locales. Mientras que el primero permite comprender cuál es la composición interna de la relación ejecutivo-legislativa en la municipalidad, en el segundo se precisa el enfoque de análisis sobre la capacidad de formulación y aprobación de los presupuestos municipales, como de planes operativos anuales municipales y, en algunos, casos incluso la capacidad de formulación de planes de inversión local.

A partir de la anterior combinación de elementos se logran visualizar los costos de transacción entre los interlocutores, necesarios para el desarrollo de políticas públicas locales y cuál es el nivel de dependencia de dichos consensos hacia un modelo de estabilidad política o democrática, desde el análisis de incentivos y restricciones derivados de los procedimientos políticos y administrativos para la aprobación del presupuesto municipal.

Si bien se puede argumentar el proceso presupuestario más como un aspecto financiero-administrativo que político, se requiere trascender de esa definición administrativa para ir al sentido del cómo el presupuesto municipal refleja la capacidad real de la voluntad política de los actores en la materialización de la gestión local y, por ende, el grado de complejidad del diseño institucional –según cantidad de filtros preestablecidos– influye en el cálculo estratégico de los actores para el desarrollo de sus propuestas políticas.

En el segundo apartado se desagrega en la forma del cómo la división de poderes garantiza la representatividad política (i) y, a partir de esto, cómo se establecen una serie de controles mutuos (ii), evitando así la concentración de poder y garantizando que la voluntad popular se vea reflejada en la composición del órgano legislativo municipal. Dado que la dinámica de las relaciones entre las potestades ejecutivas y normativas tienen diferentes matices donde la agenda política está mediada por las estrategias de acción de los actores. Por último, el tercer apartado describe las relaciones del alcalde(sa) con el Concejo municipal en cada uno de los países.

4.1 Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal

Para reconocer el tema de las distorsiones jurídico-institucionales que afectan el cumplimiento del principio de autonomía política, es necesario reconocer 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 comprender las implicaciones político-institucionales en las relaciones entre el alcalde(sa) y el Concejo municipal, se requiere 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)**.

(a) Contexto electoral que influye en las relaciones entre el alcalde(sa) y el Concejo municipal

Si bien los niveles de representación política⁵⁰ son diferentes en cada contexto, el principio básico de la democracia representativa se manifiesta en un proceso de participación ciudadana para la elección de las autoridades locales. En algunos países las elecciones se dan de forma separadas y en otras son unificadas (ver cuadro N° 4.1)

Es importante señalar que elecciones separadas no necesariamente inhiben el efecto arrastre, puesto que la legitimidad obtenida por un partido político en una elección nacional puede generar resultados favorables para este partido a nivel municipal, inclusive cuando las dos elecciones están separadas en el tiempo.

La simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas, y de las elecciones de alcaldes(as) y de concejales no constituye una garantía para la efectividad porque existe la posibilidad del voto cruzado, lo cual es frecuente. No obstante, la simultaneidad de las elecciones puede constituir un incentivo fuerte para la emergencia de mayorías coherentes.

La separación (parcial) de las elecciones podría justificarse argumentado que esto aumenta la representatividad y la

⁵⁰ Juan Carlos Monedero (Monedero, cit Cotta, 1985) define la representación política como: el acto mediante el cual un representante actúa en nombre de un representado para la satisfacción al menos en teoría, de los intereses de este. Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos electorales institucionalizados.

participación de partidos pequeños. Elecciones legislativas o municipales en medio del período presidencial pueden venir a “castigar” o “recompensar” la gestión del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, si el partido del presidente pierde muchos escaños legislativos o el apoyo de muchos municipios, ello puede generar problemas de gobernabilidad –crisis institucionales– reduciendo considerablemente la efectividad (BID 2006).

Cuadro N°. 4.1
Elecciones municipales según tipo por país

País	Tipo de elección	
	Elecciones separadas	Elecciones unificadas
	El alcalde(sa) se elige en período electoral distinto al presidencial	El alcalde(sa) se elige en el período electoral presidencial
Guatemala		X
Honduras		X*
El Salvador	X**	
Nicaragua	X	
Costa Rica	X***	
Panamá		X
República Dominicana	X****	

* En Honduras se cuenta con un calendario electoral uniforme para elegir al Presidente de la República, vicepresidente, diputados al parlamento centroamericano y miembros del congreso, y los miembros de la Corporación municipal, donde se incluye el alcalde(sa).

** En El Salvador el proceso electoral para elegir al Presidente y al vicepresidente de la República se realiza cada cinco años. Las elecciones para diputados y miembros de los concejos municipales se desarrollan cada tres años; pero en períodos distintos.

*** En Costa Rica, se llevan a cabo los siguientes tipos de elecciones: a. Presidenciales, las cuales se realizan cada cuatro años el primer domingo de febrero. b) Legislativas, que se realizan conjuntamente con las elecciones presidenciales. c) De Concejos Municipales, realizadas conjuntamente con las elecciones presidenciales y legislativas. d) De alcaldes(as) y síndicos, que se efectúan el primer domingo del mes de diciembre inmediatamente posterior a la elección de los regidores (Art. 14 y 55 del Código Municipal).

El martes 11 de agosto 2009, se aprobó en la Asamblea Legislativa, la reforma al Código Electoral, proyecto que tenía nueve años de haber entrado en discusión en el parlamento y la conjunción de intereses había impedido su aprobación y finalmente con el apoyo de 45 diputados la reforma pasó a ser

una realidad. El proyecto incluye una serie de cambios integrales a la legislación electoral en el país, tales como la obligación de alternar géneros en las papeletas o la posibilidad de que los costarricenses que habitan en el extranjero puedan ejercer el voto.

Además se estableció que las elecciones para presidente, vicepresidentes y diputados(as) a la Asamblea Legislativa deberán realizarse el primer domingo de febrero del año en que deba producirse la renovación de estos funcionarios. Las elecciones municipales para elegir regidores, síndicos, alcalde(sa) e intendentes, miembros de concejos de distrito y de los concejos municipales de distrito, con sus respectivos suplentes, se realizarán el primer domingo de febrero dos años después de la elección para presidente, vicepresidentes y diputados(as) a la Asamblea Legislativa. (ARTÍCULO 150)

**** En el caso de República Dominicana recientemente (26 de enero de 2010) se proclamó un nuevo texto constitucional tras la aprobación de su reforma por el cual las elecciones municipales a partir de 2016 se celebrarán en el mismo año que las presidenciales y las congresuales si bien separadas por un período de tres meses: las elecciones municipales se celebrarán en el mes de febrero y las presidenciales y congresuales en el mes de mayo.

Fuente: Elaboración propia con información del estudio Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal en Centroamérica y República Dominicana, Fundación DEMUCA (2009)

La intensidad del efecto arrastre hasta cierto punto depende del sistema electoral empleado, es decir, que sus efectos suelen ser reforzados en algunos sistemas electorales. El efecto arrastre en los sistemas mayoritarios tiende a ser más marcado que en los sistemas de representación proporcional con circunscripciones grandes o una única circunscripción nacional. En los sistemas de representación proporcional con circunscripciones medianas o pequeñas el efecto arrastre tiende a ser relativamente fuerte.

En relación con las elecciones separadas, la teoría indica que pueden disminuir el efecto arrastre dependiendo de la separación en el tiempo entre las dos elecciones. Si las elecciones se organizan en un período inferior a un año entre las elecciones nacionales y las municipales, el efecto arrastre será más fuerte que si hay más de un año de diferencia entre ambas elecciones. Una preocupación, es que en con este sistema se puede aumentar el abstencionismo.

Los datos de la región muestran que Guatemala, Honduras y Panamá tienen el sistema de elecciones unificadas, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica⁵¹ y República Dominicana

⁵¹ El Código Electoral vigente en Costa Rica data desde 1952, a lo largo de estos años se le han hecho algunas reformas e interpretaciones, como la del año 2002, la Interpretación de los artículos 49 y 95 del Código Electoral en relación con las elecciones de alcaldes(as), Síndicos y Concejales de Distrito en la cual a partir del domingo 1° de diciembre de ese mismo año, se celebraría por primera vez las elecciones en todo el país para la designación de alcaldes(as), síndicos y miembros de Concejos de Distrito. En agosto del 2009, en el primer período de sesiones extraordinarias, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica aprueba la reforma al Código Electoral, proyecto que tenía nueve años de espera y su aprobación es producto de

Cuadro N°. 4.2
Calendario electoral y nivel de abstencionismo promedio (porcentajes)

País	Calendario Electoral	Municipal	Presidencial	Legislativo
Guatemala	Unificada	67.4	40.0	44.8
Honduras	Unificada	32.0	34.6	31.3
El Salvador	Separada	56.4	37.1	51.1
Nicaragua	Separada	46	38.7	38.9
Costa Rica	Semi-unificada	75.0	33.0	34.1
Panamá	Unificada	28.8	22.8	25.2
República Dominicana	Separada	44.3	25.3	41.4

Fuente: Fundación DEMUCA, Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal 2009

elecciones separadas. Como se puede observar en el cuadro a continuación, el comportamiento regional no muestra datos conclusivos sobre la relación entre calendario electoral y niveles de abstención en las elecciones municipales, ya que los mismos son altos en países con elección unificada como Guatemala, semi-unificada que es el caso de Costa Rica y separada como en El Salvador y República Dominicana (ver cuadro 4.2).

La información del cuadro anterior evidencia que los ciudadanos de la región le dan más importancia a la política nacional que a la local. Esto permite comprender el “efecto arrastre” observado en los resultados de las elecciones municipales de la región, donde la lógica de la elección nacional es la que orienta las elecciones locales.

Además, esta lógica es reforzada por las reglas electorales, ya que con la excepción de Costa Rica, la legislación electoral de la región no contempla la organización de partidos locales,

un proceso de negociación entre partidos políticos, Tribunal Supremo de Elecciones -TSE- y el Poder Ejecutivo. Esta reforma introduce cambios esenciales electorales, en el tema municipal, se destacan el financiamiento a las elecciones municipales, contemplado en el Art. 91, el cual establece que el Estado contribuirá con un cero coma 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. En el actual Código Electoral este financiamiento no estaba contemplado. En el Art. 150 se verificarán las fechas en las que se realizarán las elecciones municipales para elegir regidores, síndicos, alcalde(sa) e intendentes, miembros de concejos de distrito y de los concejos municipales de distrito, con sus respectivos suplentes, será el primer domingo de febrero dos años después de la elección para presidente, vicepresidentes y diputados(as) a la Asamblea Legislativa. Otros puntos importantes, lo contempla el Art. 2, en cuanto a la obligatoriedad de alternar géneros en las papeletas para puestos de elección popular.

aunque en algunos países se permite la presentación de candidaturas independientes como en República Dominicana, Panamá, Honduras y Guatemala la presentación de candidaturas por medio de los Comités Cívicos Electorales.

Sin embargo, son los partidos políticos los principales protagonistas en todos los niveles de elección, a los cuales se les pide tener como parte de sus estructuras una representación local, pero en la práctica las decisiones sobre candidaturas en todos los niveles de elección son controladas por las cúpulas nacionales del partido.

Otro elemento que afecta a las elecciones municipales, aunque estas se desarrollen a medio periodo, es que este proceso se acompaña por otras elecciones nacionales (El Salvador y República Dominicana). Por lo tanto, los partidos políticos toman esta situación como una prueba de fuerza para las próximas elecciones presidenciales.

Ahora bien, la teoría indica que la intensidad del efecto arrastre dependerá de la fórmula electoral empleada. En los sistemas mayoritarios, el efecto arrastre tiende a ser más marcado que en los sistemas de representación proporcional con circunscripciones grandes o una única circunscripción nacional. En los sistemas de representación proporcional con circunscripciones medianas o pequeñas, el efecto arrastre también tiende a ser relativamente fuerte.

La región no muestra diferencias en función de la fórmula electoral empleada en las elecciones municipales. En el caso de El Salvador, se tienen elecciones municipales separadas pero con una fórmula electoral de mayoría simple para la escogencia de las autoridades municipales. Por el contrario, República Dominicana tiene el sistema de elección separada pero con el sistema de representación proporcional para la elección de miembros del concejo municipal y mayoría absoluta para la elección del Síndico.

A pesar de esta diferencia en las fórmulas electorales, en ambos países las elecciones municipales están dominadas por los dos partidos políticos mayoritarios a nivel nacional, lo cual se explica tanto por la combinación de elecciones municipales y legislativas, como por el diseño del sistema de partidos políticos. En el caso de El Salvador, no existen partidos locales, por lo tanto son los mismos partidos nacionales los que compiten a nivel municipal, quedando así nacionalizada la elección de los concejos municipales. En el caso de República Dominicana, si bien se permite la participación de grupos políticos locales en las elecciones municipales, son los partidos nacionales los que siguen siendo los actores más importantes en la competencia política local.

(b) La función político-administrativa del alcalde(sa) y el concejo municipal

Las figuras que toman las decisiones políticas y administrativas en el ámbito municipal son: el alcalde(sa) y el concejo municipal. Ambas figuras tienen la obligatoriedad de representar los intereses de la localidad, tanto desde el plano simbólico, a partir de planes de gobierno –que surgen de las estructuras partidarias-, como la representación por reproducción que se manifiesta a través de una persona que, por sus atributos personales, crea empatía en la localidad⁵² (Laporta, 1989:131⁵³). De forma tal que la afinidad partidaria se constituye en un criterio fundamental en el proceso de elección de las autoridades locales.

Partiendo de lo anterior, es claro que en términos de una democracia representativa, la primera parte del proceso de toma de decisiones inicia cuando la ciudadanía elige a sus autoridades locales, lo cual se traduce en una representación de los intereses figurados por el gobierno local, cuyas decisiones deben ser afines a las demandas de la ciudadanía.

El presente análisis se ubica en ese segundo nivel, lo cual permite reconocer *¿cuáles son los factores que inciden, facilita y obstaculizan el ejercicio de las potestades para representar los intereses sociales, económicos, productivos, entre otros, de los habitantes del municipio? y ¿cuál es el grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el Concejo municipal y las implicaciones de esto respecto a las decisiones internas?*

Los niveles de coordinación internos, entendidos éstos como la posibilidad de llegar a acuerdos de forma efectiva (alcalde(sa)-concejo municipal), soluciones asertivas, capacidad de solucionar conflictos, cumplir con su marco competencial de forma eficiente, entre otros, son fundamentales para el ejercicio de un *buen gobierno municipal*, para lo cual el alcalde(sa) y los miembros del concejo municipal se reconocen como los portavoces del municipio.

⁵² En este sentido entra en juego la intersubjetividad de la comunidad, con lo cual se construyen una serie de percepciones y afinidades ante el candidato quien personaliza las necesidades de una localidad, con lo cual se consolida el principio de identidad.

⁵³ www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361620813462839088024/cuaderno6/Doxa6_06.pdf

4.2 Figura del alcalde(sa) según sus atribuciones

En la región, la figura del alcalde(sa) tiene un rol fundamental para la toma de decisiones municipales, principalmente aquellas de carácter administrativo, pues se constituye como el actor político municipal que hace frente a la administración de los intereses locales, sus atribuciones varían en cada país, pero para efectos analíticos se enfocan en dos áreas básicas: atribuciones de carácter político y atribuciones administrativas.

El órgano ejecutivo municipal lo constituye el alcalde(sa) en conjunto con los demás funcionarios que ocupan los cargos de dirección municipal. (2004:45). Esta persona ejerce la autoridad de primero o segundo orden –según contexto- en los asuntos de justicia administrativa.

Cuadro N°. 4.3
Atribuciones del alcalde(sa)

Atribuciones	Definición conceptual	Ejemplo
Políticas	(Son aquellas atribuciones que dan al alcalde(sa) la posibilidad de participación respecto a las decisiones políticas del gobierno local. El alcalde(sa) se define como representante jurídico de la municipalidad y tiene posibilidades de incidir en la toma de decisiones establecidas por el Concejo municipal.	<p>a. Hacer cumplir con disposiciones del Concejo municipal.</p> <p>b. Dicta las medidas políticas y de buen gobierno.</p> <p>c. Representante legal del municipio ante otras instituciones y ante la ciudadanía.</p> <p>d. Tiene potestad de sancionar acuerdos, ordenanzas y resoluciones del Concejo municipal.</p>
Administrativas	Son todas aquellas atribuciones que ubican al alcalde(sa) como administrador(a) y gestor(a) de la municipalidad. Es decir, es el o la que vela por una serie de decisiones administrativas que garantizan el adecuado funcionamiento de la institución, tanto externas (bienes y servicios) como internas (administración de recursos humanos y financieros) que le ubican como administrador(a) municipal y ejecutor(a) de las ordenanzas, reglamentos y acuerdos del Concejo municipal.	<p>a. Administrador(a) municipal.</p> <p>b. Ejecutor de las ordenanzas, reglamentos y acuerdos emitidos por el concejo municipal.</p> <p>c. Nombra y remueve a funcionarios.</p> <p>d. Promueve la participación de la empresa privada para contratar los servicios públicos.</p> <p>e. Organiza y dirige la policía municipal.</p>

Fuente: Elaboración propia

Según el análisis de los marcos normativos, el alcalde(sa) tiene niveles de potestades distintos. Es decir, que algunos cuentan con mayor cantidad de potestades políticas y en otros casos, con mayores potestades administrativas sin capacidad de incidir efectivamente en el Concejo municipal.

El hecho de que el alcalde(sa) cuente con más funciones administrativas que políticas está condicionado al tipo de participación del alcalde(sa) en las decisiones del concejo municipal (ver diagrama 4.1).

De manera que los grados de representación del alcalde(sa) también están condicionados a dichas atribuciones, es claro que pueden existir atribuciones opuestas en cuando a la capacidad de tomar decisiones del alcalde(sa) en cada uno de los países.

4.3 El Concejo o Corporación Municipal y sus atribuciones

El concejo municipal es el órgano legislativo del municipio. Es una institución colegiada, por tanto el conjunto de sus miembros constituyen un cuerpo, es la suma de todos los representantes electos (DEMUCA, 2004:65). El Concejo es una instancia de control del ejecutivo municipal y es la encargada de fiscalizar las acciones municipales.

En la región los concejos municipales pueden ser por resultado de los filtros institucionales de carácter unipartidarios o pluripartidarios, aunque el comportamiento de los resulta-

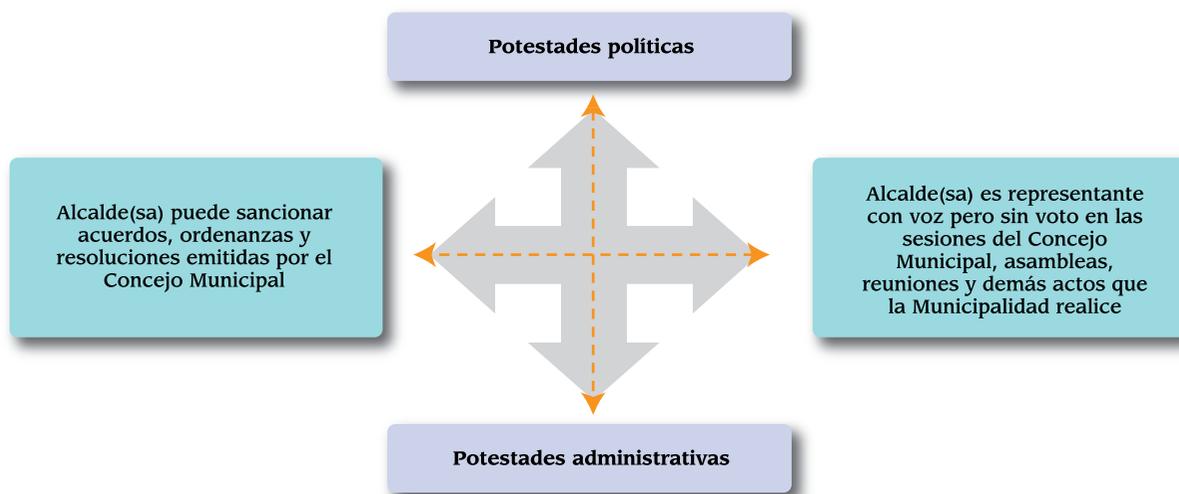
dos electorales puede reflejar que no necesariamente se consoliden sistemas pluripartidarios –sea desde el control bipartidista hasta un multipartidismo altamente fragmentado-.

Cuadro N°. 4.4
Concejos Municipales en Centroamérica y República Dominicana

Tipo	Definición	Países
Concejo municipal pluripartidarios	Son aquellos concejos municipales que se encuentran representados por varios partidos políticos, lo cual permite un incremento al grado de representación política y consolidación de la democracia municipal.	Guatemala Honduras Nicaragua Costa Rica Panamá República Dominicana
Concejo municipal unipartidario	Son aquellos concejos municipales cuyos representantes pertenecen al mismo partido que gobierna la municipalidad	El Salvador es el único país de Latinoamérica que conserva los concejos unipartidarios

Fuente: Elaboración propia

Diagrama N°. 4.1
Tipo de potestades con las que cuentan los alcalde (esa) en Centroamérica y República Dominicana



Fuente: Elaboración propia, 2009

Uno de los factores que más justifica la tendencia de consolidar concejos pluripartidarios es la promoción de una mayor transparencia y eficiencia de la gestión municipal, lo cual reduce el riesgo de crear resistencia ante los partidos de oposición, reduce las probabilidades de clientelismo político o las represalias contra personal municipal por razones políticas, permite también dar mayor continuidad a la proyección y planificación del municipio para el desarrollo local óptimo, así como un mayor control interno para evitar el uso discrecional de los recursos municipales. Las atribuciones del concejo municipal se pueden clasificar en aquellas de carácter político, administrativo, de naturaleza financiera y legislativa.

Cuadro N°. 4.5
Tipo de atribuciones del concejo municipal

Atribuciones	Características
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio del gobierno municipal. • Nombrar y definir comisiones para el mejor cumplimiento de sus facultades. • Emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales. • Reformar y derogar instrumentos normativos. • Ejecutar acuerdos necesarios por medio de los cuales se ejercite la autonomía municipal. • Emitir reglamentos y manuales internos. • Aprobar los informes del alcalde (sa)
Administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar planes de desarrollo y programas para el beneficio de la población. • Aprobar contratación de empréstitos. • Organizar mediante reglamentos la prestación de servicios municipales. • Fiscalizar las unidades de gestión y administración.
Financieras	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y aprobar los presupuestos municipales. • Aprobar planes de arbitrio. • Autorizar egresos de la municipalidad – a excepción de gastos fijos- y adquisición de bienes y servicios. • Aprobar las cuentas de la municipalidad o ayuntamiento.
Normativas	<ul style="list-style-type: none"> • Puede presentar iniciativas de ley ante la Asamblea Legislativa siempre y cuando entre en el marco competencial municipal.

Fuente: Elaboración propia

4.4 Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el Concejo municipal

Para determinar dicho grado de relacionamiento se determinan tres niveles de análisis (a) grado de participación del alcalde(sa) en el proceso de toma de decisiones durante

las sesiones del concejo municipal, (b) relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal según quién preside y (c) funciones del alcalde(sa) según su vinculación con el concejo municipal. En cada criterio se establece una valoración que va de alto, medio y bajo.

Con relación al *grado de participación del alcalde(sa) en el proceso de toma de decisiones durante las sesiones del concejo municipal* se establece la siguientes categorías: (i) alcalde(sa) con voz y voto en el concejo municipal, (ii) alcalde(sa) con voz, pero sin voto en el concejo municipal, (iii) alcalde(sa) sin voz y sin voto en el concejo municipal.

Cuadro N°. 4.6
Grado de participación del alcalde(sa) en el proceso de toma de decisiones durante las sesiones del Concejo municipal

Tipo	Definición	Grado
I	Alcalde(sa) con voz y voto en el concejo municipal	ALTO
II	Alcalde(sa) con voz pero sin voto en el Concejo municipal	MEDIO
III	Alcalde(sa) sin voz, ni voto en el Concejo municipal	BAJO

Fuente: Elaboración propia

La participación del alcalde(sa) respecto al proceso de toma de decisiones, está estrechamente vinculado con el hecho de que en algunos países quien preside el concejo municipal es el alcalde(sa) y otras ocasiones es presidido por la figura del el presidente del Concejo municipal.

Respecto a la *figura que preside el Concejo*, se establecen los siguientes aspectos necesarios para el análisis:

Cuadro N°. 4.7

Capacidad de toma de decisiones según quién preside el Concejo municipal

Tipo		Definición	Grado
I	El alcalde(sa) preside el Concejo municipal y convoca las sesiones	Cuando el alcalde(sa) preside el Concejo municipal, convoca a las sesiones del concejo y cuenta con mayoría en el concejo municipal.	ALTO
II	El alcalde(sa) preside el Concejo municipal y convoca las sesiones	El alcalde(sa) preside el Concejo municipal pero no tiene poder de convocatoria y no cuenta con mayoría.	MEDIO
III	El alcalde(sa) no preside el Concejo municipal, ni tampoco convoca a sesiones	El alcalde(sa) no preside el concejo, ni tampoco convoca a las sesiones.	BAJO

Fuente: Elaboración propia

Para comprender el grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal un aspecto importante es la forma cómo la relación del alcalde(sa) con el concejo municipal determina las funciones del mismo, ya sea como ejecutor, administrador o cómo figura con poder de veto.

Los principales efectos teóricos de las relaciones de poder cuando el alcalde(sa) no preside el concejo municipal son: i) sumisión del alcalde(sa) hacia el concejo municipal, ii) control político limitado del alcalde(sa), iii) generación de gobiernos municipales divididos –alcalde(sa) sin mayorías en el concejo municipal-.

Sumisión del alcalde(sa) al concejo municipal. El alcalde(sa) y el concejo municipal se distribuyen el poder municipal y actúan como contra poderes uno hacia el otro; equilibrando el tablero político-institucional. Sin embargo, una posible disfunción puede ocurrir cuando el concejo municipal detiene las funciones de tipo normativo y al alcalde(sa) sólo le corresponden funciones de carácter puramente administrativo. Esta distorsión tiende a estructurar una relación donde el alcalde(sa) se convierte en un empleado del concejo, como simple ejecutor de órdenes superiores.

Control político limitado del alcalde(sa). El hecho de no presidir el concejo municipal, es un gran limitante para el alcalde(sa). Al no presidir el concejo, se reduce considerablemente la capacidad de toma de decisiones del jefe del ejecutivo. Además, su capacidad de control político pasa a ser

casi nula. El alcalde(sa) pierde la posibilidad de determinar la agenda política de la municipalidad, pues no tiene capacidad de convocar a las sesiones del concejo, lo cual también genera una restricción política. Existe igualmente limitación en cuanto a los temas de la agenda, ya que algunos aspectos ni siquiera están vinculados con las acciones específicas del alcalde(sa).

Esto no sólo afecta la autonomía del alcalde(sa), sino que, de forma más amplia, tiende a limitar la autonomía política de la municipalidad y debilitar la institucionalidad municipal con respecto a otras instituciones del Gobierno. El municipio pasa a ser gobernado por un sistema poco efectivo –con altos costos de transacción- y donde la representatividad política de la principal figura electa popularmente se ve considerablemente afectada, dado que no es él quien fija las políticas y prioridades de desarrollo del municipio. El alcalde(sa) entonces, se convierte en una figura meramente administrativa y de ejecución de las decisiones del Concejo municipal, sin margen de maniobra política.

Gobiernos municipales divididos. Los gobiernos municipales divididos se denominan a dos posibles situaciones de configuración de poder en los gobiernos locales. La primera de un elemento externo se refiere a la relación de gobiernos municipales controlados por un partido político diferente al que controla el Poder Ejecutivo, mientras que la dimensión interna sería entonces aquellos casos donde el alcalde(sa) no posee mayoría a lo interno del concejo municipal.

En aquellas situaciones en las cuales el diseño institucional o simplemente el comportamiento político electoral arrojan un gobierno local en el cual el alcalde(sa) carece de mayoría en el concejo municipal se obliga a una lógica de coaliciones estructurales o coyunturales para dar estabilidad política. En caso contrario, bien se podrá articular también una mayoría de oposición con capacidad de gobernar en posición contraria a la agenda política del alcalde(sa).

Esta situación conlleva a una situación de inestabilidad política provocada por el diseño institucional, afectando por consiguiente la capacidad del ejercicio de la autonomía política del gobierno local en los asuntos territoriales, dada la crisis de relacionamiento político interno.

Los principales efectos teóricos de las relaciones de poder cuando el alcalde(sa) preside el Concejo municipal son: i) poder de doble voto, ii) consultas paralelas, iii) vocación participativa.

Poder de doble voto. En algunas ocasiones cuando el alcalde(sa) preside el concejo municipal, éste puede tener el poder de doble voto en caso de empate en los procesos decisionales. De forma tal que el alcalde(sa) asume un papel protagónico, en la definición de los asuntos políticos fundamentales del gobierno local.

Consultas paralelas. En algunos casos, cuando existen regiones autónomas o, por ejemplo, la existencia de municipios indígenas. El alcalde(sa) debe tomar el visto bueno y opinión

de sus homólogos, especialmente cuando se trata de medidas que pueden afectar las condiciones de vida o incluso la sostenibilidad ambiental.

Vocación participativa. Dada la concentración de poder en el alcalde(sa), éste puede desarrollar procesos de participación ciudadana local que contribuyan a legitimar sus decisiones o la implementación de una agenda política particular.

El caso de El Salvador se diferencia respecto a los otros países analizados porque desarrolla un modelo de gobierno local unipartidario, en el cual rige el principio de representación de mayorías, es decir, el partido con mayor número de votos es quien obtiene la alcaldía y todos los escaños en el concejo municipal. La principal justificación para este modelo, es que el alcalde(sa) puede tomar decisiones de forma más efectiva, por tanto se optimiza el principio de gobernabilidad, entendida como la capacidad de tomar decisiones.

4.5 La capacidad de planificación y generación de políticas públicas locales

El proceso de política pública local trata de reconstruir las lógicas que presiden las nuevas formas de decisión política y las interrelaciones que van estableciéndose entre organismos públicos y grupos sociales. A partir de una concepción de formulación de la política pública basada en las relaciones de múltiples intereses, sean estos públicos o privados, se concluye que las fronteras entre lo estatal y lo no estatal son dinámicas y cambiantes, pues siempre diversos colectivos sociales intentarán modificar o influir en el proceso integral de la política pública. Por tanto, estas son el resultado de constantes y efervescentes interrelaciones e interdependencias gubernamentales, como de la sociedad organizada hacia éstas.

En el desarrollo de las políticas públicas locales existe una complejidad e interconexión entre los aparentes y reales problemas a ser atendidos, por lo cual se requiere no sólo del entendimiento del asunto en cuestión, sino de su coyuntura en la agenda social como en los valores e ideologías implicadas en el mismo.

Desde esta posición interesa analizar cómo los diversos actores influyen en el proceso de la política pública, visto desde una perspectiva que desafía el enfoque tradicional; esto a partir de la dinámica del poder y sus estructuras subyacentes. Se trata entonces, de reconstruir y generar procesos de actuación de los poderes públicos, es decir, examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político; esclareciendo desde una visión formal e informal quién interviene en cada política y fase concreta y con qué resultados.

Las políticas públicas locales se caracterizan por hacer mención a procesos, relaciones, decisiones y resultados, sin dejar de lado en ninguno de sus puntos la tensión, el conflicto, los acuerdos y la ejecución conforme a los recursos del poder con que cada uno de los actores implicados directa o indirectamente posee. La estructura fundamental es identificar el

cómo hacer más efectivas las políticas públicas para resolver los problemas sociales y cómo hacer que una política pública responda al control popular.

En la administración pública ‘sector’ representa la sumatoria de ejes temáticos en la acción pública y privada, los cuales se dividen en compartimentos que, de forma arbitraria, constituyen cada una de las acciones del Estado, por los cuales, *sector* no es administrable, sino gobernable. Esta visión de ‘sector’ parte de la funcionalidad política de la acción del gobierno, pues se entiende de su concepción que ‘sector’ es, en cierta manera, una forma de organización política del Estado por temas o áreas de políticas que le permitan tener una división clara de la acción social.

El concepto de ‘*intersectorialidad*’ hace referencia al modelo organizativo donde hay una convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales. Por tanto, la aplicación de dicho modelo implica tres elementos básicos y estratégicos: a) integración, b) inclusión y c) mancomunidad –dado que la intersectorialidad supone compartir recursos, responsabilidades y acciones y, por lo tanto, necesariamente interpela a la solidaridad del poder–.

4.6 Proceso de la política pública

En lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas públicas, es preciso invertir la pregunta e interesarse por la manera que las políticas aprobadas e implementadas por el gobierno central reflejan la distribución del poder y de las funciones en éste; así como sus relaciones de coordinación con las políticas públicas adoptadas por los gobiernos locales.

De modo que las políticas públicas sean un medio para describir el comportamiento institucional y cómo sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Agregan los autores que las políticas se convierten en un análogo de las instituciones, más que en un conjunto de decisiones más o menos, eficientes, efectivas o racionales.

Desde el análisis elaborado por Charles Lindblom (1991) se identifica el cómo los diversos actores influyen en el proceso de formulación de las políticas públicas, visto desde una perspectiva que desafía, lo que el autor denomina *el enfoque tradicional*⁵⁴, esto a partir de la dinámica del poder y sus estructuras subyacentes. Para él, se trata entonces de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos, es decir, examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político.

Los actores no son, por tanto, observados o analizados a partir de consideraciones genéricas sobre sus lógicas de

⁵⁴ Definido como el método popular que consiste en separar la elaboración de las políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas, aunque Lindblom también aclara que en el proceso las fases se oscurecen y se entrecruzan unas con otras, y que no existe una secuencialidad o linealidad en el proceso de elaboración de Políticas Públicas (Lindblom 1991, p. 11).

actuación o su pertenencia formal a tal o cual corriente, tendencia o posición social, sino en relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado (Lindblom 1991, p. 7).

De esta forma las políticas públicas se caracterizan por hacer mención a procesos, relaciones, decisiones y resultados, sin dejar de lado en ninguno de sus puntos la tensión, el conflicto, los acuerdos y la ejecución conforme a los recursos del poder con que cada uno de los actores implicados directa o indirectamente cuenta.

Desde un enfoque diferente, Meny & Thoenig (1992, p. 261) argumentan que la esfera pública y estatal se ha instalado en todas partes, de forma tal que la mayoría de las acciones de la sociedad civil, pasan directa o indirectamente por la acción estatal, reflejada a través de las políticas públicas. Los autores indican que el análisis de las políticas públicas constituyen otra forma de aproximación al problema del poder, dado que toda sociedad política está organizada a través de procedimientos, de jerarquías y de instituciones más o menos formales.

Desde la perspectiva de Joan Subirats (1992, p. 21) se trata de reconstruir las lógicas que presiden de las nuevas formas de decisión política y las interrelaciones que van estableciéndose entre organismos públicos y grupos sociales. El Estado se ha ido convirtiendo, entonces, en un actor social más, si bien dotado de una dimensión específica y con unos medios y técnicas de acción muy especiales, que le relacionan con el resto de los protagonistas sociales en la arena de la toma de decisiones.

Es así como Subirats (1992, p. 42) indica que este nuevo punto de partida implica reconstruir una serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento por resolverlo. Un problema entendido como la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública.

Desde el análisis de estas tres perspectivas analíticas (Lindblom 1991, Subirats 1992, y Meny & Thoenig 1992) se identifican cinco fases esenciales del proceso de la política pública: (a) planteamiento del problema, (b) formulación de políticas públicas, (c) el proceso de decisión, (d) el proceso de implementación y (e) el proceso de evaluación.

Para Lindblom (1992) la evaluación de las políticas públicas es difícil y sin conclusiones. Esto no quiere decir que no sea posible sacar conclusiones de evaluaciones específicas de políticas públicas o de etapas concretas de su elaboración. Sin embargo, la clarificación de los hechos fundamentales sobre la elaboración de políticas públicas es una tarea que precede a la evaluación.

Para Subirats (1992, pp. 145 - 146) existen tres tipos básicos de evaluación: determinación de necesidades – su preocupación esencial se dirige al descubrimiento de las debilidades o los espacios problemáticos del planteamiento del programa, de tal manera que puede mejorarse en futuros ajustes –, evaluación formativa o correctiva – pretende analizar el funcionamiento real del programa y de todas las labores

conectadas con el mismo, localizando los puntos críticos y favoreciendo una vía de mejora –, evaluación de balance o conclusiva – su objetivo es recoger información sobre los resultados finales del programa y facilitar así un juicio de valor global del mismo –.

Los motivos que pueden llevar a promover una determinada evaluación pueden derivar de necesidades en la formulación de nuevas políticas, o bien, para asegurar que un programa se implemente de la manera más efectiva posible. Por otra parte, se puede dar también cuando la evaluación busca determinar la efectividad de un programa para comprender la viabilidad de su continuidad, modificación o caducidad.

Paralelamente, la evaluación puede estar motivada por razones que buscan comprender a través de sus resultados nuevos cursos de acción o cambios de actuación, o buscar una capacidad para influenciar en la manera de pensar en los problemas y temas planteados sin que de los resultados se derive una inmediata acción o cambio. Adicionalmente, se podría estar ante una finalidad persuasiva de la evaluación como instrumento para otorgar argumentos las posiciones de ataque o defensa con relación a un cierto punto del programa u organismo ejecutor (Subirats 1992, pp. 155 – 156).

Por tanto, el proceso de políticas públicas tiende a ser una dinámica en donde convergen múltiples intereses y visiones ideológicas sobre qué decisiones y acciones se han de tomar para promover el interés general. De ahí que no es de extrañar que en dichas dinámicas el conflicto sea un elemento intrínseco, siendo en muchos casos un factor importante para la inclusión de las múltiples visiones reflejadas en fórmulas de atenuación capaces de articular el consenso.

Sin embargo, es también en el proceso de las políticas públicas donde se dan situaciones de antagonismo parcial o total, creándose así, una relación manifiesta o latente de incompatibilidad por recursos limitados o simple cálculo político, donde convergen intereses, posiciones y acciones percibidas como mutuamente excluyentes y con una fuerte carga ideológica – y de agendas subyacentes –, lo cual responde a elementos, motivaciones y presiones de carácter propio, de un grupo representado, o de terceras partes que inciden directa o indirectamente en el proceso.

4.6.1 Proceso de formulación y aprobación de los presupuestos municipales y los planes de inversión anual

El presupuesto municipal faculta la adecuada comprensión de si las prioridades de los gobiernos locales vertidas en sus políticas públicas y respectivas acciones son lo suficientemente respaldadas con los recursos económicos para su cumplimiento.

La capacidad de gestión presupuestaria del alcalde(sa) como del concejo municipal depende de una cultura de apertura de información, conocimiento en la materia, rigor analítico, visión estratégica y capacidad de articulación.

Apertura de información: el principal desafío existente es la obtención de la información necesaria para poder realizar el análisis presupuestario; dichos insumos en ocasiones son de dominio público, pero de una complejidad técnica que dificulta su identificación, obtención, comprensión y sistematización por parte de los tomadores de decisión.

Conocimiento en la materia: dado el amplio universo temático que se contempla en la formulación presupuestaria, se requiere de la capacidad de focalizar el objeto de priorización pública en una combinación de factores jurídicos y presupuestarios. Ante el desconocimiento o falta de capacidades, el resultado final es la delegación hacia otros actores políticos o bien hacia el personal técnico institucional.

Rigor analítico: el análisis presupuestario descansa principalmente en la capacidad de desarrollar credibilidad sobre los resultados obtenidos, la cual se logra por el uso instrumental, sistematizado y lógico de herramientas que permitan llegar a conclusiones veraces, fidedignas, de forma lógica y congruente, sobre los argumentos positivos o negativos de una gestión municipal particular.

Visión estratégica: el desarrollo de análisis presupuestario requiere de una fuerte inversión de tiempo, premiando una adecuada combinación de factores medulares: la “oportunidad política” y de “solidez y veracidad probada”, puesto que en ciertas coyunturas el conflicto entre actores políticos pueden verse tentado a preferir el primero en detrimento del segundo, lo cual conlleva al peligro de la deslegitimación.

Capacidad de vinculación y de articulación: el trabajo presupuestario como instrumento para fortalecer las labores políticas del municipio, requiere ir acompañado de procesos conjuntos entre diversas instituciones, es decir, una sumato-

ria de esfuerzos y logros que permitan realizar contribuciones significativas en la consolidación de respuestas focalizadas que combinen los apoyos del gobierno local, con los del gobierno central.

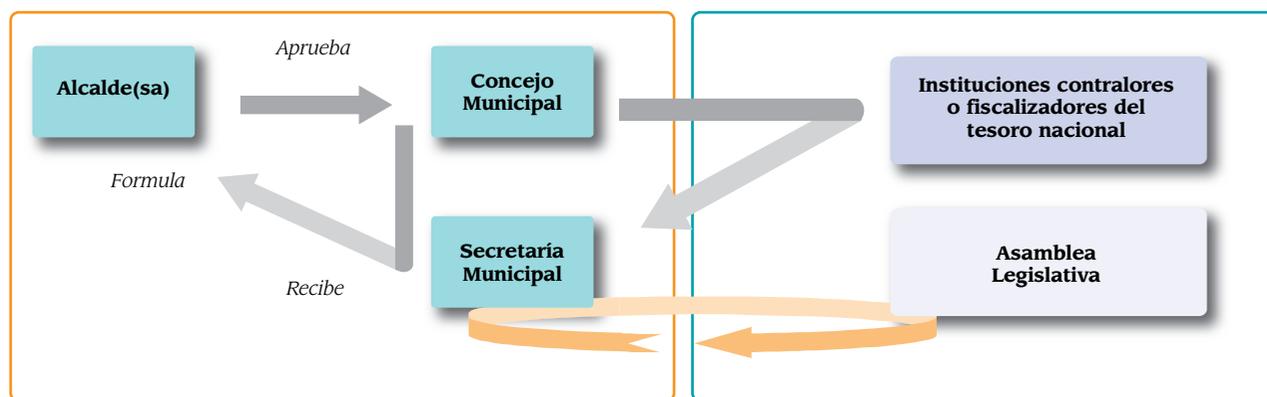
El presupuesto municipal y los planes anuales operativos son los instrumentos de gestión más importantes del municipio. Dichos planes operativos deben contener tanto los gastos internos en los que recurre la institución, como la proyección presupuestaria para dar respuesta a necesidades y proyectos locales. Estos planes operativos deben adecuarse a la capacidad financiera real de la municipalidad. En algunos países la planificación presupuestaria toma en cuenta el criterio de la ciudadanía a partir de un proceso de participación ciudadana.

El que formula el presupuesto municipal y los planes anuales operativos (POAS) es el alcalde(sa), quien tiene que pasar dichos planes ante el concejo municipal, y éste revisa y aprueba la propuesta, previo a enviarlo a la institución de gobierno central que se encarga de revisarlo y aprobarlo, antes de ser enviado nuevamente a la municipalidad (ver diagrama 4.2).

El proceso presupuestario municipal en términos regionales se basa en la fase de elaboración, negociación, aprobación, ejercicio del gasto y fiscalización⁵⁵. En la elaboración se

⁵⁵ “Inicialmente, el presupuesto se concibió solamente como un plan financiero anual de carácter legal a través del cual se establecía la distribución de los recursos públicos para el logro de ciertos objetivos. Posteriormente, con el desarrollo del Estado de Bienestar y el incremento de las actividades gubernamentales y del gasto público, se empezó a reconocer la importancia económica del presupuesto, por lo que se le empezó a ver como un mecanismo fundamental de gestión macroeconómica y planificación. En años más recientes, se ha vuelto a redescubrir la función política del presupuesto, ya que es un instrumento por medio del cual se puede controlar el uso de recursos públicos por parte del Poder Ejecutivo;

Diagrama N°. 4.2
Procedimiento simplificado para la presentación de presupuestos municipales: modelo vigente en Centroamérica y República Dominicana



Fuente: Elaboración propia

establecen prioridades, estrategias para atenderlas, y recursos específicos en función del objetivo que debe cumplirse. Es la etapa que suele dejarse principalmente a los técnicos, y sin embargo es la políticamente más sensible.

La negociación es la fase con mayor posibilidad de incidencia, en función de la visibilidad del proceso, la facilidad de acceso a quienes toman decisiones y la posibilidad de ejercer presión para empoderar una agenda de desarrollo en específico. La fase de aprobación, determinada por el marco jurídico, es el proceso en el cual la deliberación y la negociación toman forma y se adoptan las decisiones presupuestarias vinculantes.

El ejercicio del gasto constituye la fase de implementación del proceso presupuestario según las planificaciones anuales y estratégicas ya desarrolladas.

La fiscalización es la fase de control sobre la ejecución presupuestaria realizada, en la cual el acceso a la información es indispensable para comprender sus resultados, particularmente, en qué se gastó y exigir claras explicaciones del porqué se gastó en los diversos destinos contemplados.

La tendencia regional a nivel de la formulación de los presupuestos municipales, denota como se presenta en el *Diagrama No 4.2* que la responsabilidad de la formulación recae en el alcalde(sa) y en su equipo técnico, siendo el concejo municipal quien aprueba. No obstante, la praxis institucional evidencia una especie de aprobación de segundo nivel cuando el presupuesto formulado y aprobado por el gobierno local requiere un segundo control político o técnico, ya sea por la necesidad de ser ratificado por la Asamblea Legislativa, o bien una revisión que si bien requiere ser de procedimiento y legalidad tiende también a entrometerse en los temas propios de las estrategias de desarrollo local, tal es el caso de algunas de las **Contralorías** Generales de la República en la región.

Los arreglos institucionales en torno al presupuesto varían sustancialmente de país a país, dependiendo de las características de su régimen político y en particular de la forma en que se estructure el balance de poderes entre el gobierno central y el gobierno local.

4.7 Tendencias regionales

El análisis de la institucionalidad político en las relaciones entre el alcalde(sa) y concejo municipal si bien determina la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, no se puede dejar de lado que toma vida a partir de los intereses y visiones ideológicas de los actores políticos.

así como poner un límite legal al poder de los gobernantes. En la medida en que el Estado obtiene sus ingresos con base en el poder legal para recaudar impuestos, es necesario crear un mecanismo legal que autorice la distribución de dichos recursos y sirva de base para la fiscalización de su utilización” En: V Pallavicini 2003 “Proceso presupuestario: una arena de participación de la sociedad civil en la construcción democrática”, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

Desde esta perspectiva, los gobiernos locales como instituciones políticas constituyen los determinantes estructurales de las preferencias individuales y colectivas, generando las reglas de interacción política y social para canalizar de la forma más adecuada las necesidades de la sociedad en el espacio local.

Las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Por tanto, los gobiernos locales como instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias de desarrollo local, y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones asumidas por los actores, e influenciadas por un marco histórico-cultural, donde sus relaciones con el gobierno central determinan los procesos y resultados.

Es así como la elección y supervivencia de la institucionalidad municipal depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reproducción de los costes de transacción, así como de la vía por la que han sido elegidas, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción, pero también pueden autoreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan.

Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución.

El concepto de “equilibrio inducido institucionalmente” utilizado por Kenneth Shepsle, expone que las estrategias de los actores y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de las instituciones. Por tanto, la estabilidad es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales. Situación que tiende a ser mayor y necesaria cuando el alcalde(sa) no preside el concejo municipal.

La calidad democrática local del sistema político descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos socio-políticos existentes. Esta realidad está consignada no sólo en los marcos competenciales, sino también en la capacidad de los actores por respetar e interactuar políticamente sobre el sustento de la institucionalidad formal.

Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública.

A efectos de comprender las tendencias regionales en las relaciones entre el alcalde(sa) y el concejo municipal se procede en primera instancia a establecer un posicionamiento conceptual sobre la gobernabilidad y gobernanza local con el fin de identificar las dimensiones normativas y subjetivas que la determinan y dejar en evidencia los efectos teóricos de la fragilidad institucional **(i)**, y, en un segundo nivel analítico analizar los rendimientos regionales en dichas relaciones a partir del comportamiento de los concejos pluripartidarios, las potestades del alcalde(sa) y del presidente del concejo municipal desde un ángulo comparativo regional **(ii)**.

Finalmente, se desarrolla un análisis sobre las condiciones propias de cada país que determinan los filtros y atenuaciones institucionales en las relaciones entre el alcalde(sa) y el concejo municipal **(iii)**.

(i) Gobernabilidad y gobernanza local: los efectos de la fragilidad institucional municipal

La capacidad de los gobiernos locales para articular políticas públicas territoriales demuestran realidades cada vez más complejas y dinámicas, independientemente si éstos se ubican desde una realidad económica, multicultural o geográfica, puesto que las reglas de juego enmarcadas en la institucionalidad jurídica, están cada vez más sujetas a un cuestionamiento continuo por parte de la realidad política imperante de sus respectivas sociedades.

Desafíos o simplemente escenarios que no se adaptan a los esquemas de las relaciones políticas de hace medio siglo atrás e inclusive en algunos casos de tan sólo realidades de hace un par de décadas; es así como el estudio del entramado político-institucional de los gobiernos locales implica una necesaria rigurosidad para entender una serie de fenómenos que al final de cuentas son una sumatoria de procesos multicausales y que requieren de la madurez analítica para ser visto tanto desde un enfoque diacrónico como sincrónico⁵⁶.

La gobernabilidad inclusiva descansa en la capacidad de estructurar esquemas de gobierno en los cuáles las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local, facultan una adecuada territorialización de las políticas públicas, contribuyendo así a la flexibilización de los diseños institucionales para dar respuesta oportuna, eficiente y eficaz a las necesidades prioritarias de la sociedad.

⁵⁶ *"El buen gobierno democrático de las sociedades contemporáneas se hace cada vez más arduo. El cuerpo político de los países que gozan de una forma de gobierno dotado de legitimidad popular sufre hoy presiones de toda índole, que juntas, pueden producir efectos perversos para la democracia. Las presiones demográficas y migratorias, las precariedades ecológicas, las innovaciones técnicas, los nuevos movimientos ideológicos y sociales, las exigencias crecientes de los diversos sectores de la ciudadanía, entre otros factores, ejercen con frecuencia demandas mutuamente contradictorias que dificultan la tarea de gobernar, así como las más importante aún de gobernados a nosotros mismos"* En: Xavier Arbós y Salvador Giner. **"La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial"**. Editorial Siglo XXI, Madrid – España, 1996; pg. vii.

En esta definición se destaca la necesidad de que las instituciones del gobierno central como del gobierno local gocen de una adecuada eficacia en el marco de sus acciones y por ende de legitimidad. La obtención de esta eficacia depende en gran medida de la capacidad que posean las estructuras gubernamentales para canalizar y dar respuesta de forma satisfactoria a las demandas sociales, culturales, económicas, productivas, entre otras, en un proceso caracterizado por constantes demandas que conllevan al surgimiento de conflictos entre la esfera política y social, los cuales a su vez requieren de adecuadas normas o reglas que permitan su conducción.

La gobernabilidad inclusiva supone que los conflictos derivados por las acciones colectivas deben ser resueltos en el marco de decisiones emanadas por la dimensión nacional y local del Gobierno, como de la interacción entre ambos, quedando prohibidas las relaciones o fórmulas de negociación públicas o privadas que violen o atenten contra los derechos fundamentales de la ciudadanía u otras garantías constitucionales. Sin embargo, no siempre los marcos competenciales que delimitan y contribuyen a la canalización de la acción gubernamental se encuentran claramente definidos, principalmente en detrimento de la capacidad de interlocución política de los gobiernos locales.

Un punto de partida para el análisis del modelo de autonomía municipal es que las actuaciones en el marco de la gestión pública y específicamente de la gestión municipal, no dependen exclusivamente de las limitaciones o restricciones del marco jurídico e institucional. Los actores también afectan e inciden en el marco institucional, ya que desde un enfoque neo institucional, son quienes le dan vida a las instituciones y, por tanto, su percepción respecto a la gestión pública afecta el quehacer institucional.

La gobernabilidad local, como capacidad de canalización de las demandas sociales descansa en la capacidad del diseño político-institucional de los gobiernos locales para articular a diversos actores estratégicos en la definición de las políticas pública locales, y en donde a su vez converge un proceso de constante influencia determinada por las diversas instituciones del gobierno central.

De forma tal, que los gobiernos locales se encuentran ante una doble banda de tensión, una de carácter externo determinada por las presiones de carácter institucional –competencias compartidas o concurrentes– que influyen en la gestión de forma autónoma, y otra de carácter interno, derivada de la capacidad de incidencia política sobre el alcalde(sa) y el concejo municipal –competencias exclusivas–.

Si bien un alcalde(sa) que preside o no el concejo municipal no elimina la posibilidad de presión política sobre la toma de decisiones, si hace una apuesta hacia el tipo de equilibrios institucionales prediseñados por la ingeniería del Estado, es decir, las reglas de juego que determinan las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local.

La pregunta fundamental será entonces ¿promueve el andamiaje jurídico-institucional la capacidad de superar las crisis institucionales? o bien ¿poseen los actores políticos el

aprendizaje cultural necesario para estructurar adecuadas coaliciones y modelos de interlocución que contribuyan a superar las crisis políticas? Ante ambas interrogantes sobresale entonces ¿cuáles son los niveles de tolerancia que la gobernanza facilita a las relaciones entre el alcalde(sa) y el concejo municipal?

De esa forma, se parte del concepto de gobernanza como aquellas características identitarias institucionales, dado un aprendizaje histórico –institucionalismo contextualizado–, que facultan los márgenes de actuación para la canalización de las demandas sociales en el proceso donde intervienen múltiples actores estratégicos, y cuya construcción de la legitimidad de ejercicio depende de la base y modelaje organizacional y competencial, para obtener los rendimientos esperados por parte de los gobiernos locales en un contexto y territorio específico.

Sin embargo, la gobernanza municipal sobrepasa la capacidad interna del mismo gobierno local, pues se encuentra profundamente entrelazada a la base constitucional y demás entramado jurídico que la sustenta. Por tal razón, la gobernanza municipal en su conjunto amplio denota la base jurídica e institucional que se establece como vía para garantizar el cumplimiento de la autonomía municipal.

Como bien se ha mencionado en capítulos anteriores, es claro que los modelos de autonomía municipal no suelen contener un programa político administrativo que tenga incidencia en el funcionamiento efectivo y eficiente de la gestión municipal. Una de las posibles razones es porque no existe una capacidad de generar políticas desde una perspectiva de la inter sectorialización; esto aunado al hecho de que, aun en la actualidad, los temas que atañen la gestión municipal no se han considerado como prioritarios ante estados tradicionalmente centralistas.

La vía de procedimientos por medio de los cuales se logra clarificar las formas cómo se aplica la política pública para el cumplimiento de la autonomía municipal, no es clara. Por tanto, muchos de los aspectos que se intentan definir desde los enunciados de la ley, en ocasiones más que clarificar pueden convertirse en un obstáculo para la ejecución de acciones que legitimen la autonomía municipal. Situación que se tiende agudizar si existen conflictos político-institucionales en las relaciones entre el alcalde(sa) y el concejo municipal, y cuyas externalidades se reflejan en la gestión y rendimientos municipales.

Por tanto, la fragilidad institucional municipal refleja en última instancia, más que las deficiencias de habilidad de los gobernantes, los condicionamientos político-institucionales a los cuales se encuentran sometidos y les obliga a transitar por mecanismos de interacción entre quienes no necesariamente han sido concebidos de una forma clara y operativa tanto en su dimensión nacional como local, o inclusive en la relación entre ambas; y en donde los principios de solidaridad y subsidiaridad, no dejan de ser eso simples principios.

Es así como se desprende que las reglas de juego no constituyen en sí mismas la razón de la insatisfacción por la crisis de representación democrática en el nivel local;

siendo ellas la puerta de expresión sobre las distorsiones entre las preferencias de los actores políticos, así como de estos con las estructuras limitadas en las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local y la sobre-canalización de demandas de la sociedad.

Después de todo, no se puede obviar que la democracia y sus reglas son un proceso en constante construcción y el hecho de que la autonomía municipal no se alcanza solamente con la instauración de elecciones directas de las autoridades electorales, sino desde una conjugación de la voluntad y capacidad política que se encuentran condicionadas por un diseño institucional, particularmente en la capacidad de construcción de una visión a futuro por parte del alcalde(sa) y su concejo municipal.

(ii) Tendencias regionales en el diseño de las relaciones entre el alcalde(sa) y el concejo municipal

Con el objetivo de estudiar las relaciones entre las dos principales instituciones municipales electas por voto directo –el concejo municipal y el alcalde(sa)– el abordaje comparado regional será en tres niveles de análisis, a saber **i)** la relación entre alcalde(sa) y concejos municipales mono o pluripartidarios, **ii)** las potestades del alcalde(sa) y **iii)** las atribuciones de quien preside el concejo municipal (vea cuadro 4.8)

Del Cuadro N° 4.8 se infiere el equilibrio de fuerzas, por país, entre concejos municipales –pluripartidarios o monopartidarios– y el alcalde(sa). También expresa el número y porcentaje de municipios en que los alcaldes (sas) cuentan con mayoría en el concejo municipal. Finalmente presenta si el alcalde(sa) preside o no el concejo. Antes de analizar las grandes tendencias expresadas por el cuadro, serán expuestas las situaciones particulares a cada país.

4.7.1 La relación entre concejo municipal y el alcalde(sa)

Todos los países de la región cuentan con concejos municipales pluripartidarios, con excepción de El Salvador. En este país el concejo municipal es monopartidario, o sea alcalde(sa) y concejales pertenecen al mismo partido. Esto ocurre porque “la forma de candidatura de las autoridades municipales es de lista cerrada y bloqueada, y la forma electoral utilizada es el sistema de mayoría simple (Código Electoral: Art. 264). Por lo tanto, el partido que obtiene la mayoría se lleva todos los puestos” (DEMUCA: 2009). Evidentemente, más allá de una gobernabilidad “perfecta”, esta ingeniería electoral municipal limita considerablemente la representatividad de los concejos municipales.

En Guatemala y Honduras, a pesar de que cuentan con concejos municipales pluripartidarios, no existen municipios donde el alcalde(sa) no tenga la mayoría en el concejo municipal. En Honduras esto se explica por el marco legal electoral y el sistema de partidos. El artículo 135 de la ley electoral determina que:

Cuadro N°. 4.8

Concejos pluripartidarios en Centroamérica y República Dominicana en el año 2009

		Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	República Dominicana
1.	¿Existen los concejos pluripartidarios?	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
2.	Cantidad de municipios en los cuales el alcalde(sa) cuenta con mayoría en el concejo municipal.	0	0	0	27	76	22	95
3.	Porcentaje de municipios en los cuales el alcalde(sa) NO cuenta con mayoría en el concejo municipal.	0%	0%	0%	17.64%	94%	29%	63%
4.	¿Preside el alcalde(sa) el concejo municipal?	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No

Fuente: Elaboración propia con información previa al año 2008.

“Se declarará electo alcalde(sa) y vicealcalde(sa) municipal a los candidatos que aparezcan en la nómina de candidatos del partido, alianza o candidatura independiente que haya obtenido la mayoría de votos, restando del total de votos que favorecen a dicha nómina el equivalente a un cociente electoral municipal.

Se declarará electo como primer regidor al ciudadano que aparezca en la nómina favorecida con el más alto número de votos, después de haber restado el cociente electoral municipal, con el que se eligió al alcalde(sa) y al vicealcalde(sa). Se procederá de la misma forma, hasta que se complete el número de regidores que corresponde al municipio.”

A pesar de haber evolucionado de un sistema político bipartidista, a un sistema multipartidista bipolar⁵⁷, la escena política en Honduras por ejemplo, la cual es ampliamente dominada por las dos grandes agrupaciones políticas (Partido Nacional (PN) y el Partido Liberal (PL)); permite una cierta estabilidad, la cual se visualiza en que el alcalde(sa) siempre tiene la mayoría en los concejos municipales. Hay que resaltar también la importancia de elementos informales en la construcción de mayorías concejales. Así, muchas veces el alcalde(sa), a pesar de no haber obtenido la mayoría del concejo en las urnas, puede conseguirla a *posteriori* por medio de negociaciones.

Con respecto a Guatemala, la explicación puede sorprender los más habituados a democracias en que dominan partidos

estables y detentores de una ideología bien definida. En este país, la fórmula electoral mixta –para síndicos mayoría simple y para concejales representación proporcional– y el sistema multipartidario fragmentado nos hace pensar en un sistema de minorías, representativo, pero poco efectivo a nivel de gobernabilidad.

Sin embargo, el cien por ciento de los gobiernos locales posee un alcalde(sa) con mayoría en el concejo municipal, lo cual contradice este primer supuesto. En verdad, esta tasa elevadísima de mayoría concejal por parte del alcalde(sa) se explica justamente por la inestabilidad del sistema partidista y la débil fidelidad partidaria.

En caso de que el alcalde(sa) no logre tener la mayoría en el concejo, emergen las prácticas transfuguistas que, mediante negociaciones más o menos formales, garantizan las mayorías hacia el alcalde(sa) electo. Existen casos en los cuales el alcalde(sa) cambia de partido a fin de garantizarse una mayoría concejal.

Nicaragua y Panamá, a pesar de no contar con un 100% de alcaldes(as) con mayorías municipales, presentan cifras positivas para la efectividad de la gobernabilidad local. En Nicaragua, solamente 17,64% de los alcaldes(as) no tienen mayoría concejal, mientras que en Panamá el dato es de un 29%. La explicación para estos números expresivos en Nicaragua, se debe a una fuerte polarización política y una eficiente disciplina partidaria lo cual ocasiona prácticamente bancadas bipartidarias en donde el partido que ejerce la alcaldía tiene la mayoría calificada del concejo municipal.

En Panamá el diseño electoral para elegir a los regidores es original. La forma de candidatura se da por lista cerrada y la fórmula electoral es mayoritaria. Se eligen 5 (o más, en

⁵⁷ Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal, DEMUCA, 2009, Cuadro 4.10, p. 164.

proporción al tamaño de la población) representantes de corregimientos por municipio.

Sin embargo, cada partido sólo puede presentar hasta tres candidatos para cada corregimiento (Art. 223 CE). Por lo tanto, se puede imaginar que en muchos municipios el partido del candidato vencedor de la alcaldía, produce un efecto arrastre sobre las elecciones mayoritarias para los escaños del concejo municipal. De ahí, el amplio porcentaje de municipalidades (71%) en que el alcalde(sa) tiene la mayoría del concejo municipal.

Costa Rica se destaca por ser un caso opuesto, donde el 94% de los alcaldes(as) no tienen mayoría en el concejo municipal. Este porcentaje se justifica probablemente en el periodo de diez meses que separa las elecciones para regidores –en febrero– y las elecciones para alcaldes(as) –en diciembre–. Por tanto, es común el descontento de los electores con sus nuevos representantes, ante la falta de triunfos electorales esperados y por ende un nuevo re-alineamiento en el comportamiento del voto.

De hecho, muchas veces el ciudadano espera mejoras casi que instantáneas al momento en que los representantes asumen sus puestos, sin considerar que usualmente el primer año de gestión ha sido planificado por el gobierno saliente. De ahí un incremento de la decepción ante la lentitud de resultados tangibles de una nueva gestión pública local.

A esto se añade el alto índice de volatilidad del país⁵⁸, el tercer más importante de la región, solo de tras de Guatemala y Panamá. El índice de volatilidad de Pedersen “expresa los cambios en las preferencias del voto ciudadano, es decir, cuales son las ganancias y las pérdidas de una elección a la siguiente” (DEMUCA, 2009).

Entonces, se puede deducir que en Costa Rica, la ausencia de mayorías en los concejos municipales por parte del alcalde(sa) se explica por el i) calendario electoral; la distancia entre la realización de las elecciones para concejales y alcalde(sa) y ii) por la baja fidelidad partidaria y la importancia que pueden tener nuevas agrupaciones políticas entre dos fechas electorales.

En República Dominicana, a pesar de que predomina un sistema político bipartidista y elecciones integradas, casi dos tercios de los alcaldes (sas) (63%) no cuentan con mayoría.

La explicación posible es la fórmula electoral proporcional para la elección del concejo municipal.

Según el estudio de Morgan (2009), solamente 35,5% de la población dominicana confía en los partidos políticos, por debajo de otras instituciones como la policía (45,5%) o el sistema de justicia (50,1%).

En resumen, se registran dos grandes tendencias en lo que concierne la relación entre el alcalde(sa) y los concejos municipales. Por un lado; Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, países donde el alcalde(sa) preside el concejo municipal. Por el otro, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, países donde el alcalde(sa) no preside el concejo.

Notese una inclinación común entre el primer grupo. Cuando el alcalde(sa) preside el concejo municipal, este tiene la mayoría integral de los concejos municipales en tres países (Guatemala, El Salvador, Honduras) y en Nicaragua donde los alcaldes (sas) tienen mayoría concejal en más de 80% de los municipios.

Por el contrario, se verifica entre los países donde el alcalde(sa) no preside el concejo que es en más de la mitad de las municipalidades en las cuales el alcalde(sa) no cuenta con la mayoría concejal, ejemplo de esto se da en República Dominicana (63%) y Costa Rica (94%).

Panamá emerge entonces como una excepción a la regla. A pesar de que el alcalde(sa) no preside el concejo municipal, éste tiene la mayoría en gran parte de los municipios del país. No obstante, se debe recalcar que entre los países en los cuales los alcaldes (sas) tienen mayoría concejal en más de la mitad de los municipios, Panamá tiene la tasa más baja.

¿Por qué en los países donde el alcalde(sa) preside el concejo municipal, éste tiende a tener la mayoría en el órgano deliberativo? Plantear la pregunta de esta manera no permitiría identificar las verdaderas variables que explican la alta gobernabilidad de municipios donde el alcalde(sa) preside el concejo; pues en realidad, la razón no se da en el hecho de que el alcalde(sa) sea quien preside el concejo y por ende obtenga su mayoría.

Al contrario, la explicación es más factible en las características de la ingeniería electoral municipal de cada país. Por ello surge la interrogante *¿qué rasgos comunes tienen entonces los diseños electorales de estos países?*

⁵⁸ Volatilidad Elecciones Presidenciales en Centroamérica y Rep. Dominicana

País	Período	Número de Periodos	Índice de Pedersen
Guatemala	2003-2007	1	59,09
El Salvador	2000-2003	1	5,3
Honduras	1997-2005	3	6,68
Costa Rica	2002-2006	1	36,00
Panamá	1999-2004	2	43,11
República Dominicana	1978-2000	6	21.2

Fuente: DEMUCA, 2009

Con la intención de buscar características similares en cada uno de los dos grupos planteados, se pretende comparar dos variables de la ingeniería electoral que posiblemente influyen en tendencias de homogeneidad partidaria entre alcalde(sa) y concejo municipal. Estas variables son sistema de partidos y fórmula electoral para el concejo municipal.

En el marco del estudio de partidos políticos, se trata entonces de un enfoque morfológico, o sea, “*deposita su atención en el número de partidos que tiene poder relevante en el sistema político*”. Por poder relevante, se entiende la capacidad del partido de formar mayorías para la toma de decisiones.

El sistema de partidos es el resultado de la interrelación de partidos que compiten por el poder político y el ejercicio de la administración (Bunge, 1999). Inicialmente teorizado por Duverger (1957), la clasificación de sistema de partidos fue profundizada por Sartori (2005). Así, basado en el Índice Laakso-Taagepera, el autor italiano propone una taxonomía de siete clases de sistemas de partido (ver cuadro 4.9).

Cuadro N°. 4.9

Clasificación de los sistemas de partidos según número efectivo de partidos, a partir del cálculo del Índice Laakso-Taagepera

Sistema de partidos	Número efectivo de partidos
Partido predominante	NEP < 1,7
Bipartidista	1,8 > NEP < 2,4
Multipartidismo bipolar	2,5 > NEP < 2,9
Multipartidismo moderado	3,0 > NEP < 3,5
Multipartidismo fragmentado	3,6 > NEP < 4,0
Multipartidismo altamente fragmentado	NEP > 4,0

Fuente: Vargas 2007

El Índice Laakso-Taagepera calcula el Número Efectivo de Partidos (NEP), mide el nivel de fragmentación del sistema de partidos a partir de los escaños obtenidos por los partidos políticos. En otras palabras, “*es un indicador que mide el número de partidos que dentro de un órgano legislativo –las asambleas parlamentarias o los concejos municipales– tienen capacidad efectiva de tomar decisiones*” (DEMUCA, 2009).

Cuando se habla de fórmula electoral, se hace referencia al modelo de elección, es decir el mecanismo a través del cual se transforman los votos en escaños. Se distinguen generalmente dos grandes categorías de sistemas electorales: a) los sistemas electorales mayoritarios y b) los sistemas electorales de representación proporcional.

Los sistemas electorales mayoritarios son los que asignan escaños en cada circunscripción al candidato con mayor o menor número de votos. El efecto teórico inmediato de este tipo de sistema electoral es que tiende a favorecer a los partidos más grandes en detrimento de los partidos más pequeños. En los sistemas de representación proporcional los escaños se reparten de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por cada partido.

También cabe mencionar a los sistemas mixtos, que corresponden a los sistemas en los cuales los electores tienen dos votos, uno atribuyéndose según una fórmula proporcional y otra en una circunscripción uninominal.

Los supuestos son: i) la fórmula electoral mayoritaria propicia a que el alcalde(sa) tenga mayorías concejales, el opuesto es válido para la fórmula electoral proporcional y ii) sistemas bipartidarios o de multipartidismo bipolar igualmente tienden a construir concejos municipales alineados con el alcalde(sa), mientras que cuanto más partidos menos probable que el alcalde(sa) tenga mayoría concejal (ver cuadro 4.10).

Por representación se entiende el “*sistema electoral en el cual los grupos políticos ocupan escaños en una proporción prácticamente igual al porcentaje de votos obtenidos, situación ideal y teórica en la cual ningún partido está sub- o sobre-representando y donde inclusive partidos muy pequeños tienen representación*” (DEMUCA, 2009). Este efecto teórico se asocia generalmente a sistemas electorales de tipo proporcional.

Mientras que un sistema electoral que promueve la efectividad implica una asamblea o concejo donde las fuerzas están concentradas facultando un alto grado de gobernabilidad. Los sistemas electorales de tipo mayoritario tienden a generar este efecto.

Al observar el cuadro, se infiere que la forma electoral para la elección del concejo municipal tiende a ser determinante en la formación de mayorías favorables al alcalde(sa). Los países ubicados a la derecha del cuadro, y que por lo tanto tienen fórmulas electorales mayoritarias o mixtas, son ejemplo de cuándo el concejo municipal se inclina a ser del mismo partido/coalicción del alcalde(sa). Por el contrario, los dos países –Costa Rica y República Dominicana– donde el alcalde(sa) generalmente no tiene mayoría concejal cuentan con modelo de elección proporcional.

No obstante, el sistema de partidos no parece ser una variable determinante. El supuesto de que cuanto más partidos, menos probable es que el alcalde(sa) tenga mayoría municipal, no se verifica. Guatemala, Panamá y El Salvador tienen sistemas multipartidarios fragmentados o altamente fragmentados y sin embargo, sus alcaldes (sas), en general, cuentan con mayorías concejales. En cambio, República Dominicana posee un sistema multipartidista bipolar – Honduras y Nicaragua–, con menos partidos relevantes entonces, pero aún así no faculta un número expresivo de alcaldías con mayoría concejal.

Cuadro N°. 4.10

Sistema de partidos segundo numero de efectivo de estos en concejos municipales y formula electoral para la elección de concejales

	Fórmula Electoral			
Sistema de partidos	Representación proporcional	Mixto	Mayoritario	
Multipartidismo altamente fragmentado	Costa Rica*	Guatemala	Panamá	
Multipartidismo fragmentado			El Salvador	
Multipartidismo moderado				
Multipartidismo bipolar	Honduras Nicaragua República Dominicana*			
Bipartidista				
Partido predominante				

*países cuyos alcalde(sa) en general no cuentan con mayoría en el Concejo municipal

Fuente: Elaboración propia

Es interesante observar como el país con menor porcentaje, los cuales el alcalde(sa) no detiene mayoría municipal –Costa Rica– se adecúa perfectamente a los dos supuestos. Ubicándose encima y en la extrema izquierda del cuadro, dicho país tiene un sistema multipartidario altamente fragmentado y su fórmula electoral es proporcional.

Sin embargo, hay que admitir que el anterior cuadro presenta una limitante importante, pues reduce su análisis a rasgos formales de la ingeniería electoral, aunque se sabe que, en muchas situaciones, son elementos informales los que determinan la construcción de bancadas políticas, particularmente la influencia de los partidos políticos en la selección de sus candidatos y los patrones de cultura política (ver cuadro 4.11).

El Cuadro No 4.11 verifica las potestades del alcalde(sa) por cada país de la región. Antes de extraer una comparación regional del cuadro, se presentarán algunas constataciones generales.

Potestades comunes de los alcaldes (sas) de la región. Independientemente de si presiden o no el concejo municipal, los alcaldes (sas) de la región tienen cuatro potestades comunes expresadas en el cuadro. Se verifica que en todos los países el alcalde(sa) representa a la municipalidad ante otras

instituciones públicas y privadas (2). Además, vela por el cumplimiento de normativa (6), tiene derecho de voz en las sesiones del concejo municipal (4) y se encarga de la gestión administrativa del municipio (8). El alcalde(sa) siempre será entonces la “imagen” de la municipalidad hacia el exterior y el responsable por la administración municipal (ver cuadro 4.12).

El cuadro No 4.12 describe las atribuciones de quien preside el concejo municipal. Sea el alcalde(sa) o un miembro del concejo, el presidente del órgano legislativo municipal, éste tiene en todos los países la potestad de moderar las sesiones, así como firmar las actas y acuerdos del concejo municipal. Éstas son entonces las “funciones mínimas” de un presidente de concejo municipal.

4.8 Relacionamiento entre el alcalde(sa) con el concejo municipal en Guatemala

El municipio es la entidad más cercana al ciudadano. Es el mejor vínculo del Estado con la población para satisfacer las demandas prioritarias y básicas. En Guatemala el municipio es la base de la organización territorial del Estado.

Cuadro N°. 4.11
Potestades del alcalde(sa)

		Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	República Dominicana
1.	Preside las sesiones del concejo municipal	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
2.	Representa a la municipalidad ante otras instituciones públicas y privadas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
3.	Convoca agenda municipal	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
4.	Participa del concejo municipal con voz	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
5.	Participa del concejo municipal con voto	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
6.	Vela por el cumplimiento de normativa (ordenanzas, acuerdos, reglamentos, etc)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
7.	Se encarga de la gestión política	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
8.	Se encarga de la gestión administrativa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
7.	Tiene facultad legislativa	No	No	No	No	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

En la Constitución Política de la República y especialmente en el Código Municipal, se reconocen las áreas de la autonomía municipal (tanto política, administrativa y financiera), la cual facilitan la posibilidad de crear oportunidades y proporciona desarrollo local. Para la generación de las políticas públicas locales se entretiene una estrecha relación del alcalde y el concejo municipal.

4.8.1 La figura del alcalde(sa)

En Guatemala el alcalde(sa) es la máxima autoridad municipal y como tal le corresponde dirigir la administración. Al ser jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal⁵⁹ es miembro del Consejo Departamental de Desarrollo y el presidente del concejo municipal de Desarrollo.

Los Consejos de desarrollo

El sistema de consejos de desarrollo es el mecanismo de participación de la población dentro de la gestión pública local y la planificación de forma democrática y participativa en el territorio. Se integra por cinco niveles de organización:

- a) Nacional;
- b) Regional;

⁵⁹ Portavoz y defensor de la comunidad ciudadana en cada una de las villas y ciudades de acuerdo con las leyes y costumbres inmemoriales, acordes con el bien común, es un oficio municipal.

- c) Departamental;
- d) Municipal;
- e) Comunitario.

Las funciones del sistema es brindarle soporte al funcionamiento de los consejos a nivel inferior; el apoyo a la participación social y en la priorización de sus problemas y soluciones; además de promover la coordinación interinstitucional, la desconcentración y descentralización de la administración pública.

Para el caso del Consejo de Desarrollo Municipal, sus funciones se enfocan en el fortalecimiento de la autonomía; para ese efecto, el Consejo apoya a la corporación municipal en la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funcionen en el municipio, así como en la promoción de políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo, con el fin de vincularlos a las políticas que la corporación desarrolle. Como es un factor determinante en los vínculos y canales de relacionamiento entre un actor y otro presentamos a continuación la forma en la que por ley se integran los consejos de desarrollo (ver cuadro 4.13).

En la figura del alcalde(sa) y el concejo municipal, se reúnen una serie de potestades son estrechamente complementarias. El nivel de relacionamiento que el alcalde(sa) posee con el concejo municipal, no puede representar ni en la práctica ni en la teoría jurídica una acción separada, más bien están

Cuadro N°. 4.12

Atribuciones de quien preside el concejo municipal

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	República Dominicana
¿Quién preside el concejo municipal?							
Alcalde(sa)	X	X	X	X			
Miembro del Concejo municipal					X	X	X
¿Cuáles son las atribuciones de quien preside el Concejo municipal?							
a. Modera las sesiones del concejo municipal	X	X	X	X	X	X	X
b. Firma actas y acuerdos del concejo municipal	X	X	X	X	X	X	X
c. Nombra miembros de las comisiones especiales y ordinarias y señala los plazos para establecer dictámenes					X	X	X
d. Representa a la municipalidad en asuntos públicos y privados	X	X	X	X		X	
e. Hace cumplir las ordenanzas municipales, acuerdos, resoluciones, etc.	X	X	X	X			
f. Dictar medidas de política para el "buen gobierno"	X						
g. Convoca sesiones del concejo municipal	X	X	X	X		X	X
h. Dictamina aspectos administrativos	X	X	X	X			
i. Fija políticas y prioridades de desarrollo del municipio	X	X	X	X			

Fuente: Elaboración propia.

concebidas y establecidas, para que sean concurrentes en la gestión pública local. Para lograr la identificación del grado de relacionamiento de ambas instancia se requiere una descripción de sus funciones.

El alcalde(sa) de acuerdo con el Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural reúne las siguientes funciones:

- Jefe de la administración municipal
- Jefe del órgano ejecutivo de gobierno,
- Representante del municipio y la municipalidad,
- Jefe de la policía municipal,
- Coordinador del concejo municipal de Desarrollo y representante del mismo,
- Delegado de su municipio ante el Consejo Departamental de Desarrollo.

Adicionalmente es Juez de Asuntos Municipales en aquellos municipios donde no haya sido creado el juzgado. El alcalde(sa) es la figura central y dominante en el gobierno municipal.

Sin embargo, la figura del alcalde(sa) alcanza su máxima expresión de liderazgo individual en su capacidad de interlocución con los vecinos de la comunidad. Es allí donde el alcalde(sa) domina la escena política en su municipio y supera en mucho la figura del concejo municipal.

El poder del alcalde(sa) sobre el concejo municipal es un factor determinante en la direccionalidad política del gobierno local. Sin embargo, éste último es el órgano superior de decisión y el encargado de controlar la gestión del alcalde(sa), la cuestión fundamental será entonces la capacidad del control político del concejo sobre el alcalde(sa).

Cuadro N°. 4.13

**Integración según de los concejos de desarrollo
Decreto 14-2002, vigente 1° de julio de 2002 en Guatemala**

	Nacional	Regional	Departamental	Municipal	Comunitario
Presidente	1	-	-	El alcalde(sa) Municipal	La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad.
Segeplan	1	1	1	Los síndicos y concejales que determine la Corporación Municipal.	El Órgano de Coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos ó, en forma supletoria, de acuerdo al reglamento.
SCEP	1	-	-		
Secretaria Presidencial de la Mujer	1	1	-	Los representantes de los consejos comunitarios de desarrollo, hasta un número de veinte, designados por los coordinadores de los consejos comunitarios de desarrollo.	Lo preside el alcalde (esa) comunitario.
Ministerio de Finanzas Públicas y otros ministerios	X	--	-		
Entidades públicas designadas	-	X	X	Los representantes de las entidades públicas y privadas que sean convocadas.	
Coordinadores regionales	8	1	-		
Gobernadores Departamentales	-	1 / Depto.	1		
Alcalde (esa)s	8	1	X		
Pueblos indígenas	6	1 / cada PI	1 / cada PI		
Organización cooperativas	1	1	1		
MIPIME de mano factura y servicios	1	1	1		
Organizaciones campesinas	2	1	2		
Asociaciones empresariales	1	1	1		
Organización de trabajadores	1	1	1		
ONG	1	1	1		
Organización de mujeres	2	2	1		
USAC	1	1	1		
Universidades privadas	1	1	1		
Los secretarios Generales de Partidos Políticos	-	-	1 / partido		

X = Variable • PI = Pueblos indígenas

Fuente: Elaboración propia, en base a la publicación realizada por FUNCEDE, octubre 2002

4.8.2 La figura del alcalde(sa) auxiliar o alcalde(sa) indígena

El gobierno municipal debe reconocer, respetar y promover, según el artículo 55 del Código Municipal a las alcaldías indígenas, así como su propio funcionamiento administrativo. De la misma forma, el concejo municipal, según los usos, normas, y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las

alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares como entidades representativas de las comunidades y de forma especial en la toma de decisiones del gobierno municipal.

Legalmente se reconoce a los alcaldes (sas) indígenas, comunitarios o auxiliares una serie de atribuciones que buscan la promoción de la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales; la propuesta de lineamientos e instrumentos de coordinación en la comunidad y en la ejecución de

programas y proyectos por parte de las personas, instituciones o entidades interesadas en el desarrollo.

La relación y presencia de un alcalde(sa) auxiliar, comunitario o indígena permite la franca y directa relación del concejo municipal con los habitantes y puede en la mayoría de los casos, ser de vital importancia para la armonía y desarrollo de la localidad.

Se vincula directamente a estas figuras al quehacer político y administrativo de la municipalidad, reglamentándose el apoyo que los empleados municipales, deben prestar y se contempla la vinculación y coordinación del concejo con los alcaldes (sas) auxiliares o comunitarios por lo menos dos veces al año.

4.8.3 El concejo municipal

El concejo municipal, por su parte, es el normador de la vida local. Regula tanto lo vinculado con la prestación de los servicios municipales, como la organización administrativa y la fiscalización municipal de los distintos actos de la misma. También es el que controla la actuación administrativa del alcalde(sa), el que aprueba el presupuesto municipal y sus eventuales modificaciones. Tiene la potestad de emitir su propia legislación para su funcionamiento y organización, así como los reglamentos y ordenanzas para la organización de sus oficinas; el reglamento del personal y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración.

Es el órgano colegiado que desarrolla, por lo menos, veinticinco competencias que le delega el Código Municipal, y éste canaliza la participación ciudadana en los asuntos públicos del municipio.

Le compete la convocatoria a los distintos sectores de la sociedad, para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los Planes de Desarrollo Urbano y Rural del Municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales.

De esta forma, es difícil diferenciar cuáles son las acciones o competencias en comparación al alcalde(sa) y sobre todo el grado de interrelación entre ambas figuras, por lo cual, se presenta un cuadro comparativo de las funciones del alcalde(sa) y el concejo municipal, con la intención de crear un vínculo directo entre la decisión y la aprobación de las mismas (ver cuadro 4.14).

4.8.4 Vínculos determinantes en la toma de decisiones

Las decisiones de ambas figuras son determinantes en el funcionamiento del desarrollo institucional del municipio y sus políticas. Su grado de vinculación siempre es y será un proceso de mutua dependencia.

El órgano superior de decisión es el concejo municipal, encargado de controlar la gestión del alcalde(sa). Ese control

administrativo se traduce en la mayoría de los casos en un control político, el cual en ciertas ocasiones se expresa en dinámicas conflictivas que convergen en procesos de obstrucción decisional.

La gestión y cultura de interlocución política de los actores pone de relieve la importancia de los asuntos para la vida de la comunidad, donde cada uno posee potestades de decisión, y donde su función es complementada por un proceso relacionado y establecido en los artículos 35 y 68 del Código Municipal. Mencionamos los casos más relevantes que determinan dicho relacionamiento.

4.8.5 El Presupuesto Municipal

Su solo concepto implica “dinero” y sobre todo la planificación que organiza la forma de gastarlo, a fin de solucionar necesidades o responder a demandas de la comunidad y con ello, concretar los objetivos planteados por la Corporación Municipal en su plan de desarrollo integral y plan operativo anual.

Un presupuesto es la expresión formal de los recursos financieros destinados a la realización y fortalecimiento de actividades a favor del desarrollo del municipio. Además se utiliza como medio de planificación y control, indicando el origen, monto y destino de los ingresos de tal forma, que los montos previstos sirvan de base para el desarrollo futuro del municipio.

El presupuesto municipal conjuga los ingresos corrientes y de capital, prevé la estimación de lo que se estima percibir en el ejercicio fiscal, así como el límite máximo de los gastos establecidos o proyectados. Está constituido por los ingresos municipales esperados y los egresos proyectados a ejecutar en un periodo de doce meses.

El Código Municipal en el artículo 135, establece como obligación del alcalde(sa) el presentar ante el Concejo un informe trimestral sobre la ejecución del presupuesto. Con base a tales informes el concejo municipal aprueba los cambios y ajustes que sean pertinentes a fin de alcanzar los objetivos y metas propuestas en sus planes de trabajo. Esta interacción es fundamental, no solo para hacer viable el proceso de aprobación presupuestaria, sino también para hacer posible el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado.

Además la municipalidad presentará al Congreso de la República la liquidación de su presupuesto, para lo cual, deberá observarse lo establecido en el artículo 241 de la Constitución Política de la República.

La base legal del presupuesto municipal está establecida en la literal b) del artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala que determina entre las funciones la de obtener y disponer de sus recursos. Por otro lado, en el artículo constitucional 237 se faculta a las entidades autónomas para tener presupuestos y fondos privativos, cuando así la ley lo establezca; los cuales en forma obligatoria deben enviar cada año al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la

Cuadro N°. 4.14

Competencias del alcalde(sa) y el Concejo Municipal: caso de Guatemala

Relación de competencias entre el alcalde(sa) y el Concejo Municipal Código Municipal de Guatemala (Decreto 12-2002)			
CONCEJO MUNICIPAL	El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración:	Dirigir la administración municipal	ALCALDE (ESA)
	La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales	Tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponda al concejo municipal y, una vez substanciados, darle cuenta al pleno del Concejo en la sesión inmediata.	
	La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;	Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.	
	El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos;	Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales.	
	La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales;	Presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al concejo municipal para su conocimiento y aprobación	
	La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales	Sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.	
	Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde (esa);	Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido, con excepción de los que correspondan contratar al concejo municipal.	
	La creación del cuerpo de policía municipal	Ejercer la jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de sus funcionarios.	

Fuente: Elaboración propia, en base al Código Municipal.

República, para su conocimiento e integración al presupuesto general; quedando sujetos a los controles y fiscalización de los organismos correspondientes del Estado.

El **Código Municipal** en el párrafo primero del artículo 95 ordena que los ingresos de la municipalidad serán previstos y los egresos fijados en el presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente. Indicando que el presupuesto es uno, y en él deben figurar todos los ingresos previstos y los gastos autorizados para el ejercicio financiero. La elaboración del presupuesto municipal consiste en la estructuración de forma programática de los ingresos y egre-

sos mediante los métodos de cálculo existentes (Código Municipal Art.100). En la formulación de éste, el alcalde(sa) es asesorado por la Comisión de Finanzas y por funcionarios municipales, el proyecto del presupuesto municipal debe ser elaborado en la primera semana del mes de octubre de cada año, para ser puesto a consideración de la Corporación, quien puede aprobar modificaciones al mismo (Art.56 del Código Municipal).

La ejecución del presupuesto municipal, es una acción normada por el Código art. 106, que establece el alcalde(sa) debe informar en forma trimestral a la Corporación Municipal

Figura N°. 4.1

Organización política administrativa a nivel municipal según la Ley de Municipalidades de 1927 y 1990



Fuente: Elaboración propia, 2009.

lo relacionado con la ejecución del presupuesto; y en base a tales informes, la Corporación Municipal, ordena los cambios y ajustes que sean pertinentes, a fin de alcanzar los objetivos y metas propuestas en sus planes de trabajo.

En conclusión, tanto el concejo municipal y el alcalde(sa) cumplen formalmente con su tarea de regulador de la vida local. Emite ordenanzas y reglamentos sobre servicios públicos, aprueba políticas, planes, y licitaciones para construcción de obra.

4.9 Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Honduras

A partir de 1927 con la aprobación de la Ley de Municipalidades, el régimen departamental estaba caracterizado en que las relaciones con el gobierno local era compartido entre la figura del Concejo Departamental y el Gobernador Político, este último a su vez era reconocido por dos tipos de gobernadores: el gobernador departamental y el gobernador de distrito.

El gobernador departamental se desempeñaba como funcionario del poder central y como presidente del Concejo Departamental. Entre sus funciones como presidente se encargaba de instalar, convocar, presidir, representar el Concejo y velar por el cumplimiento sobre las decisiones tomadas por el Concejo.

En su condición de delegado del poder central, el gobernador desempeñaba, entre otras, las siguientes funciones: cumplir y hacer cumplir las leyes y las disposiciones que el ejecutivo le comunicara; comunicaba las disposiciones del ejecutivo a las municipalidades. En ejecución de estas funciones, le

correspondía la dirección de la policía de seguridad, la inspección de los empleados administrativos, la provisión de abastos, mejoría de las vías de comunicación, protección y conservación de los monumentos históricos. Posteriormente muchas de estas funciones fueron asignadas a otros órganos, en consecuencia la figura del gobernador se fue debilitando y con ello perdiendo autoridad e importancia dentro del ámbito municipal.

Por su parte, el gobernador de distrito estaba subordinado al gobernador y al concejo del departamento; tenía la calidad de agente del gobernador departamental en lo político, y del Concejo en lo administrativo o económico. Sus funciones eran muy restringidas, entre ellas, vigilar que se cumplan, además de las leyes, los acuerdos y órdenes municipales, cuidar el buen orden y tranquilidad pública, e inspeccionar planteles de enseñanza, vías de comunicación procurando su conservación y mejoramiento (ver figura 4.1).

En 1939 se reformó el artículo 179⁶⁰ de la Constitución de 1936, en esta reforma se dispuso la creación de la figura de los Concejos, que tenían la competencia de regir los distritos⁶¹.

⁶⁰ Constitución de 1936, artículo 179. Para la administración de los Departamentos, éstos se dividen en municipios autónomos, representados por Municipalidades electas por el pueblo. Mediante Decreto No 79-39 el artículo 179 se reformó con el contenido siguiente: Para la administración de los Departamentos, éstos se dividen en municipios autónomos, representados por Municipalidades electas por el pueblo y en Distritos regidos por Concejos, cuyos miembros serán de nombramiento del Poder Ejecutivo, estando éste facultado para la creación de los mismos, por uno o más Municipios y con la organización y funciones que determine la ley. El Distrito Central, formado por los Municipios de Tegucigalpa y Comayagüela, estará regido por una Ley especial.

⁶¹ Los distritos o círculos municipales eran las reuniones legales de dos o más municipios de un mismo departamento, cuya jurisdicción y cabecera eran las que determinaba el Ejecutivo.

Asimismo confería potestad al poder ejecutivo para crear, a discreción, los concejos y para nombrar a los integrantes de los mismos. Esta reforma condicionó a la autonomía municipal; no obstante, en la década del setenta estas figuras se abolieron y desaparecieron del régimen municipal.

En cuanto al consejo departamental, entre sus características se destaca que se le atribuyeron potestades meramente administrativas, era integrado por miembros nombrados (en el caso del gobernador) y por miembros electos (en el caso de los concejeros) y fungía como el encargado del gobierno departamental. El concejo estaba constituido por el gobernador departamental, que lo presidía, y por dos concejeros propietarios y dos suplentes.

Los consejeros eran elegidos en una elección mediante la denominada Junta de Agentes⁶². Esta junta se integraba por un agente propietario y un suplente, nombrados el primer domingo de diciembre por cada municipalidad, bajo los requisitos que debían ser ciudadanos hondureños y vecinos del municipio que los nombraba.

Entre las funciones que desempeñaba el consejo departamental estaba, entre otras, la de dirimir las cuestiones de competencia administrativas entre el alcalde(sa) y la municipalidad, o entre varias municipalidades del departamento; conocer los recursos de apelación que se interponían contra las decisiones de la corporación municipal; conocer sobre la responsabilidad administrativa de gobernadores de distrito; promover la asociación de municipalidades; autorizar la enajenación de bienes inmuebles municipales; autorizar las ordenanzas municipales; aprobar o improbar las tarifas y presupuestos municipales, autorizar la negación de empréstitos; aprobar o improbar los acuerdos de expropiación.

Con la aprobación de la Constitución de 1982 (en actual vigencia), todas estas disposiciones fueron derogadas; pero resulta interesante analizar la figura del gobernador, que compartía el ejercicio del gobierno departamental con el concejo; esto determinó que las relaciones con los gobiernos locales se caracterizaran por el ejercicio de los poderes departamentales. Unos eran ejercidos por el gobernador y otros por el concejo departamental.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Municipalidades (Decreto N° 134-90) desaparece la figura del Concejo Departamental y se establece con mayor claridad las competencias del gobernador, que actualmente ejerce como representante del poder ejecutivo, sin compartir, el gobierno departamental.

De la revisión histórica, también se denota que la participación del alcalde(sa) como figura de autoridad dentro del gobierno local, no es notoria sino hasta 1990 con la aprobación a la Ley de Municipalidades. El Capítulo V de esta normativa establece las facultades conferidas al alcalde(sa) municipal, quien se reconoce como máxima autoridad ejecutiva dentro del término municipal.

⁶² Los miembros que conformaban la Junta de Agentes eran vecinos municipales en quienes recaía la obligación de elegir, por medio de votaciones, a los concejeros propietarios y suplentes.

4.9.1 La figura del alcalde(sa) en Honduras

La Ley Electoral establece que se declara electo alcalde(sa) al candidato que haya tenido la mayoría de sufragios (Art. 195). Para ser miembro de la corporación municipal -en este caso alcalde(sa)- se requiere: 1) ser hondureño nacido en el municipio o estar domiciliado en el mismo por más de 5 años consecutivos; 2) ser mayor de 18 años y estar en el goce de sus derechos políticos; y, 3) saber leer y escribir (Art. 27, Ley de Municipalidades).

El alcalde(sa) tiene la iniciativa de someter a la consideración y aprobación de la corporación municipal, los siguientes asuntos:

- Presupuesto por programas del POA
- Plan de arbitrios
- Ordenanzas municipales
- Reconocimientos de carácter social
- Manual de clasificación de puestos y salarios
- Reglamentos especiales

Corresponde al alcalde(sa) convocar y presidir las sesiones de la corporación municipal, órgano deliberativo de la municipalidad, electa por el pueblo y máxima autoridad dentro del término municipal. Es facultad del alcalde(sa) sancionar los acuerdos, ordenanzas y resoluciones emitidos por la corporación municipal, convirtiéndolas en normas de obligatorio cumplimiento para los habitantes y demás autoridades.

4.9.2 La corporación municipal y los planes operativos anuales

La corporación municipal, estará integrado por un alcalde(sa), un vicealcalde(sa), y por un número de regidores, determinados por la Ley Electoral⁶³. De acuerdo al artículo 219 de la Ley electoral, la cantidad de los regidores se determina de la siguiente manera (ver cuadro 4.15):

Los comicios electorales celebrados en el país, correspondientes a la elección de los regidores, mantienen la misma característica, el partido que gana la alcaldía cuenta con mayoría en el concejo municipal. En el caso del vicealcalde(sa), el partido que ganare la alcaldía le corresponderá el vicealcalde(sa). El vicealcalde(sa) está facultado para asistir a las sesiones de la corporación municipal, con voz y sin voto; y en ausencia del alcalde(sa), ejercerá la titularidad.

Entre las facultades de la corporación municipal está la aprobación del presupuesto anual. El presupuesto es el plan financiero del gobierno municipal, que responde a las necesidades de su desarrollo y que establece las normas para la recaudación de los ingresos y la ejecución del gasto y la inversión.

⁶³ Art. 195, numeral 3. Se declarará electo primer regidor, al ciudadano que aparezca en la nómina favorecida con el más alto número de sufragios, después de haber estado el cociente electoral municipal, con el cual se declaró electo el alcalde(sa) y vicealcalde(sa). En la misma forma se hará sucesivamente hasta completar el número de Regidores que correspondan al municipio.

Cuadro N°. 4.15

Número de regidores en Honduras según cantidad de habitantes por municipio

Cantidad de habitantes	Regidores*
Municipios hasta de cinco mil (5,000) habitantes	Cuatro (4) Regidores
De cinco mil uno (5,001) a diez mil habitantes	Seis (6) Regidores
De diez mil uno (10,001) a ochenta mil (80,000) habitantes	Ocho (8) Regidores
Municipios con más de ochenta mil (80,000) habitantes y cabeceras departamentales	Diez (10) Regidores

* **Ley Electoral, artículo 195.- Miembros de las Corporaciones Municipales.** Para la declaratoria de la elección de los miembros de las Corporaciones Municipales se procederá de la manera siguiente: Para obtener el cociente electoral municipal, se dividirá el total de votos válidos depositados en el Municipio, entre el número total de miembros de la Corporación Municipal que deben ser electos, excluyendo el Vice-alcalde(sa). Se declarará electo primer Regidor, al ciudadano que aparezca en la nómina favorecida con el más alto número de sufragios, después de haber restado el cociente electoral municipal, con el cual se declaró electo el alcalde(sa) y Vice-alcalde(sa). En la misma forma se hará sucesivamente hasta completar el número de Regidores que correspondan al Municipio.

Fuente: Elaboración propia, 2009

La Ley de municipalidades establece que es de carácter obligatorio que las municipalidades adopten la técnica del presupuesto por programas. Compete al alcalde(sa), a través del personal administrativo, la formulación y elaboración del presupuesto identificando los programas de manera anual; para este fin, de acuerdo al reglamento del marco municipal, las municipalidades del país elaboran planes operativos anuales, estimaciones de los ingresos y egresos; en materia administrativa, detalla dentro del presupuesto la metodología de trabajo que se utilizará, establecen los respectivos instructivos, manuales, formularios y calendarios de actividades para llevar a cabo la formulación del presupuesto.

La elaboración del presupuesto general se define por los ingresos y los egresos determinados, a su vez, en presupuestos individuales. El presupuesto de egresos debe tener una clara descripción de los programas, subprogramas, actividades y tareas, consignándose las asignaciones siguientes:

- Plan financiero completo para el año económico respectivo
- Un resumen general de los gastos (salarios, obligaciones por servicios)
- Pago a instituciones públicas
- Gastos por contratos celebrados
- Inversiones y proyectos

- Transferencias al Cuerpo de Bomberos del municipio
- Otros gastos por obligaciones contraídas (empréstitos)
- Otros gastos de funcionamiento

El presupuesto de ingresos deberá contener una estimación de los ingresos que se esperan del periodo, provenientes de las fuentes siguientes:

- Producto de impuestos establecidos
- Producto de tasas y contribuciones contenidas en el plan de arbitrios
- Ingresos de capital
- Producto de la venta de bienes
- Valor de los préstamos y convenios con los bancos nacionales y extranjeros
- Transferencias de capital del Poder Ejecutivo
- Recursos obtenidos de impuestos y recuperación de obras públicas

Normativamente el presupuesto debe ser aprobado el 30 de noviembre de cada año, así como sus modificaciones. La corporación municipal para aprobar resoluciones, acuerdos y demás decisiones lo adoptará con el voto de la mayoría de los miembros presentes, y en caso de empate el alcalde(sa) tendrá derecho al voto de calidad, es decir doble voto.

Sobre esta materia se destaca la participación de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en apoyo con organizaciones internacionales para la realización de diversas capacitaciones a nivel técnico administrativo para lograr que las 298 municipalidades del país cuenten con un presupuesto por programas del cual se contemplan los planes operativos anuales y los planes de inversión.

4.9.3 Los planes de inversión municipal

Sobre los planes de inversión municipal, específicamente desde el año 2006, en el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), se estableció que las corporaciones municipales contarán con un Plan de Inversión Municipal⁶⁴ identificado por las siglas PIM-ERP; mecanismo utilizado por el gobierno central para la operacionalización descentralizada de los recursos de la ERP. Los fondos de este componente son utilizados única y exclusivamente al financiamiento de los programas y proyectos municipales de inversión, focalizados y priorizados en cada jurisdicción municipal por sus respectivas corporaciones, en amplios procesos de consulta con la comunidad.

Sobre la base del Decreto Ejecutivo N° 1101-2006⁶⁵, se han asignado en los últimos tres años (2006, 2007 y 2008), un total de dos mil cien millones de lempiras, equivalente a 700 millones por cada año (aproximadamente 37 mil dólares anuales),

⁶⁴ Los PIM son planes que contienen las inversiones que hará el municipio en los próximos cinco años. Generalmente la información de los proyectos de inversión está clasificada por sector, territorialmente y por el plazo de ejecución.

⁶⁵ Borrador de la Reglamentación para la operacionalización de los recursos ERP en el 2006

fondos obtenidos de los de recursos liberados del presupuesto nacional por efecto del alivio de la deuda externa.

Reglamentariamente los fondos de la ERP son transferidos a las municipalidades gradualmente, es decir, en el 2006 y el primer semestre del 2007 se realizó tres desembolsos⁶⁶ para cubrir la cuota determinada en los PIM-ERP; durante el segundo semestre del 2007 y en 2008 se reglamentó transferir los fondos a través de dos desembolsos, según las categorías de los municipios asignadas por la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ).

Categorías A y B, un primer desembolso del setenta por ciento y un segundo desembolso del 30 por ciento; categorías C y D, un primer desembolso del ochenta por ciento y un segundo desembolso del veinte por ciento.

Los municipios en Honduras están clasificados por la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) sobre la base de los siguientes criterios: la estructura administrativa, el número de habitantes y número de empleados, monto del presupuesto, vías de comunicación, Índice de Desarrollo Humano (IDH) y centro de comercialización, entre otros. En base a estos criterios las municipalidades son clasificadas en cuatro categorías: A, B, C y D.

Corresponde a la categoría A los municipios de alto nivel de desarrollo; los de tipo B, aquellos municipios con nivel intermedio de desarrollo; los municipios de categoría C son de nivel bajo de desarrollo; y, los municipios de nivel muy bajo de desarrollo son de clasificación D. En el siguiente cuadro se describe el número de municipios según la categorización de las municipalidades (cuadro 4.16):

En el 2006 las 298 municipalidades presentaron su PIM-ERP a la Secretaría de Finanzas, entidad encargada de emitir los desembolsos, para el financiamiento de los proyectos ERP a nivel municipal; pero uno de los procedimientos reglamentarios para acceder a los siguientes desembolsos estancó el proceso, evidenciando vacíos técnicos y administrativos por parte de los gobiernos locales y el gobierno central.

De acuerdo al informe de resultados (al 30 de enero de 2009), presentado por la Oficina del Comisionado Presidencial para la Reducción de la Pobreza (OCPRP), por tratarse del primer ejercicio de ejecución de PIM-ERP, el tiempo transcurrido entre la aprobación del mismo e inicio de los desembolsos y la liquidación del primer desembolso fue bastante prolongado; esta misma pauta se observó en la liquidación del segundo y del tercer desembolso.

Durante el último trimestre del año 2006, fueron muy pocos los municipios que presentaron las liquidaciones del primer

⁶⁶ En el art.8 del reglamento se estableció que los desembolsos se realizarán de la siguiente forma: a) un anticipo por una cantidad equivalente al 40% de monto asignado a cada municipio; b) un segundo desembolso por una cantidad equivalente al 40% al presentar evidencias de los compromisos y el avance de los proyectos; c) un desembolso final por una cantidad equivalente al 20% restante al finalizar los proyectos y tener las evidencias de haber sido realizados a satisfacción de la Corporación Municipal.

Cuadro N°. 4.16
Municipios según categorías establecidas por la Secretaría de Gobernación y Justicia en Honduras

Categoría	Cantidad de municipios según categoría	Porcentaje
Alto nivel de desarrollo	24	8.1
Nivel intermedio de desarrollo	62	20.8
Nivel bajo de desarrollo	123	41.3
Nivel muy bajo de desarrollo	89	29.9
Total	298	100%

Fuente: Estudio sobre el marco competencial de los entes locales en Honduras (Fundación Demuca, 2009:47)

desembolso. Para el año 2007, las municipalidades seguían presentando las liquidaciones correspondientes al 2006; e incluso durante el año 2008 más de 100 municipios presentaron sus liquidaciones correspondientes al 2006.

El proceso de desembolsos durante el año 2007 se modificó por disposición del Poder Ejecutivo, incrementando los requerimientos sobre el trámite que cada corporación municipal debe seguir en la elaboración del PIM-ERP y en la solicitud de los fondos⁶⁷; en consecuencia la participación de las municipalidades se fue disminuyendo y de acuerdo al informe de resultados del OCPRP, para el año 2007 sólo 183 municipios presentaron correctamente el PIM-ERP y en el 2008 únicamente 17 municipios accedieron a los desembolsos; durante este año, algunos municipios recibieron saldos pendientes del 2006.

⁶⁷ Dentro del reglamento del 2007, el alcalde(sa) y el secretario deben firmar y sellar el PIM-ERP y éste debe contener además de los perfiles de los proyectos y los presupuestos detallados, los cronogramas de ejecución, listado de beneficiarios con el número de identidad y las firmas respectivas. Los planes deben ser avalados por las Comisiones Ciudadanas de Transparencia, y firmados a su vez por los miembros de la corporación municipal, con el visto bueno del Comisionado Municipal. Los PIM-ERP deberán contener información razonable para poder formarse un concepto apropiado de los órdenes de magnitud requeridos para su ejecución. En el reglamento, además, se instauró la figura de la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI). La CTI dictaminará los PIM-ERP y sus proyectos, emitiendo las observaciones, comentarios y mecanismos de control que estime convenientes para el logro de sus objetivos. El alcalde(sa) en nombre y representación de la corporación municipal deberá suscribir un acta de compromiso de cumplimiento que garantice la observancia de los aspectos consignados en los dictámenes. La CTI remitirá directamente a la Secretaría de Finanzas el dictamen del PIM-ERP acompañado de la solicitud del primer desembolso y emitirá el dictamen sobre la liquidación de este para el segundo desembolso.

En el tema de la fiscalización sobre el control de estos mecanismos administrativo-financieros, en el 2005 mediante reforma al artículo 91 de la Ley de Municipalidades se decretó que de la transferencia que el gobierno central realiza a los municipios, se destinará el 1 por ciento para cubrir los costos de auditorías concurrentes, que debe ejecutar el Tribunal Superior de Cuentas, así como para el fortalecimiento de las instancias de control interno y auditoría interna, y de las instancias orientadas a la rendición de cuentas a la comunidad, como las Comisiones Ciudadanas de Transparencia. Este fondo será administrado por la SGJ, y las decisiones sobre el uso de los recursos corresponderán a un comité integrado por esta Secretaría de Estado -que lo presidirá-, por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y por la AMHON.

En el 2006, el TSC, como ente fiscalizador, y la Secretaría de Gobernación y Justicia, como ente regulador, convinieron iniciar un proceso de auditorías a un promedio de 13 municipalidades dentro de las categorías C y D, con el propósito en primer lugar de establecer una revisión sobre la ejecución de las finanzas durante el 2006 y en segundo lugar, iniciar un proceso de capacitación para fortalecer los vacíos técnicos identificados durante el proceso. Para el año 2007 y 2008, el Departamento de Auditoría del Sector Municipal del TSC, ha logrado auditar 121 municipios y 98 municipios⁶⁸, respectivamente.

Sobre las políticas de descentralización y desarrollo local, el Tribunal Superior de Cuentas y la Secretaría de Gobernación y Justicia aunaron esfuerzos con la Asociación de Municipios para elaborar un manual para la rendición de cuentas municipales, con el fin de contribuir con una herramienta que contribuya a optimizar los mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia utilizados por las municipalidades del país; actualmente el TSC trabaja en la capacitación de los servidores públicos municipales para la apropiación y aplicación sistemática del manual.

Durante este año 2009, el Congreso Nacional aprobó, a finales de junio, una nueva reforma al artículo 91 de la Ley de Municipalidades, donde se reitera que el 1% se destinará para el TSC como contraparte municipal, para realizar las capacitaciones, seguimiento, cumplimiento a recomendaciones y una mayor cobertura de auditorías municipales.

Para cumplir estas obligaciones el Tribunal y la Asociación de Municipios formalizarán, una vez entrada en vigencia la reforma, un convenio con el propósito de planificar de manera conjunta:

1. El plan de capacitación para los municipios, mancomunidades y asociaciones de municipios.
2. Seguimiento a recomendaciones derivadas de las auditorías municipales realizadas.
3. Concertar un plan de ampliación de cobertura de auditorías municipales con el fin de alcanzar el cien por ciento de los municipios.

⁶⁸ Datos obtenidos de la memoria interna 2007 y memoria interna 2008 del TSC

Consideraciones finales

De acuerdo al departamento de Auditoría Municipal del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), las corporaciones municipales presentan muchas debilidades en cuanto al tema de rendición de cuentas, la mayoría de los casos debido a la falta de claridad en los procedimientos de liquidaciones y en otros (como en las municipalidades de categoría C y D) por falta de herramientas técnicas y tecnológicas para llevar a cabo los procesos.

Para fortalecer este aspecto el TSC y la AMHON han suscrito convenios para capacitar al personal de las municipalidades con el fin de mejorar el tema administrativo; pero este proceso de capacitación se ve afectado, cada cuatro años, por el cambio de gobierno que desplaza el personal capacitado por uno nuevo, dado los compromisos políticos. Para solventar este aspecto, la AMHON incidió a través de los diputados del Congreso Nacional para introducir este año (2009) un proyecto orientado a aprobar la Ley del Servicio Civil Municipal. Esta iniciativa actualmente se encuentra en proceso de dictamen.

De manera general, se puede concluir que el desarrollo local, sin lugar a dudas, ha alcanzado logros significativos en cuanto a la toma de decisiones y en el apoderamiento de recursos que pueden ser utilizados directamente por las autoridades locales en la satisfacción de algunas necesidades esenciales de la comunidad; pero también es cierto que hay desafíos y obstáculos que determinan un proceso lento para el desarrollo de los municipios, la falta de voluntad política para llevar a cabo la descentralización de recursos y potestades, de acuerdo a analistas políticos, una de las dificultades más grandes que enfrentan los gobiernos locales.

4.10 Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en El Salvador

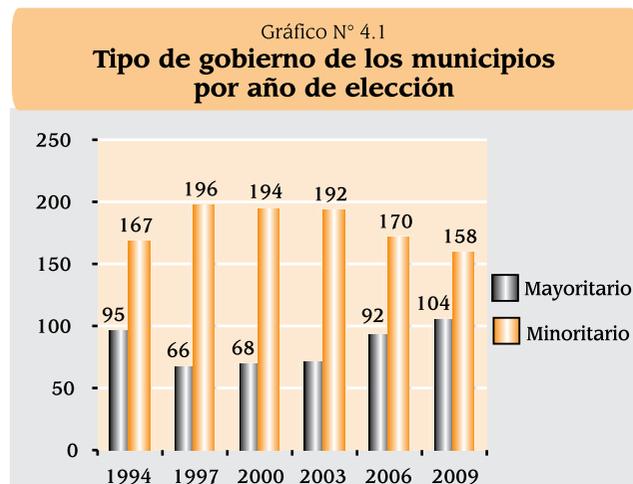
En términos de conformación, El Salvador es el único país en Centroamérica que aún integra a los concejos municipales, en su totalidad, con el partido que gana la mayoría de votos. Dado que no se toma en cuenta la diferencia entre el primer y el segundo partido, la conformación de los concejos es minoritario y, por ende, son poco representativos.

Al respecto, la Constitución establece la forma en la que se integran⁶⁹, pero no hace referencia a cómo se eligen; es en el Código Electoral en donde se indica que *“el Tribunal en el acta de escrutinio final declarará electos a los miembros que hubieren obtenido la mayoría de votos en su respectivo Municipio”*. Para muchos, éste es precisamente uno de los *talones de Aquiles* del sistema electoral salvadoreño, pues existe la posibilidad de que si se suma los votos de los partidos que no ganaron puedan juntar el doble del que ganó. Entonces, ¿qué

⁶⁹ Los concejos municipales se integran con un alcalde(sa), un síndico y uno o más regidores cuyo número es proporcional a la población.

tan representativo es un gobierno municipal que haya ganado bajo esas condiciones?

No es un contexto aislado de la realidad; de hecho la evidencia empírica así lo demuestra. En El Salvador la mayoría de los gobiernos municipales ha sido ganado por una minoría, durante los últimos años. En el siguiente cuadro se grafica cómo los concejos municipales han sido ganados con menos del 50 % de los votos válidos.



Fuente: Retomado de la exposición de motivos: Anteproyecto de reformas al Código Electoral y al Código Municipal para la conformación de Concejos Plurales en El Salvador propuesto por ISD y FUNDE.

Actualmente existen varios proyectos legislativos en la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales en estudio. El 25 de agosto de 2009 miembros de varias instituciones⁷⁰ presentaron ante la Asamblea Legislativa un anteproyecto de ley que contiene reformas tanto al Código Electoral como al Código Municipal con el objetivo de profundizar la democracia local a través de la conformación de concejos municipales pluripartidarios.

Para los proponentes el problema está en que el principio de representación en elecciones municipales es el mayoritario, con el cual se busca generar una mayoría para un partido o coalición política para formar gobierno y favorecer la gobernabilidad en detrimento de la representatividad. Y, por otro lado, el problema también recae en la forma en que se reparten los escaños es mediante la regla (criterio de decisión o fórmula) de la mayoría simple.

⁷⁰ La iniciativa fue presentada por miembros de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), en representación del Grupo Gestor de la Iniciativa "Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador". La iniciativa es impulsada por un grupo de instituciones miembros de la Coalición por la Descentralización, la Participación y la Transparencia, integrada por 26 organizaciones sociales de base con carácter local y organizaciones sociales nacionales.

Dado que el criterio de representatividad mayoritario no se fija desde la Constitución, para modificarlo sólo es necesario reformas a las leyes secundarias, especialmente en el Código Electoral. Sin embargo, se trata de una discusión que ha estado de manera permanente en la agenda pública sin que hasta la fecha se haya concretado nada.

Pero finalmente, ¿qué implicaciones tiene esta conformación en la relación interna del alcalde(sa) con el concejo municipal? Para bien o para mal, una de las implicaciones es que influye en la capacidad de tomar decisiones por parte del alcalde(sa). De acuerdo al Código Municipal, corresponde al alcalde(sa) "presidir las sesiones del Concejo y representarlo legalmente" (Art. 47, numeral 1); y tomando en cuenta que no tiene oposición en el concejo ya que son del mismo partido, éste tendría mayor capacidad de tomar decisiones.

Ahora bien, esta gobernabilidad es a cambio de gobiernos locales menos representativos como se indicó en párrafos anteriores, lo que plantea un verdadero *trade off* o dilema en el sistema político salvadoreño. ¿Qué se quiere? ¿Una mayor gobernabilidad entendida como la capacidad de tomar decisiones o mayor democracia entendida como gobiernos locales plurales y por ende más representativos?

Pero, aunque para muchos se trata de un verdadero problema, para otros este dilema es innecesario dado que de cualquier forma el alcalde(sa) no es soberano en las decisiones que toma, pues en última instancia es necesario el aval del mismo concejo que preside.

Si bien el alcalde(sa) tiene un peso importante en las decisiones que se toman desde las municipalidades, el contrapeso lo hace precisamente el concejo municipal, independientemente de que se trate de funcionarios electos bajo la misma bandera. El artículo 2 del Código Electoral establece que "el alcalde(sa) someterá al conocimiento del Concejo los asuntos que le competan, adjudicando el informe de la Comisión respectiva, o el dictamen del Síndico cuando lo hubiere".

En ese sentido, se puede entender que las atribuciones del alcalde(sa) no son absolutas, sino que más bien tienen su contraparte en los concejos municipales. Aunque el alcalde(sa) es representante en lo legal y en lo administrativo del municipio y además preside las sesiones del concejo, éste es de hecho parte del mismo. El artículo 202 de la Constitución de la República dice el gobierno local "estarán regidos por Concejos formados por un alcalde(sa), un síndico y dos o más regidores cuyo número será proporcional a la población".

La ley municipal, por su parte, establece que "el gobierno municipal estará ejercido por un concejo, que tiene carácter deliberante y normativo y lo integrará un alcalde(sa), un Síndico y dos Regidores propietarios y cuatro Regidores suplentes, para sustituir indistintamente a cualquier propietario (...)", Art. 24 del Código Municipal.

Por otro lado, el concejo tiene sus propias atribuciones establecidas en el Código Municipal. La ley establece 26 facultades para los concejos municipales que se pueden agrupar

entre: nombramientos de funcionarios municipales, aprobación de planes y programas de desarrollo municipal, legislación (emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos), adjudicación de contrataciones de obras y bienes, contrataciones de préstamos, entre otros más⁷¹.

El artículo 30 del Código Electoral establece que son facultades del Concejo:

1. Nombrar de fuera de su seno al Secretario Municipal;
2. Nombrar al Tesorero, Gerentes, Directores o Jefes de las distintas dependencias de la Administración Municipal, de una terna propuesta por el alcalde(sa) en cada caso;
3. Nombrar las comisiones que fueren necesarias y convenientes para el mejor cumplimiento de sus facultades y obligaciones que podrán integrarse con miembros de su seno o particulares;
4. Emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos para normar el Gobierno y la administración municipal;
5. Aprobar los planes de desarrollo local;
6. Aprobar el plan y los programas de trabajo de la gestión municipal;
7. Elaborar y aprobar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Municipio;
8. Aprobar los contratos administrativos y de interés local cuya celebración convenga al municipio;
9. Adjudicar las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios de conformidad a la ley correspondiente;
10. Emitir los acuerdos de creación de entidades municipales descentralizadas; sean en forma individual o asociadas con otros municipios, así como la aprobación de sus respectivos estatutos;
11. Emitir los acuerdos de cooperación con otros municipios o instituciones;
12. Emitir los acuerdos de constitución y participación en las sociedades a que se refiere el artículo 18 de este Código;
13. Emitir los acuerdos de creación de fundaciones, asociaciones, empresas municipales y otras entidades encargadas de realizar actuaciones de carácter local, así como la aprobación de sus respectivos estatutos;
14. Velar por la buena marcha del gobierno, administración y servicios municipales;
15. Conocer en apelación de las resoluciones pronunciadas por el alcalde(sa) y en revisión de los acuerdos propios;
16. Designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación del municipio en determinados asuntos de su competencia, facultando al alcalde(sa) o Síndico para que en su nombre otorguen los poderes o mandatos respectivos;
17. Autorizar las demandas que deban interponerse, el desistimiento de acciones y recursos en materias laborales y de tránsito, la renuncia de plazos, la celebración de transacciones y la designación de árbitros de hecho o de derecho;
18. Acordar la compra, venta, donación, arrendamiento, comodato y, en general, cualquier tipo de enajenación o gravamen de los bienes muebles e inmuebles del municipio y cualquier otro tipo de contrato, de acuerdo a lo que se dispone en este Código.
19. Esta facultad se restringirá especialmente en lo relativo a la venta, donación y comodato en el año en que corresponda el evento electoral para los Concejos Municipales, durante los ciento ochenta días anteriores a la toma de posesión de las autoridades municipales.
20. Fijar para el año fiscal siguiente las remuneraciones y dietas que deban recibir el alcalde(sa) (esa), Síndico y Regidores;
21. Conceder permiso o licencias temporales a los miembros del Concejo para ausentarse del ejercicio de sus cargos a solicitud por escrito del Concejal interesado;
22. Emitir los acuerdos de creación, modificación y supresión de tasas por servicio y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas de interés local;
23. Acordar la contratación de préstamos para obras y proyectos de interés local;
24. Conceder la personalidad jurídica a las asociaciones comunales;
25. DEROGADO.
26. Designar de su seno al miembro que deba sustituir al alcalde(sa) (esa), Síndico o Regidor en caso de ausencia temporal o definitiva;
27. Designar en forma temporal al miembro del Concejo que desempeñará el cargo de Tesorero, en caso que dicho funcionario no estuviere nombrado. Igualmente se procederá en caso de que el tesorero se ausentare, fuere removido, o destituido. En ambos casos el plazo del nombramiento interino no podrá exceder de noventa días.

Al respecto del alcalde(sa), el artículo 36 del Código Municipal establece que “el alcalde(sa) es el titular del concejo municipal y que además representa a la municipalidad ente organismos públicos y privados”. Y el artículo 48 de la misma determina que corresponde al alcalde(sa):

1. Presidir las sesiones del Concejo y representarlo legalmente;
2. Llevar las relaciones entre la Municipalidad que representa y los organismos públicos y privados, así como los ciudadanos en general;
3. Convocar por sí, o a petición del síndico, o de los concejales por lo menos a sesión extraordinarias del Concejo;
4. Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos emitidos por el Concejo;
5. Ejercer las funciones del gobierno y administración municipales expidiendo al afecto, los acuerdos, órdenes e instrucciones necesarias y dictando las medidas que fueren convenientes a la buena marcha del Municipio y a las políticas emanadas del Concejo;
6. Resolver los casos y asuntos particulares de gobierno y administración; Nombrar y remover a los funcionarios

⁷¹ Para ver el detalle de las atribuciones asignadas en el Código Municipal a los Concejos Municipales ver anexo 1.

- y empleados cuyo nombramiento no estuviese res Concejo, siguiendo los procedimientos de la ley;
7. Organizar y dirigir la Policía Municipal; 9. Los demás que la Ley, ordenanzas y reglamentos le señalen.

Lo anterior lleva a suponer al menos dos conclusiones: 1) Dada la composición de los concejos municipales, los alcaldes (sas) en El Salvador tienen mayor capacidad en la toma de decisiones que en los países con concejos plurales, en detrimento de concejos más democráticos; 2) La capacidad de toma de decisiones del alcalde(sa) no es del todo absoluta pues debe rendir cuentas al concejo municipal.

4.10.1 Planes operativos anuales municipales

El Código Municipal no establece de manera explícita la creación de planes operativos anuales en las municipalidades. Sin embargo, en el artículo 125-E-, que hace referencia a la rendición de cuentas de la administración a los ciudadanos, sí habla de planes de gobierno, los cuales se entienden de la siguiente forma: *“El informe a que se refiere este artículo comprenderá lo realizado durante el período del primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre de cada año y será presentado en los primeros sesenta días del año siguiente y su divulgación se hará por los mecanismos de participación establecidos y/o de comunicación que tenga a su alcance, asegurando el conocimiento del mismo por parte de los ciudadanos del municipio”*.

Por otro lado, dado que las municipalidades son instituciones públicas necesitan crear sus planes operativos anuales, mismos que serán controlados por la Corte de Cuentas de la República. Al respecto, la Ley municipal establece en el capítulo relativo al control administrativo que *“además de lo previsto en este Código, la Corte de Cuentas de la República ejercerá la vigilancia, fiscalización y control a posteriori sobre la ejecución del presupuesto de las Municipalidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia, establecidas en la Ley”*.

Si bien el artículo anterior sólo habla las auditorías financieras⁷², la Corte de Cuentas también realiza auditorías operacionales o de gestión a todas las instituciones gubernamentales, incluyendo a las municipalidades. En el caso de las operacionales, se realizará sobre tres aspectos:

1. La planificación, organización, ejecución y control interno administrativo;
2. La eficiencia, efectividad y economía en el uso de los recursos humanos, ambientales, materiales, financieros y tecnológicos;
3. Los resultados de las operaciones y el cumplimiento de **objetivos y metas** (Art. 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República).

⁷² La auditoría financiera se refiere a los siguientes aspectos: las transacciones, registros, informes y estados financieros; la legalidad de las transacciones y el cumplimiento de las otras disposiciones; y el control interno financiero.

Desde el marco normativo, se establece el principio de obligatoriedad de planes operativos anuales en las municipalidades, el problema resulta cuando se trata de conocer más en detalle cómo se elaboran estos. Si bien el Código Municipal establece en el artículo 125-A, B, D, C y E mecanismos de transparencia y de acceso a la información, esté sólo será proporcionado a los ciudadanos domiciliados en el municipio.

En El Salvador no se cuenta con una ley de acceso a la información, lo que lleva a que esta información sea difícil de acceder, al menos no de manera general. Es decir, tener el conglomerado general de los planes operacionales anuales de los 262 municipios de El Salvador es una tarea casi imposible de lograr para un ciudadano común.

Por otro lado, aunque el Código Municipal establece en su artículo 4, numeral 1, que a los municipios les compete *“la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local”* tampoco se especifica sobre planes de inversión municipal. De hecho, al igual que los planes operativos anuales, se trata de una información que puede ser solicitada en la municipalidad siempre y cuando sea domiciliados del mismo.

4.11 Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Nicaragua

Con el advenimiento de la dictadura somocista se suspende todo principio de autonomía hacia los municipios. En la constitución de 1939 se estipulaba que *“la administración local de las ciudades, pueblos y villas estará a cargo de Municipalidades nombradas por el Poder Ejecutivo cada dos años”* en donde se refleja de manera explícita el sometimiento de las municipalidades a los designios del ejecutivo.

En la Constitución de 1948 no se varía la forma de elección de las autoridades locales, sin embargo se estipula la autonomía financiera y Administrativa aún cuando estas están sujetas a la vigilancia del Poder Ejecutivo. La Constitución de 1950 modifica la forma de elección de las autoridades. Aún cuando es el Poder Ejecutivo quien elige a las autoridades, se estipula la capacidad de reformar esta disposición por medio de la Asamblea Nacional con dos tercios de sus votos. Es hasta la Constitución de 1974 que se mandata la elección de las autoridades municipales por medio de voto de la población. Es en esta misma Constitución que se reafirma la Autonomía Económica y Administrativa, pero bajo vigilancia del Ejecutivo.

Durante la revolución sandinista se crearon las Juntas Municipales de Reconstrucción con el objetivo de dirigir la reconstrucción causada por la guerra. Estas juntas dependían en gran medida del ejecutivo, pero son consideradas un indicio de autonomía por cuanto la dirigencia local ejercía autoridad política, hasta donde un contexto de guerra lo permitía. Es hasta 1987 en donde fue establecida parcialmente la autonomía municipal con la aprobación de la nueva Constitución.

La autonomía se reforzó en 1988 con la aprobación de la Ley de Municipios (Ley 40). Una de las primeras acciones que evidencian el grado de autonomía municipal alcanzado es la potestad de elegir autoridades locales en las elecciones de 1990. En los últimos años sucesivas reformas han incidido en las funciones y relaciones del espacio municipal.

4.11.1 Relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal

El relacionamiento entre los alcaldes (sas) y el concejo municipal se define en dos niveles: En primer nivel en cuanto al papel del alcalde(sa) como parte del concejo. El segundo nivel se refiere a las relaciones de funciones ejecutivas - administrativas del alcalde(sa) y en cuanto las funciones normativas - deliberativas - administrativas del concejo municipal.

El Art. 25 de la Ley de Municipios establece que la máxima autoridad normativa del municipio es el concejo municipal que está integrado por el alcalde(sa), el vice-alcalde(sa) como su suplente y los concejales electos. En el artículo 26 se establece el número de miembros del Concejo por cada municipio, estableciéndose en veinte miembros para el municipio de Managua, siendo 17 electos de forma directa, uno que establecido por el alcalde(sa) y dos que son electos por los candidatos a alcalde(sa) que hayan obtenido el segundo y tercer lugar en la elección. Para los municipios que son cabecera departamental o que cuentan con más de 30 mil habitantes el concejo municipal está establecido en 10 miembros, siendo uno el alcalde(sa), 8 electos de forma directa y el último que lo ocupa el candidato a alcalde(sa) que obtuvo el segundo lugar en la elección. Para los municipios menores de 30 mil habitantes se establece un concejo municipal de 5 miembros, siendo uno el alcalde(sa) y cuatro los concejales electos de forma directa.

Cuadro N°. 4.17

Municipios de acuerdo a categoría de concejo municipal

Categoría de Municipio de acuerdo a número de Concejales	Número de Municipios
Municipios con Concejos Municipales de 20 integrantes	94
Municipios con Concejos Municipales de 10 integrantes	58
Municipios con Concejos Municipales de 5 integrantes	1
Total	153

Fuente: Elaboración propia.

En Nicaragua existe la figura de los concejos municipales pluripartidarios, precisamente para ejercer la figura representativa y deliberativa de los concejos, es decir, que estén

representadas de forma proporcional los partidos políticos y que deliberen acerca de la vida de los pobladores en aspectos que no se pueden normar. Dentro de su seno se elige la figura del Secretario del concejo municipal.

Este funcionario es el único concejal que posee funciones ejecutivas, que además de ser el encargado de elaborar las actas dentro del concejo, se encarga de llevar el libro de acta de la elaboración de ordenanzas y de inscripción de las instancias de participación ciudadana en el nuevo modelo de Poder Ciudadano. El concejo municipal está presidido por el alcalde(sa), quien tiene voz y voto en las decisiones tomadas. Las nociones expuestas en el concejo se someten en votación. En caso de que dicha votación quede en igualdad de votos se procede a contar como voto doble el emitido por el alcalde(sa). Esto permite un grado mayor de poder al alcalde(sa) dentro del concejo municipal.

Sin embargo, Nicaragua se caracteriza por una fuerte polarización política y una eficiente disciplina partidaria lo que ocasiona prácticamente bancadas bipartidarias en donde el partido que ejerce la alcaldía por lo general tiene la mayoría calificada del concejo municipal.

Cuadro N°. 4.18

Dominio del concejo municipal por partido político.

Balace dentro de los Concejos Municipales / Partido Político	Municipios con mayoría absoluta en el concejo municipal	Municipios con minoría en el concejo municipal
FSLN	85	24
PLC	36	3
ALN	4	
Yátama	1	
Total	126	27

Fuente: Elaboración propia

En el aspecto administrativo el alcalde(sa) tiene las funciones de representante de toda instancia administrativa y jefe de los servicios municipales teniendo la facultad de elaborar los manuales internos de funcionamiento en la alcaldía pero siempre con la aprobación del concejo municipal. En el aspecto financiero el alcalde(sa) y el equipo técnico municipal elaboran junto con los Consejos de Poder Ciudadano el presupuesto municipal y la proyección de las inversiones. Al ser elaborados, pasan al concejo municipal, que aprueba lo dispuesto. Las funciones políticas las ejerce el alcalde(sa), al ser el representante legal del municipio y dirigir el Gobierno Municipal.

El concejo municipal tiene como funciones políticas el recurrir al alcalde(sa) para que este comparezca para rendir cuenta sobre el ejercicio de sus funciones. Asimismo, el Concejo dispone sobre la suspensión de la pérdida de condición de alcalde(sa), vice-alcalde(sa) o concejales. Las principales causales de destitución giran en torno a violaciones administrativas y financieras, siendo el papel de la CGR el de realizar las auditorías correspondientes. El organismo facultado para legitimar la suspensión de cargos es el CSE, que, según el art. 24, debe aceptar la resolución elaborada por el Concejo municipal, en donde se exponga las causales de sustitución y el nombre de la persona que asumirá el cargo. El CSE debe de aceptar la resolución y tomar la promesa de ley a las personas designadas.

4.11.2 Funciones del concejo municipal

Las funciones del concejo municipal se establecen en el art. 28. Estas funciones se agrupan en funciones normativas, administrativas y deliberativas sobre y para el municipio. Las funciones del Concejo municipal están encaminadas a la aprobación de todo el acontecer municipal, tales como el presupuesto, mecanismos para llevar a cabo sus competencias, la firma de convenios y concesiones, la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal y del Comité de Desarrollo Municipal, discutir las políticas públicas locales y nacionales, definir el funcionamiento interno de la alcaldía, todo por medio de ordenanzas y decretos.

De forma numeral sus funciones son las siguientes:

1. Discutir y decidir el Plan de Desarrollo.
2. Presentar ante la Asamblea Nacional Iniciativas de Ley en materia de su competencia.
3. Solicitar a la Asamblea Nacional la modificación de los límites municipales o creación de nuevos.
4. Dictar y aprobar Ordenanzas y Resoluciones Municipales.
5. Garantizar el mejoramiento de las condiciones higiénicas sanitarias de la comunidad y la protección del medio ambiente.
6. Emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en circunscripción.
7. Aprobar la composición e integración de los Comités de Desarrollo para la planificación y ejecución de proyectos y obras municipales.
8. Autorizar y supervisar los proyectos de inversión pública a ser ejecutados en el municipio.
9. Promover la participación de la empresa privada en la contratación de los servicios públicos, municipales.
10. Conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Plan de Arbitrios del Municipio y sus Reformas.
11. Discutir y aprobar las relaciones públicas nacionales e internacionales del Municipio.
12. Conocer, discutir y aprobar el Presupuesto Municipal, sus Reformas y modificaciones y supervisar su ejecución.
13. Aprobar la creación de las instancias administrativas y órganos complementarios de administración en el ámbito territorial del municipio.

14. Elaborar y aprobar el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del concejo municipal.
15. Elegir de su seno al Secretario del concejo municipal cuyas atribuciones se determinarán en el Reglamento de la presente Ley.
16. Acordar con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, la realización de auditorías externas sobre las finanzas municipales.
17. Conocer para su aprobación trimestral y anual los Estados Financieros.
18. Aprobar el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.
19. Conocer, discutir y aprobar las operaciones de Crédito Municipal.
20. Conocer, aceptar o rechazar donaciones al Municipio.
21. Aprobar enajenaciones o gravámenes a cualquier título de bienes municipales particulares o derechos pertenecientes al Municipio.
22. Requerir del alcalde(sa), periódicamente o cuando lo juzgue necesario, la información sobre el desarrollo de la gestión municipal.
23. Autorizar las salidas del territorio nacional del alcalde(sa) o del vice-alcalde(sa) cuando sea mayor de quince días.
24. Resolver sobre la suspensión o pérdida de la condición de alcalde(sa), vice-alcalde(sa), y concejal.
25. Elegir de su seno al sustituto del vice-alcalde(sa).
26. Organizar y dirigir, por medio del alcalde(sa), la Inspectoría Municipal.
27. Definir y asignar las atribuciones al vice.
28. Conocer y aprobar los presupuestos, balances y estados financieros de las empresas municipales.

4.11.3 Funciones del alcalde(sa)

En el Art. 33 se establece al alcalde(sa) como la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal y en el Art. 34 sus atribuciones que se resumen, de acuerdo al jurista Alejandro Bravo⁷³, en: Responsabilidad administrativa financiera, Función recaudadora, Jefe de personal, Jefe de servicios municipales, Representante legal del municipio y de Instancia administrativa.

En la Ley de Municipios se estipulan 27 funciones:

1. Dirigir y presidir el Gobierno Municipal.
2. Representar legalmente al Municipio.
3. Nombrar delegados del Municipio ante las instancias de coordinación interinstitucional, públicas y privadas.
4. Dictar y publicar bandos y acuerdos.
5. Publicarlas Ordenanzas y Resoluciones Municipales aprobadas por el Concejo.
6. Promover la participación e inserción del Municipio en todo proceso de planificación de nivel superior al municipal.
7. Convocar y presidir las sesiones del concejo municipal.

⁷³ Bravo, Alejandro. **Derecho Local en Nicaragua**. 2da edición. Managua. 2001

8. Cumplir y hacer cumplir las decisiones tomadas por el concejo municipal.
9. Elaborar y presentar al concejo municipal el Proyecto de Presupuesto Anual, así como sus reformas o modificaciones.
10. Elaborar y presentar al concejo municipal para su aprobación, el Proyecto de Plan de Arbitrios, así como sus reformas o modificaciones.
11. Dar a conocer a la población el Presupuesto Municipal sus reformas o modificaciones, el Informe Final sobre su ejecución y otros documentos que el concejo municipal determine.
12. Administrar la prestación de los servicios públicos de competencia municipal.
13. Autorizar los pagos y disponer los gastos previstos en el Presupuesto Municipal y sus modificaciones aprobadas por el Concejo.
14. Rendir cuentas al concejo municipal y a los ciudadanos de la gestión económica desarrollada conforme al Presupuesto Municipal.
15. Someter a la consideración del Concejo para su discusión y aprobación las operaciones de crédito municipal.
16. Solicitar al concejo municipal la autorización para la enajenación de bienes o derechos particulares del Municipio, de conformidad con la legislación de la materia.
17. Organizar, dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales, con participación ciudadana.
18. Dirigir ejecutivamente la administración y al personal de servicio de la municipalidad y realizar su contratación dentro de los límites Presupuestarios.
19. Nombrar y remover en su caso al Registrador del Estado Civil de las Personas.
20. Resolver los recursos administrativos de su competencia.
21. Sancionar las infracciones a los reglamentos, ordenanzas, resoluciones, acuerdos y demás disposiciones municipales, de conformidad con lo que éstos establezcan.
22. Elaborar el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.
23. Proponer al concejo municipal el establecimiento de instancias administrativas en el ámbito territorial del Municipio.
24. Promover y mantener la comunicación con todos los sectores de la sociedad civil.
25. Dirigir el Comité Municipal de Emergencia y promover la integración de la población en la organización de la defensa civil del Municipio.
26. Acordar con la Policía Nacional las medidas necesarias para el aseguramiento del orden público y las labores meramente municipales, de conformidad con la Ley.
27. Proponer al concejo municipal el establecimiento de relaciones de hermanamiento con municipios y ciudades del país y de otros países.

4.11.4 Relaciones entre funciones del concejo municipal con alcalde(sa)

De una forma comparativa, las funciones normativas del concejo municipal se complementan con las funciones ejecutivas del alcalde(sa) (ver cuadro 4.19).

4.11.5 La elaboración del presupuesto y la programación de las inversiones en los municipios con el modelo participativo del Poder Ciudadano

Los principios que rigen los aspectos financieros del municipio se rigen según lo estipulado en la Ley de Régimen Presupuestario, la Ley de Participación Ciudadana y en el Decreto de Poder Ciudadano, NO.112-2007. Estas leyes y decretos establecen los principios jurídicos que toman como base los presupuestos participativos municipales y la dirección de las inversiones. Dichos principios van desde el nivel constitucional en donde se estipula que *“Nicaragua es una República Democrática, Participativa y Representativa”*⁷⁴ y pasa por la ley de municipios al establecer que estos *“promoverán y estimularán la participación ciudadana en la gestión local, mediante la relación estrecha y permanente de las autoridades y su ciudadanía”*⁷⁵

El presupuesto municipal se elabora a través de consultas y asambleas de pobladores que a través del Coordinador (a) de Propuestas ante los Gobiernos Locales eleva las propuestas de la población para la elaboración de los Planes de Inversión Municipal que tienen una duración general de 4 años y de los Planes de Inversión Anual. En dichos planes se proyectan las inversiones de los municipios de acuerdo a sus competencias. Sin embargo muchos municipios realizan inversiones que no les competen, pero por demandas sociales que se realizan a través de los Gabinetes Sectoriales del Poder Ciudadano, dedican parte del presupuesto para satisfacer dichas demandas.

Al realizarse el proceso de consulta, el alcalde(sa), junto con el equipo técnico municipal, dan forma técnica al presupuesto y al Plan de Inversión Anual, respetando los criterios establecidos en la Ley de Régimen Presupuestario y en la Ley de Transferencias. Estos criterios son la base de un presupuesto sostenible en cuanto al balance de gastos corrientes e inversiones para el proceso de transferencias de recursos del gobierno central hacia las municipalidades. Al concluir el proceso técnico, el concejo municipal ratifica y aprueba lo elaborado por la instancia ejecutiva y luego de una nueva consulta general es aprobada por el Gabinete del Poder Ciudadano Municipal. Posteriormente, se envía tanto al INIFOM como a la Contraloría General de la República para darle seguimiento técnico a los gastos y al proceso de transferencia de recursos para la inversión.

⁷⁴ Artículo. 7 Constitución Política de Nicaragua.

⁷⁵ Artículo 36 Ley de Municipios.

Cuadro N°. 4.19

Funciones del concejo municipal y alcalde (esa) en Centroamérica y República Dominicana

Funciones	Concejo Municipal	Alcalde (esa) o alcalde (esa)sa
Administrativas y de Planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Discute y aprueba plan de desarrollo. • Velar por la gestión de los servicios municipales. • Emitir opinión sobre concesiones y contratos de los recursos naturales. • Aprobar la conformación del Comité de Desarrollo y de las instancias complementarias de administración. • Aprobar los reglamentos y normas internas del concejo municipal y de la municipalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la participación e inserción del Municipio procesos de planificación de nivel superior al municipal. • Administrar la prestación de los servicios públicos de competencia municipal • Organizar, dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales, con participación ciudadana • Dirigir ejecutivamente la administración y al personal de servicio de la municipalidad y realizar su contratación dentro de los límites Presupuestarios. • Nombrar y remover en su caso al Registrador del Estado Civil de las Personas. • Sancionar las infracciones a los reglamentos, ordenanzas, resoluciones, acuerdos y demás disposiciones municipales, de conformidad con lo que éstos establezcan. • Elaborar el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad. • Proponer al concejo municipal el establecimiento de instancias administrativas en el ámbito territorial del Municipio
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta proyectos de ley ante la asamblea nacional. • Dicta y aprueba las ordenanzas y resoluciones municipales. • Elige al secretario del concejo municipal y sustituto del vice-alcalde (sa). • Requerir la presencia del alcalde (sa) para dar informe sobre gestión municipal. • Autorizar salidas del alcalde (sa). • Resolver suspensiones de cargos de las autoridades municipales. • Designar las atribuciones del vice alcalde (sa). 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir y presidir el Gobierno Municipal. • Representar legalmente al Municipio. • Dictar y publicar bandos y acuerdos. • Publicarlas Ordenanzas y Resoluciones Municipales aprobadas por el Concejo. • Convocar y presidir las sesiones del concejo municipal.
Relaciones inter institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Dicta y aprueba las relaciones públicas nacionales e internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombrar delegados del Municipio ante las instancias de coordinación interinstitucional, públicas y privadas. • Promover y mantener la comunicación con la sociedad civil. • Dirigir el Comité Municipal de Emergencia. • Acordar con la Policía Nacional las medidas necesarias para el aseguramiento del orden público. • Proponer al concejo municipal el establecimiento de relaciones de hermanamiento con municipios y ciudades del país y de otros países
Financieras	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el presupuesto municipal, el plan de arbitrios, auditorías, las operaciones de crédito municipal, enajenaciones y gravámenes a los bienes del municipio. • Promover la participación de la empresa privada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y presentar al concejo municipal el Proyecto de Presupuesto Anual, así como sus reformas o modificaciones. • Elaborar y presentar al concejo municipal el Proyecto de Plan de Arbitrios. • Dar a conocer a la población el Presupuesto Municipal sus reformas o modificaciones, el Informe Final sobre su ejecución y otros documentos que el concejo municipal determine. • Someter a la consideración del Concejo para su discusión y aprobación las operaciones de crédito municipal. • Solicitar al concejo municipal la autorización para la enajenación de bienes o derechos particulares del Municipio.

Fuente: Elaboración propia, 2009.

4.12 Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Costa Rica

La división de poderes tiene como objetivo garantizar la representatividad política y establecer controles mutuos, evitando así la concentración de poder y garantizando que la voluntad popular se vea reflejada en la composición del legislativo. La dinámica de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo siempre tiene diferentes matices donde la agenda política esta mediada por las estrategias de acción de los actores, lo cual se replica en el nivel local.

Las relaciones que se presentan entre el ejecutivo y el legislativo a nivel municipal están determinadas por los roles y las funciones que el marco jurídico les ha asignado. Sin embargo, en la práctica, el estado de estas relaciones puede presentarse de diferentes maneras dependiendo de la composición del concejo, la disciplina partidaria de los regidores y la conjunción de intereses que surge en el camino.

En Costa Rica, de acuerdo con el artículo 12 del Código Municipal, el concejo municipal es el órgano deliberativo del gobierno local, que se encuentra formado por una cantidad de regidores, según lo establece la ley, quienes tienen como principal atribución fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde(sa) municipal. Además, acuerdan los presupuestos, aprueban las contribuciones, tasas y precios de servicios, dictan los reglamentos, organizan la prestación de los servicios, establecen convenios y aprueban el Plan de Desarrollo Cantonal y el plan operativo anual, entre otras funciones.

De acuerdo con el artículo 21 del Código Municipal, el número de regidores propietarios y suplentes se rige según las reglas que se presentan en el Cuadro No. 4.20, las cuales tienen su base en la cantidad de población votante que habita en el cantón. La elección se realiza por cantones, los cuales suman un total de ochenta y uno en todo el país, y la legislación electoral establece que el Tribunal Supremo de Elecciones puede crear los distritos electorales que considere necesarios (ver cuadro 4.20).

Los regidores que conforman este órgano legislativo municipal son elegidos por un período de cuatro años y como característica particular en la forma de elección de los mismos, es que ésta se celebra de manera concurrente con las elecciones nacionales, en las que se elige presidente, vicepresidente y diputados, mientras que la elección de los demás cargos de elección municipal se llevan a cabo diez meses después de las elecciones nacionales (Muñoz y Badilla, 2007:11).

4.12.1 La figura del alcalde(sa) en Costa Rica

De acuerdo a lo establecido en el artículo 14 del Código Municipal, el alcalde(sa) es el funcionario ejecutivo de la corporación municipal y su principal función es la de ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.

La figura del alcalde(sa) municipal se instaura a partir del Código Municipal que empezó a regir en el año 1998 y que reformó la legislación en materia municipal del año 1970. Esta modificación en la normativa municipal y electoral que transforma al ejecutivo municipal en alcalde(sa), es un paso trascendental, pues anteriormente la permanencia del ejecutivo municipal era cuestión política, al ser nombrado por el Concejo, por lo que también podía ser removido con relativa facilidad, dificultando así su labor de gerencia.

Es importante señalar que, a pesar de que en el año 1998 se aprobó esta nueva legislación municipal y se instaura la figura del alcalde(sa), en la Constitución Política no se menciona la existencia del mismo y se sigue hablando sobre un ejecutivo municipal. El artículo 169 de la Carta Magna señala lo siguiente:

“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.”

Cuadro N°. 4.20

Número de regidores del concejo municipal de acuerdo al total de la población votante de cada cantón

Porcentaje de la población votante con respecto al total nacional	Número de regidores que integran el Concejo
Cantones con menos del 1% de la población total del país	5 regidores
Cantones con un 1% pero menos del 2% de la población total del país	7 regidores
Cantones con un 2% pero menos del 4% de la población total del país	9 regidores
Cantones con un 4% pero menos del 8% de la población total del país	11 regidores
Cantones con un 8 % o más de la población total del país	13 regidores

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Municipal de Costa Rica.

Ese funcionario ejecutivo que hace referencia la Constitución Política corresponde hoy a la figura del alcalde(sa) municipal. Sin embargo, éste se designa ahora mediante elección popular, al igual que los miembros del concejo municipal. Como se mencionó anteriormente el artículo 14 del Código Municipal establece que “*Denomínese alcalde(sa) municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política*”. De esta forma, estableciéndose en una ley de menor rango que la Constitución se define al alcalde(sa) municipal.

El hecho de que la figura del alcalde(sa) no aparezca en la Constitución Política no ha generado mayores conflictos. Sin embargo, ha servido de antesala para discusiones sobre si es el concejo municipal o el alcalde(sa), el órgano con mayor cuota de poder en el gobierno local. Quienes consideran que se trata del concejo, alegan que, a diferencia del alcalde(sa), el concejo tiene rango constitucional, por lo que cuando se discute la posibilidad de una reforma al código municipal se ha señalado la necesidad de dejar más claro el nivel de autoridad de cada uno.

El Código Municipal de 1998 y las reformas que se introducen a partir de éste en el Código Electoral, traen consigo una reingeniería de la institucionalidad municipal costarricense. A este respecto destacan tres cambios fundamentales. En primer lugar, que las personas en puestos de ejecutivos municipales en funciones pasan automáticamente a convertirse en alcaldes(as).

En segundo lugar, esta nueva figura del poder ejecutivo municipal, a partir de 2002, se elige periódicamente en elecciones exclusivas para cargos municipales –excepto de regidores-. Por último, se crean los concejos de distrito, que son órganos colegiados que median entre las comunidades y la municipalidad para la planificación de su desarrollo.

Las elecciones de 2002 probaron, sin embargo, debilidades en el nuevo diseño institucional electoral-municipal. Como parte del nuevo diseño se instaura la celebración de elecciones para alcaldes (sas), síndicos, miembros de los concejos de distrito e intendentes; se establece que las mismas serán realizadas con un lapso de diez meses posteriores a las elecciones presidenciales. Además, guardan la característica singular de que las elecciones de regidores (poder legislativo municipal) se realizan de forma concurrente a las elecciones presidenciales.

En Costa Rica, el alcalde(sa) no preside el concejo municipal y éste debe asistir a todas las sesiones del mismo, participando con voz pero sin voto. El presidente del Concejo es elegido entre los regidores por un período de dos años, puede ser reelegido y tiene a su cargo presidir las sesiones del Concejo y preparar el orden del día, entre otras funciones.

Desde el año 2001 se discute una reforma integral al Código Municipal de 1998, que busca darle una nueva estructura a esta normativa municipal. Desde el año 2007 se conformó una comisión integrada por técnicos en temas municipales de diferentes instituciones del país, que se dedicaron, duran-

te varios meses, a elaborar un documento que reformara de manera integral la ley municipal.

Para mayo de 2009, el documento final se presentó ante las autoridades locales, instituciones del Estado y la cooperación internacional y fue entregado a Diputados de la Comisión de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de la Asamblea Legislativa, donde actualmente se encuentra el texto en discusión.

4.12.2 Conformación del concejo municipal en Costa Rica

Con respecto a la conformación del Concejo, la modalidad de la fórmula electoral en el caso de las elecciones de regidores permite que los concejos se integren de forma pluripartidaria, lo cual es un factor positivo, visto desde el punto de vista de la democracia representativa, ya que permite que estén representados los diferentes partidos de la arena política. La fórmula utilizada para estas elecciones es la misma que se utiliza para la elección de diputados, y es la fórmula de representación proporcional, donde los puestos de elección se distribuyen a partir de los criterios de cociente, subcociente y cifra residual.⁷⁶

Otro de los factores que incide en la conformación de los concejos municipales, es el calendario electoral, el cual, como se mencionó anteriormente, establece que las elecciones de regidores se celebren simultáneamente con las elecciones de Presidente y vicepresidente de la República, mientras que las elecciones de alcalde(sa) se llevan a cabo diez meses posteriores a estas.

En agosto del año 2009, aprobaron una serie de reformas al Código Electoral, entre las que se encuentran la unificación de las elecciones municipales (alcaldes (sas), intendentes, síndicos y regidores), celebrándose estas a medio período, a partir del año 2016. Además, dentro de las reformas, se aprobó la inclusión de los partidos de carácter local en el financiamiento estatal, del cual estaban excluidos. En Costa Rica se permite la participación de partidos locales en las elecciones municipales; con el surgimiento de los mismos en los últimos años, han emergido agendas políticas constituidas desde la base local y no desde la línea partidaria que emana desde las dirigencias nacionales, donde se hace más difícil converger en una agenda las particularidades cantonales.

La separación de las elecciones de regidores y alcaldes (sas), como se ha llevado a cabo hasta éste momento en Costa Rica, promueve una mayor tendencia de un fenómeno de gobierno dividido intramunicipal, es decir, que los alcaldes (sas) que eventualmente llegan al poder, lo hacen con una baja o incluso ninguna representación de su partido en el concejo municipal. Por otro lado, es también cierto que el

⁷⁶ “Cociente es la cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección, por el número de plazas a llenar mediante la misma. Subcociente es el total de votos válidos emitidos a favor de un partido, que sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el cincuenta por ciento de esta.” (Código Electoral, artículo 135).

escenario inverso, que es la presencia de gobiernos más o menos “unificados”, los hace más favorables para la gobernabilidad. Sin embargo, esto es más comprensible en un contexto donde los gobiernos locales gocen de una mayor autonomía municipal y tengan un contacto directo con la ciudadanía (Muñoz y Badilla, 2007:15).

Lo anterior se hace evidente cuando observamos la actual composición de los concejos municipales en el país, donde de un total de ochenta y un municipios, únicamente en cinco de éstos (6.18%) el alcalde(sa) cuenta con mayoría en el concejo, mientras que en las restantes setenta y seis municipalidades se presenta el fenómeno de los gobiernos divididos antes mencionado.

En los casos en los que se presenta un gobierno dividido se hace necesario que el Poder Ejecutivo (alcalde(sa) desarrolle estrategias para conformar coaliciones coyunturales o estructurales, que pueden ir desde la formulación de la misma agenda política, hasta la obtención de votos de la oposición en iniciativas específicas, a cambio del apoyo particular y específico en asuntos de interés de los legisladores (regidores) de oposición (Vargas y Pallavicini, 2007: 36).

Estos primeros datos dan un acercamiento de cuál es la relación que se da entre el concejo municipal y el alcalde(sa) en Costa Rica y se hace evidente, después de comparar el tipo de atribuciones de cada uno, que el segundo tiene a su cargo cuestiones más administrativas del quehacer municipal y debe acudir al Concejo en muchas ocasiones para solicitar permisos y aprobaciones con tal de poder gestionar muchas de las actividades y proyectos que

desde la alcaldía se planifican, por lo que el desarrollo del municipio se encuentra en manos del alcalde(sa), pero éste se encuentra maniatado por el Concejo, donde muchas veces se presenta una conjunción de intereses políticos que torna la relación alcaldía-concejo en un estira y encoge en la toma de decisiones que en muchos casos no permite un avance más expedito de la gestión municipal.

Los escenarios que se pueden presentar ante la existencia de un gobierno dividido, dependen en muchas ocasiones de los partidos bisagra y la cantidad de regidores de oposición que integren el concejo. Puede darse el caso en que la oposición sea la que tenga la mayoría, o que existan algunos partidos bisagra con los que el partido del alcalde(sa) tenga que negociar para lograr los acuerdos, o bien los partidos bisagra pueden aliarse con la oposición y formar una mayoría.

Otro de los casos puede ser también que el concejo se encuentre altamente fraccionado y esté compuesto por dos polos de poder que tengan la misma cuota en la toma de decisiones. Para tener una idea más gráfica de los escenarios antes descritos, el cuadro que se presenta a continuación muestra seis ejemplos de la composición del concejo municipal en Costa Rica, lo que permite analizar un poco las estrategias que el alcalde(sa) puede implementar en un contexto de gobierno dividido (ver cuadro 4.21).

En el cuadro anterior se presentan diferentes escenarios. En primer lugar podemos observar que el único cantón en el que el alcalde(sa) cuenta con mayoría en el concejo, de los ejemplos anteriores, es el caso de la Municipalidad de Santa Bárbara, donde únicamente coexisten dos partidos políticos y de

Cuadro N°. 4.21

Composición de los concejos municipales de seis municipalidades en Costa Rica

Cantón	PLN	PAC	PUSC	PML	PRN	PALA	PRC	Total
San José	5*	4	1	2	1			13
San Carlos	4*	2	1	1		1		9
Heredia	4*	3	1	1				9
Pococí	3*	2	1	2			1	9
Tibás	3	3*		1				7
Santa Bárbara	3*	2						5

PLN: Partido Liberación Nacional.

PAC: Partido Acción Ciudadana.

PUSC: Partido Unidad Social Cristiana.

PML: Partido Movimiento Libertario

PRN: Partido Restauración Nacional

PALA: Partido Acción Laborista Agrícola

PRC: Partido Renovación Costarricense

*Partido del alcalde (sa).

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Tribunal Supremo de Elecciones.

un total de cinco regidores, el partido del alcalde(sa) cuenta con tres, lo cual le facilita la negociación para la toma de decisiones a lo interno de éste órgano legislativo municipal.

Si analizamos un caso como el del cantón de San José, el cual tiene el mayor número de regidores por ser la circunscripción municipal más grande, podemos observar que el alcalde(sa) cuenta con un total de cinco regidores y la oposición tiene cuatro regidores, por lo que ninguno de los dos cuenta con mayoría absoluta, la cual equivaldría a siete regidores; sin embargo, existen tres partidos bisagra con los que el partido oficial se puede *aliar* para alcanzar la mayoría.

Por ejemplo, podría buscar alianzas únicamente con los regidores del Movimiento Libertario y alcanzaría la mayoría, o bien con cada uno de los regidores de los otros dos partidos, mientras que en el caso de la oposición, para alcanzar una mayoría tendría que buscar alianzas con al menos dos partidos.

En los casos de las municipalidades de San Carlos y Heredia, la estrategia del partido oficial puede ser más sencilla, ya que únicamente necesitan un regidor más para consolidar una mayoría y cuentan con varios partidos bisagra con los que podrían entrar en negociación para poder lograr los acuerdos necesarios para aprobar los proyectos impulsados por el alcalde(sa).

Se puede observar que la municipalidad de Pococí es un caso similar a los dos anteriores, donde el concejo se encuentra conformado por un alto número de partidos bisagra con los que tiene oportunidad de buscar alianza, ya que ninguno de ellos cuenta por sí solo con los votos necesarios para ejercer oposición.

Finalmente el caso de la municipalidad de Tibás presenta un concejo municipal más fragmentado, donde el partido del alcalde(sa) y el partido de oposición cuentan con igual número de regidores y únicamente existe un partido bisagra con un único regidor, el voto necesario para alcanzar la mayoría, por lo que ambos partidos deben idear una buena estrategia de negociación para lograr conseguir el voto que les hace falta y la competencia por el mismo puede tornarse más tensa.

Estos son algunos de los escenarios comunes. Sin embargo, existen otros factores que pueden generar cambios en las situaciones antes descritas y es que el comportamiento de la política partidaria en el nivel local suele ser distinto que en el nivel nacional. La política electoral en el ámbito local suele ser más personalista que partidista y no existe una verdadera cohesión partidaria y una real pertenencia al partido, por lo que muchos regidores llegan al poder desvinculados del partido y en ocasiones entran en conflicto con el alcalde(sa) y pueden llegar hasta bloquear los proyectos que éste pretenda ejecutar.

Esto se da porque los acuerdos que se alcanzan entre los actores sociales en los gobiernos locales no corresponden a las alianzas políticas que se establecen en el ámbito nacional,

ya que el sistema de poder local no se desarrolla fácilmente a lo largo de líneas de partido estrictas, por lo que las alianzas sociales suelen ser acuerdos específicos articulados en torno al liderazgo local (Castells, 1998: 300).

Siguiendo con el estado de las relaciones entre el alcalde(sa) y el concejo municipal, uno de los problemas comunes entre estas dos instancias se presenta con la aprobación de los Planes Operativos Anuales, que son cruciales para el municipio, ya que estos contienen no sólo los proyectos, planes y actividades que el municipio piensa llevar a cabo para el año siguiente, sino que también contienen el presupuesto que la municipalidad propone ejecutar para el siguiente período.

El Código Municipal no establece como una obligación la elaboración del Plan Operativo Anual. Sin embargo, el artículo 92 señala que el presupuesto municipal deberá satisfacer el plan operativo anual de la manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente, por lo que a nivel municipal al elaborar el presupuesto es indispensable no contar con un plan que sirva de sustento para la ejecución de los recursos. El alcalde(sa) municipal es quien debe elaborar el plan operativo anual, en el que se detallan los objetivos estratégicos que pretende cumplir el municipio en el año siguiente, junto con los rubros presupuestarios para cada proyecto y actividades programadas. El alcalde(sa) debe presentar esta propuesta al concejo municipal, a más tardar el 30 de agosto y el concejo debe aprobar el presupuesto en el mes de setiembre en sesiones extraordinarias y públicas, convocadas exclusivamente con éste fin.

En un escenario como éste, se puede apreciar que el concejo municipal tiene alto poder de decisión por encima del alcalde(sa) y la aprobación del Plan Operativo Anual puede muchas veces estar sujeta a criterios más políticos que técnicos, donde incluso se pueden llegar a construir redes de clientelismo político que no se previeron en la estructura de estos procesos de decisión.

Una vez que el concejo aprueba el POA, se debe remitir el presupuesto a más tardar el 30 de setiembre a la Contraloría General de la República para que sean aprobados por éste órgano contralor de carácter central. Junto con el presupuesto se deben adjuntar las actas de las sesiones del concejo, donde se aprobó el POA, así como también el Plan de Desarrollo Cantonal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente.

Si el presupuesto ordinario no fuese debidamente presentado a la Contraloría General de la República en el período correspondiente, entonces entrará a regir el presupuesto del año anterior, con la excepción de los egresos que no tienen eficacia para ese año. Por otro lado, si el presupuesto es aprobado por la Contraloría, el original se envía a la secretaría municipal para que quede en custodia, y se enviará copia del mismo al alcalde(sa), el contador y los regidores propietarios.

En Costa Rica, la Contraloría General de la República es el ente encargado no sólo de aprobar el presupuesto ordinario

y extraordinario, sino que también le corresponde darle seguimiento a la ejecución presupuestaria de los mimos para incorporarla en la memoria anual de la institución. Es importante aclarar que en Costa Rica existen un total de ochenta y un municipios, pero también coexisten ocho Concejos Municipales de Distrito⁷⁷, cuyos presupuestos también son aprobados por la Contraloría.

Tal y como se especificó anteriormente, cuando un municipio no entrega su Plan Anual Operativo con el presupuesto correspondientes (que es el documento que la Contraloría tiene que aprobar), el presupuesto del año anterior es el que entra en vigencia, por lo que la práctica común de muchos municipios es presentar un presupuesto extraordinario en el que ajustan los gastos para las necesidades del año en cuestión.

Para el presupuesto correspondiente al año 2009, de acuerdo con información del área de servicios municipales de la Contraloría General de la República, de los 89 municipios y concejos de distrito, únicamente a cinco de estos no se les aprobó el presupuesto y un municipio no presentó en el periodo correspondiente el presupuesto a esta entidad.

El personal del área de servicios municipales de la Contraloría General de la República señala que ellos realizan una labor de seguimiento a través de los informes de ejecución presupuestaria que elaboran las municipalidades, los cuales, tal y como se señaló anteriormente, se incluyen en la memoria anual de la Contraloría y vienen a constituir una especie de documento de rendición de cuentas de los gastos incurridos por las municipalidades.

Por otro lado, es importante señalar que en Costa Rica, la legislación no exige la creación de planes de inversión municipal, sin embargo los alcaldes (sas) requieren presentar un Plan de Desarrollo Cantonal al concejo municipal, el cual debe tener relación con el plan de gobierno que haya presentado al inicio de su gestión y que junto con el Plan Anual Operativo constituyen la base del presupuesto municipal y en ambos se presenta el desglose presupuestario año a año.

A manera de conclusión, es importante tener en cuenta que a la hora de analizar el estado de las relaciones entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Costa Rica, no podemos limitarnos únicamente a las disposiciones del marco jurídico o a la estructura institucional, sino que es necesario también entender el contexto particular en el que se desarrollan las relaciones de poder en el nivel local y contemplar los distintos escenarios en que se puede presentar dicha relación, ya que tal y como señala Colomer (2001), las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores, influenciadas por un marco histórico-cultural.

⁷⁷ Son órganos que se constituyen en distritos bastante alejados de la cabecera del cantón y funcionan con un cierto grado de autonomía con respecto a la municipalidad. Para estos órganos se elige popularmente un intendente, el cual es el equivalente al alcalde(sa).

4.13 Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Panamá

4.13.1 El alcalde(sa) y el concejo conforman el gobierno municipal

La Constitución reconoce dos figuras del gobierno municipal: el alcalde(sa) como jefe de la Administración Municipal y la corporación denominada concejo municipal, con potestades de carácter normativo. La ley de descentralización las resume (Gaceta Oficial, junio 30-2009) expresando que “la función normativa y administrativa del distrito es ejercida por el Municipio, como organización política autónoma de la comunidad. La función ejecutiva y de gestión administrativa del municipio corresponde al alcalde(sa) y la función normativa, al concejo municipal.” (p.20).

Aunque ha predominado a través del tiempo el perfil administrativo del alcalde(sa) y el normativo del concejo municipal, la relación entre ambos ha variado según el peso político asignado por las coyunturas y visiones presentes en los marcos constitucionales que han tutelado el Régimen Municipal en el país. En el cuadro a continuación observamos que, por ejemplo, en la Constitución de 1904, los concejales eran elegidos por voto popular directo mientras el alcalde(sa) es considerado agente del gobernador y mandatario del pueblo, con funciones administrativas, cuyo nombramiento es definido por la ley. La Constitución de 1941 presenta un retroceso en el reconocimiento del gobierno municipal mediante la figura de los Ayuntamientos Provinciales, en los que había representantes del distrito elegidos mediante votación popular directa, pero los concejales eran nombrados por dicho Ayuntamiento y el nombramiento y remoción de los alcaldes(as) correspondía al Gobernador.

La Constitución de 1946 cambia el status al municipio disponiendo que los concejales sean elegidos por votación popular directa, dejando abierta la posibilidad de que el alcalde(sa) sea elegido igualmente o nombrado por el ejecutivo. Esta Constitución incluso consideraba electores y elegibles para formar parte de los concejos a los extranjeros con cuatro años de residencia continua en el distrito o con dos años, si se trataba de casados con nacionales o si tenían hijos panameños nacidos en el distrito.

En la Constitución de 1972, una nueva organización estatal marca la relación entre el concejo y los alcaldes (sas) debido a la novedad de los representantes de corregimiento, elegidos por votación popular directa, quienes asumían también, como es hasta la fecha, el cargo de concejales. En el caso de los distritos con menos de cinco corregimientos, el número de concejales que hacía falta para completar esa cantidad eran designados de común acuerdo entre el alcalde(sa) y los representantes. Durante la vigencia de esta disposición constitucional **los alcaldes(as) presidían el concejo municipal y eran nombrados por el concejo, de una terna propuesta por el gobernador.**

Las reglas del juego cambian con las reformas constitucionales de 1983, según la cual ambos pueden ser elegidos por votación popular directa, pero se considera la posibilidad de excepciones en el caso del alcalde(sa). **A partir de estas reformas es un representante de corregimiento, en su calidad de concejal, y elegido por el consejo quien preside el concejo municipal.**

El acto legislativo del 2004 que reformó la constitución establece la elección popular directa para alcaldes (sas) y concejales y precisa también que entre los miembros de dicho concejo se designe al representante de corregimiento que presida el concejo municipal, en su calidad de concejal (ver cuadro 4.22).

Se observa que a través del tiempo permanece como una constante el carácter eminentemente administrativo del alcalde(sa) y el peso decisorio en asuntos normativos en manos de los concejales. Es evidente por qué actualmente el alcalde(sa) participa con derecho a voz en las sesiones del concejo pero no vota en decisiones con respecto a la aprobación de acuerdos o resoluciones que tienen fuerza de ley en los municipios. Aunque en un breve período le fue posible participar como presidente del concejo municipal, hoy día sólo pueden presidirlo los representantes de corregimiento, en su calidad de concejales.

Por otra parte, la posibilidad de consenso entre ambas fuentes de poder municipal está definida por la composición partidaria de los consejos municipales, según el resultado de las Elecciones Generales, cada cinco años.

Según describimos en el siguiente cuadro, en las elecciones generales del 3 de mayo, en un total de 52 alcaldías, es decir, en el 69% de ellas, el alcalde(sa) cuenta actualmente con mayoría en el concejo municipal.

También se observa que la alianza de oposición ganó en 43 de las 75 alcaldías, lo que representa un 57% y en 31 de ellas, que significa el 71% obtuvieron mayoría en el concejo municipal. La alianza de gobierno, en cambio, sólo logró 31 alcaldías, el 41%; de las cuales 21, el 68%, tienen mayoría en el concejo municipal (ver cuadro 4.23).

La distribución del poder entre la alcaldía y el concejo municipal está enmarcada en el Título VIII, Capítulo 2º de la Constitución Nacional. Su aplicación, estuvo reglamentada fundamentalmente, por la Ley 106, de 1973 sobre régimen municipal, hasta el 30 de junio de este año, fecha en que se suma a este marco legal la Ley N° 37, “*Que descentraliza la Administración Pública*” conocida comúnmente como la ley de descentralización.

Es necesario tener presente que la actualización de esta relación depende de las decisiones que se tomen con respecto al futuro de la ley de descentralización. Ésta, a pesar de ser ley de la República desde el 29 de junio de este año, no fue implementada por el gobierno que inició su mandato el 1 de julio y posteriormente, el 31 de octubre, la actual asamblea aprobó

en Tercer Debate el proyecto de ley N° 86 que pospone su vigencia hasta el 30 de junio del 2014. Sin embargo, aún no representa una decisión definitiva en vista de que está a la espera de la sanción por parte del presidente de la República para convertirse en ley.

Vale incorporar al análisis de esta situación que la ley de descentralización ingresó al escenario nacional matizada por un aspecto coyuntural: fue aprobada haciendo valer la mayoría del gobierno saliente en la asamblea y con la amenaza del nuevo gobierno instalado el 1 de julio de modificarla. Para esta posición argumentaron que su contenido beneficia al partido cuyo mandato terminó el 30 de junio, porque lograron mayoría en las alcaldías, los corregimientos y concejos provinciales, con los resultados de las elecciones del 3 de mayo. Pese a este hecho, la mayor cuota de poder social lo tienen los partidos oficiales, en vista que las alcaldías más grandes del país quedaron con un balance a su favor en la figura del alcalde(sa).

4.13.2 Atribuciones del alcalde(sa)

La persona que jefatura la administración municipal en cada uno de los 75 distritos del país es elegida cada cinco años, por votación popular, en las Elecciones Generales. La constitución señala, como sus funciones:

1. Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos.
2. Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
3. Nombrar y remover a los corregidores y a los demás funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.
4. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.
5. Ejercer las otras atribuciones que le asigne la Ley. (Pérez y Graficos, S.A, 2008, Texto Único, Constitución Política de la República de Panamá).

La Ley 106, de 1973 enumera un listado de 15 atribuciones, en las que queda claro que algunas de sus decisiones necesitan aprobación del concejo municipal y que a estas facultades pueden sumarse las atribuciones que le asignen organismos nacionales y servidores públicos de mayor jerarquía, de la Nación. Pueden resumirse así:

- a. Presentar al concejo municipal de proyectos de acuerdo sobre el Presupuesto de rentas y gastos incluido el programa de funcionamiento y de inversiones públicas municipales, del plan quinquenal y anual para el desarrollo del distrito y memoria anual de su gestión administrativa.
- b. Nombrar y remover corregidores, tesoreros, funcionarios públicos municipales, colaboradores y especialistas

Cuadro N°. 4.22

Elección y nombramiento del alcalde(sa) y los concejos municipales, según los marcos constitucionales, en Panamá

Constitución	Alcalde(sa)	Consejo municipal
1904	Art. 132. Habrá en cada distrito municipal un alcalde(sa) nombrado en la forma que la ley establezca, al cual le corresponde la acción administrativa en el municipio como Agente del Gobernador y mandatario del pueblo.	Art. 129. En cada distrito municipal habrá una corporación que se designará con el nombre de concejo municipal, compuesta del número de miembros que la ley determine y elegidos directamente por voto popular.
1941	Art. 187. Habrá en cada Distrito un alcalde(sa) de libre nombramiento y remoción del Gobernador de la Provincia, al cual le corresponderá la acción administrativa del distrito, como Agente del Gobernador.	Art. 184. En cada Distrito habrá una corporación que se denominará concejo municipal, compuesta por el número de miembros que la ley determine, nombrados por los respectivos Ayuntamientos Provinciales.
1946	Art. 189. Ningún funcionario municipal podrá ser suspendido ni destituido por las autoridades administrativas nacionales. Se exceptúan los alcaldes (sas) cuando su nombramiento corresponda al órgano Ejecutivo. Art. 199. Habrá en cada distrito un alcalde(sa), jefe de la administración municipal y dos suplentes. La Ley establecerá si los nombra el ejecutivo o si serán elegidos en votación popular directa	Art. 192. Se denomina distrito el territorio a que se extiende la acción del Municipio. En cada distrito habrá una corporación que se denominará concejo municipal, compuesta por el número de miembros que la Ley determine, los cuales serán elegidos en votación popular directa por un período de cuatro años
1972	Art. 216. Habrá en cada Distrito un alcalde(sa), jefe de la Administración Municipal, y un suplente pero no podrá elegirse para estos cargos a personas condenadas por delitos contra la cosa pública. En los casos que corresponda designar al alcalde(sa) y dentro de los siete días siguientes, a la toma de posesión de los Gobernadores de Provincias, éstos presentarán una terna de candidatos y nombrarán a los que seleccione el Concejo para cada uno y otro cargo. El Tesorero Municipal será escogido por el concejo municipal. El alcalde (sa) y sus suplentes serán nombrados por un período de tres años, podrán ser reelectos por otro, y sólo serán destituidos por las causas que determine la Ley. El Concejo designará un vicepresidente que reemplazará al Presidente en sus ausencias y tendrá las funciones que determine la ley. Art. 21. Enumera como función del alcalde(sa) 1. Presidir el concejo municipal y presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos.	Art. 212. En cada municipio habrá una corporación que se denominará concejo municipal, compuesta por un mínimo de cinco representantes ante la asamblea nacional de Representantes de corregimientos. Si la representación de un distrito ante ésta es menor de cinco, el alcalde (sa) del mismo, de acuerdo con los Representantes, designará las personas necesarias para completar dicho número, quienes sólo tendrán la investidura y las funciones de concejales
1983	Art. 216. Habrá en cada Distrito un alcalde(sa), jefe de la Administración municipal, y dos suplentes, elegidos por votación popular directa por un período de cinco años. La ley podrá, sin embargo, disponer que en todos los Distritos o en uno o más de ellos, los alcaldes (sas) y sus suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo	Art. 212. En cada distrito habrá una corporación que se denominará concejo municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Si en algún Distrito existieren menos de cinco corregimientos, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional que establezca la ley, los Concejales necesarios para que, en tal caso, el número de integrantes del concejo municipal sea de cinco. El Concejo designará un Presidente y un vicepresidente, de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias.
2004	Nº 241. Habrá en cada Distrito un alcalde(sa), Jefe de la Administración Municipal, y un vice-alcalde(sa), elegidos por votación popular directa para un período de cinco años.	Nº 237. En cada Distrito habrá una corporación que se denominará concejo municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Si en algún Distrito existieren menos de cinco Corregimientos, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional que establezca la Ley, los concejales para que, en tal caso, el número de integrantes del concejo municipal sea de cinco. El Consejo designará un Presidente y un vicepresidente, de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias.

Fuente: Elaboración propia, 2009.

Cuadro N°. 4.23

Balance del poder en los municipios

Filiación del alcalde(sa)	Relación con el concejo municipal						
	TOTAL	Mayoría en el concejo municipal	Minoría en el Concejo Municipal	Empate	No inscritos, postulados por ambas alianzas, hacen mayoría	Libre postulación hace mayoría	No inscritos, postulados por alianza oficial hace mayoría
Alianza Oficial	31	21	8	1	1	---	---
Alianza de Oposición	43	31	5	4	1	1	1
Libre Postulación	1	---	1	---	---	---	---
TOTAL	75	52	14	5	2	1	1

Fuente: Elaboración Propia, en base al BOLETÍN DEL TRIBUNAL ELECTORAL, Edición Oficial, AÑO XXXI, Panamá, 8, 9, 10 11 y 12 de mayo 2009

cuando los recursos se lo permitan siempre que su designación, según lo estipulado en el título XI de la constitución sobre los servidores públicos, no corresponda a otra autoridad. Además, velar por el cumplimiento de los deberes de los servidores públicos, fijar su horario y vigilar sus labores.

- c. Dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales y en asuntos de su competencia.
- d. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del concejo municipal, sancionar con multa o arresto faltas de obediencia y respeto a su autoridad.
- e. Suministrar información tanto a los servidores públicos como a los particulares sobre asuntos de su despacho que no sean de carácter reservado
- f. Ordenar gastos de la administración municipal, firmar con el Tesorero Municipal los cheques girados contra el Tesoro Municipal
- g. Promover el progreso comunitario.

4.13.3 Los Concejos Municipales y sus atribuciones

Son reconocidos por la Constitución Nacional como una corporación integrada con un mínimo de cinco concejales, elegidos mediante votación popular directa como representantes de Corregimiento, dentro de cada distrito, en las Elecciones Generales cada cinco años. Sólo en los distritos con menos de cinco corregimientos, se eligen expresamente como concejales.

La presidencia y vice presidencia del concejo municipal la ocupa quien logre la designación como tal, por parte del concejo, mediante elección entre sus integrantes, para el periodo que determine su reglamento interno. El concejo, también mediante elección, designa a una persona en la Secretaría, quien no puede ser concejal. Las funciones de la presidencia se refieren a representar al concejo, convocar,

presidir sesiones y suscribir sus actas; nombrar y distribuir asuntos, con su plazo respectivo para rendir informe a las comisiones y formular el orden del día de las sesiones, conjuntamente con la secretaría.

El artículo 242 de la constitución establece como función del concejo municipal, sin perjuicio de otras que la ley señale, expedir, modificar, reformar, y derogar acuerdos y resoluciones municipales, que tienen fuerza de ley en los municipios, sobre diversas disposiciones:

1. Aprobación o rechazo del Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales formulado por la alcaldía.
2. Aprobación de la estructura de administración municipal propuesta por el alcalde(sa)
3. La fiscalización de la Administración Municipal.
4. Aprobación o rechazo de contratos de concesiones y otros modos de servicios públicos y obras municipales.
5. Creación o eliminación de impuestos, contribuciones, derechos, tasas y prestación de servicios públicos municipales.
6. Nombramiento, suspensión y remoción de funcionarios municipales que laboran en el concejo municipal.
7. Ratificación del nombramiento del Tesorero Municipal que haga el alcalde(sa).
8. En general, las materias vinculadas a las competencias del Municipio, según la ley.

La ley 106, de 1973, sobre Régimen Municipal enumera un total de 23 competencias exclusivas de los concejos municipales, concernientes a:

Aspectos de planificación y representación

- Formular, con la participación del alcalde(sa) y la colaboración y asesoría del Ministerio de Economía y

Finanzas de la política de desarrollo del distrito y los corregimientos.

- Estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos que haya elaborado el alcalde(sa) y que debe comprender el programa de funcionamiento e inversiones municipales, este último consultado con las Juntas Comunales.
- Ejercer acciones constitucionales y legales en nombre del municipio y en defensa de sus derechos.
- Designar a sus representantes ante los organismos municipales, nacionales e internacionales.
- Servir de apoyo a la acción del Gobierno Nacional en el distrito.

Contrataciones, concesiones, bienes y servicios públicos municipales

- Autorizar y aprobar contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales, sobre la construcción y ejecución de obras públicas municipales, de mataderos, mercados, crematorios, cementerios, plazas, parques, paseos, vías públicas municipales.
- Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes y servicios especialmente que tiendan al desarrollo industrial, agrícola y pecuario, fomentar la creación de empresas privadas, industriales y agrícolas.
- Crear y mantener empresas y servicios de utilidad pública como agua, luz, teléfonos, gas, transporte, alcantarillado y drenaje como concesión o directamente, municipalizándolos.
 - Disponer de los bienes y derechos municipales y adquirir aquellos necesarios para los servicios públicos municipales.
 - Establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano domiciliario.
 - Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares, lotes y bienes municipales dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones y los terrenos municipales, las construcciones y servicios públicos municipales.
 - Promover la celebración de contratos con entidades públicas o privadas para la creación de empresas municipales o mixtas de bienes o servicios.
 - Deslindar las tierras que formen parte de los ejidos del municipio y de los corregimientos.
 - Dictar medidas de protección y conservación del medio ambiente.

Administración del recurso humano

- Crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, crear Comisiones o juntas para atender temas específicos del municipio y reglamentar su funcionamiento.
- Elegir, además de su directiva, al tesorero, al ingeniero, al agrimensor o inspector de obras municipales y al abogado del municipio.

- Examinar las memorias e informes anuales del alcalde(sa) y jefes de dependencias municipales.

Asuntos tributarios

- Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas para atender los gastos de administración, servicios e inversiones municipales.

Además de éstas, la mencionada ley, en su artículo 18, enumera 12 funciones en términos de colaboración, fomento y supervisión que también pueden ser ejercidas por el concejo municipal. Incluye materias de riqueza forestal, proyectos productivos y experimentales de tipo agrícola, pequeñas industrias, cooperativas, encauzamiento y rectificación de curso de agua, construcción de embalses, canales de riego, disección de pantanos, difusión de la cultura y apoyo a las escuelas, bibliotecas, museos y academias, campamentos y colonias infantiles, examen de las cuentas municipales, servicios de extinción de incendios, salubridad y asistencia pública, establecimientos de beneficencia, deporte, recreación, esparcimiento y construcción de locales comunales.

4.13.4 Nuevas funciones e instrumentos de planificación norman la relación alcalde(sa) concejos municipales, con la ley N° 37 que descentraliza la Administración Pública

La ley de descentralización adiciona siete funciones más:

1. Dar posesión al alcalde(sa).
2. Ratificar el nombramiento del Tesorero Municipal que designe el alcalde(sa) y elegir al abogado consultor del concejo.
3. Aprobar el Acuerdo municipal para la regulación del régimen de contratación, el ordenamiento urbano, la transparencia, el presupuesto, los principios éticos del servidor público y todas las materias de mejoramiento, mantenimiento, conservación y modernización de la gestión municipal.
4. Crear la Auditoría del concejo municipal.
5. Acreditar a quienes representen a las Juntas de Desarrollo Local con derecho a voz en el Concejo.
6. Autorizar vacaciones, licencias y salidas el territorio del alcalde(sa) y el vice alcalde(sa) por más de cinco días.
7. Administrar los recursos del Programa de Obras Comunitarias y el Programa de Inversión Local.

Actualmente, hay contradicción en este marco legal, porque la Ley 106, de 1973, contiene artículos que han sido superados por las reformas constitucionales del 2004. Recientemente, a raíz de la instalación de los nuevos gobiernos municipales, se hicieron evidentes para el nombramiento de los tesoreros e ingenieros municipales. Las contradicciones radican en lo siguiente:

El Artículo 242, de la Constitución Nacional al detallar las funciones del concejo municipal, en su numeral 7 dice: *“el nombramiento, la suspensión y remoción de los funcionarios municipales que laboran en el concejo municipal y seguido, en el numeral 8, la ratificación del nombramiento del Tesorero Municipal que haga el alcalde(sa). En el artículo 243 sobre las atribuciones del alcalde(sa) indica en el numeral 3 “Nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad.”*

Aunque en la ley 106, permanece el numeral 17 que establece como competencia del concejo municipal la elección del tesorero y el ingeniero municipal, las reformas constitucionales del 2004 establecieron que el tesorero es nombrado por el alcalde(sa) y ratificado por el consejo. Sin embargo, no hicieron el cambio para el caso del ingeniero y aquí se da una confusión que ha producido conflictos recientes en varios municipios del país, luego de las elecciones del 3 de mayo.

Los concejales aplican el mandato vigente para el nombramiento del ingeniero que está en la ley 106 ya que la constitución no lo determinó, pero los alcaldes (sas) señalan que la constitución dejó establecido que él podía nombrar a los demás funcionarios municipales y señala que el ingeniero es parte de estos funcionarios, cuando la ley 106 establece que es responsabilidad el concejo el nombramiento y la constitución no expresó nada con respecto al procedimiento del nombramiento del ingeniero.

4.13.5 Los Planes Operativos Anuales y los Planes de Inversión Municipal

Los municipios panameños no tienen práctica sostenida de elaborar Planes Operativos Anuales, por lo que son muy pocos los que cuentan con éstos. Hay excepciones, como el caso de los municipios pertenecientes a la Asociación de Municipios de Veraguas que sí tienen regularizada esta práctica. Según consulta hecha al Lic. Narciso Machuca, Director del Instituto Panameño de Desarrollo Humano y Municipal (IPADEHM) lo más común es que, los planes de inversión que usualmente sean por montos mínimos y donde los hay, están incluidos generalmente en el presupuesto del municipio, elaborado por el alcalde(sa) y aprobado en el concejo municipal. Antes de la ley de descentralización no aparecía en los marcos legales la obligatoriedad de este instrumento para los procesos de planificación municipal.

La Constitución no menciona ninguno de los dos instrumentos. En la Ley 106, de 1973 sobre Régimen Municipal en el artículo 17, numeral 2, al mencionar entre las competencias de los Consejos Municipales el estudio, evaluación y aprobación del presupuesto de rentas y gastos para cada ejercicio fiscal que elabore el alcalde(sa), indica que éste debe comprender el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales. Aclara también que esta tarea la realiza con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas.

Posteriormente la misma ley, en su artículo 45 sobre las atribuciones de los alcaldes(as), los numerales 1 y 2 lo mencionan

igualmente como componentes del presupuesto aunque en este último establece que el alcalde(sa) debe presentar al concejo municipal un plan quinquenal y anual para el desarrollo del distrito, también con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas.

La ley de descentralización propone un cambio sustancial en el proceso de planificación municipal tal como lo contempla su artículo 13 al definir los componentes del proceso coordinado y obligatorio de planificación territorial de todas las instituciones nacionales, provinciales y municipales, con competencia para formular, administrar y/o ejecutar políticas y planes territoriales.

El numeral 4 del citado artículo menciona el Plan Estratégico Distrital entre los instrumentos jerárquicos de planificación territorial que la ley establece para el proceso coordinado y obligatorio de todas las instituciones nacionales, provinciales y municipales con competencia para formular, administrar y ejecutar políticas y planes territoriales. Lo señala como competencia del municipio e indica que el mismo debe contener el Plan de Ordenamiento Territorial, el Programa de Inversión de Obras Públicas y de servicios y el Plan Operativo Anual.

Importa destacar que los planes distritales integran los Planes Estratégicos de los corregimientos y que a su vez seguirá las orientaciones de la política nacional y sectorial contenida en el Plan Estratégico de Gobierno. Estos instrumentos, junto al Plan Estratégico Provincial al que se integran los planes distritales permitirán dar un salto cualitativo por la obligatoriedad de su cumplimiento para todas las instituciones del Estado lo que facilita el respeto y cumplimiento de su elaboración, hecho que hoy por hoy no se da.

En la secuencia que mostramos a continuación se identifica el proceso que propone la ley de descentralización para que el acto municipal de su planificación se de en coherencia con un proceso nacional que integra tanto la visión estratégica gubernamental como la participación de la comunidad. Desde las Juntas de Desarrollo Local para los planes del corregimiento, de éstos para la planificación municipal, todo en el marco de la planificación nacional del desarrollo. La siguiente secuencia nos describe el proceso:



4.14 Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en República Dominicana

4.14.1 El ayuntamiento

Según lo establece el artículo 31 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los municipios, el ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio y se constituye por dos órganos de gestión complementarios. Uno de estos es el concejo municipal, de carácter normativo, reglamentario y de fiscalización y que se encuentra integrado por el síndico y los regidores. El otro, un órgano ejecutivo o sindicatura que es ejercido por el síndico, los cuales son independientes en el ejercicio de sus funciones.

En el año 2010 se promulgó una nueva Constitución Política, la cual, robustece y profundiza la democratización del municipio, al establecer dentro de sus atribuciones el control ciudadano y enunciar la descentralización y la autonomía municipal. Además, esta reforma, establece que el síndico se pasará a denominar alcalde(sa) municipal.

4.14.2 El concejo municipal

El concejo municipal es entonces el órgano colegiado del ayuntamiento, su rol es normativo y de fiscalización y en algunos casos ejerce funciones administrativas y ejecutivas,

fiscaliza las unidades de gestión y administración de las entidades territoriales adscritas al municipio, los organismos autónomos que dependen de él y las empresas municipales. El concejo Municipal se integra por los regidores, quienes son elegidos en elecciones populares cada cuatro años, en listas cerradas y bloqueadas, bajo la modalidad de representación proporcional, por lo que se cuenta con Concejos pluripartidarios.

La composición del Concejo varía de acuerdo al volumen poblacional del municipio y de acuerdo a la Ley 176-07, los criterios se presentan en el cuadro 4.24.

De acuerdo con la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los municipios, podemos clasificar las funciones que le corresponden al concejo municipal en tres grandes categorías. En primer lugar, las funciones orientadas a la aprobación de acuerdos, presupuestos, informes o aprobar la explotación de bienes del municipio. En segundo lugar le corresponden atribuciones relacionadas con el aparato administrativo del ayuntamiento, como algunas disposiciones de regulación del recurso humano. En tercer lugar se encuentran las funciones que tienen que ver con la administración del territorio. En el cuadro 4.25 se presentan las competencias del concejo municipal, de acuerdo a esta clasificación.

Anualmente el concejo municipal elige un presidente y un vicepresidente, que pueden ser reelectos. Al presidente del concejo municipal le corresponde ostentar la representación del Concejo, acordar la convocatoria de las sesiones y presidirlas, nombrar a los miembros de los organismos y comisiones, firmar actos y correspondencias, visar las órdenes de pago,

Cuadro N°. 4.24
Número de regidores del concejo municipal de acuerdo al total de la población votante de cada cantón

Cantidad de población	Número de síndicos
Municipios con menos de 25,000 habitantes	5 regidores
Municipios de hasta 50,000 habitantes	7 regidores
Municipios de hasta 75,000 habitantes	9 regidores
Municipios de hasta 100,000 habitantes	11 regidores
Municipios con más de 100,00 habitantes	Se aumentará el número anterior con un regidor por cada 50,000 habitantes o fracción superior a 25,000

Fuente: Ley 176-07 del Distrito Nacional y los municipios, artículo 35.

proponer el nombramiento del secretario del Concejo, supervisar los trabajos de contraloría interna y nombrar a los empleados de la presidencia, entre otros.

Como instancia de jerárquica independiente, el concejo municipal solo está sometido a las leyes y tiene calidad para dictar reglamentos y resoluciones, que en el ámbito municipal y frente al alcalde(sa) tienen fuerza de ley.

4.14.3 El síndico o alcalde(sa) municipal

La Ley 176-07, en su artículo 60, señala que la sindicatura es el órgano ejecutivo del gobierno municipal y su desempeño es llevado a cabo por un síndico, el cual es elegido por un período de cuatro años, en elecciones populares bajo la modalidad de mayoría relativa. Con la entrada en vigencia de la reforma constitucional, el síndico pasa a denominarse alcalde(sa) municipal.

El síndico municipal tiene a su cargo, principalmente, funciones de carácter administrativo, ya que es el que dirige la administración del ayuntamiento y la prestación de los servicios municipales. Las funciones que le corresponden se presentan en el cuadro 4.26.

4.14.4 Relación alcalde(sa)-concejo

Las normas de fiscalización que ejerce el concejo no implican que el alcalde(sa) tiene que actuar por disposición del Concejo de Regidores, es decir, que carece de iniciativas; sino que sus actuaciones están sometidas a su conocimiento y aprobación.

El control del concejo municipal sobre el alcalde(sa) incluye la rendición de cuenta de sus actividades administrativas en cada sesión ordinaria; concederle autorización para ausentarse del país por un tiempo mayor de 72 horas y en caso de sustitución, posesionar a su continuador en una sesión extraordinaria convocada al efecto.

Operativamente el alcalde(sa) es el funcionario de mayor categoría administrativa de los intereses del municipio, pero sus decisiones deben ser refrendadas por el Concejo de Regidores. En las sesiones del concejo municipal, el alcalde(sa) puede participar con voz, pero sin voto y las convocatorias a las mismas las recibe en iguales condiciones que los regidores.

El alcalde(sa) tiene que rendirle cuentas al concejo municipal, en su condición de funcionario subordinado, mientras, el Concejo de Regidores en su capacidad y calidad de órgano regulador avala, modifica, o deniega la aprobación de sus actuaciones.

4.14.5 Proceso de aprobación del presupuesto

Según se establece en el artículo 323 de la Ley 176-07, el presupuesto es elaborado por la sindicatura, y a éste se le debe anexar una memoria explicativa del contenido y de las principales modificaciones que presente en relación al presupuesto vigente y su adecuación a los planes de desarrollo cuatrienales y operativos anuales. Debe anexarse también la liquidación del presupuesto, la nómina de empleados, las inversiones a realizar en el año y un informe económico financiero.

Los municipios deben iniciar la formulación del presupuesto a más tardar el 1 de agosto de cada año. Las entidades municipales y organismos autónomos del municipio deben remitir a la sindicatura su presupuesto, a más tardar el 1 de septiembre. La Sindicatura debe presentar el proyecto del presupuesto al concejo de regidores, a más tardar el 1 de octubre y el Concejo tendrá 60 días para su conocimiento y aprobación.

Una vez que el presupuesto es aprobado, se debe exponer al público, en un mural del ayuntamiento y en un medio de comunicación social de amplia difusión en el municipio, esto por un período de quince días, para que se puedan externar observaciones al Concejo. Si se presentan observaciones, el Concejo tiene quince días para conocerlas, si no se presenta ninguna observación, el presupuesto se considera aprobado.

El presupuesto debe ser aprobado a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al que deba aplicarse. Se debe enviar una copia del presupuesto aprobado a la Cámara de Cuentas, Contraloría General de la República y la Dirección General de Presupuesto y entrará en vigor, una vez aprobado, el primero de enero del año correspondiente.

Gregorio Cruz, encargado de Inspección y Auditoría de la Liga Municipal Dominicana, señala en una entrevista que los conflictos entre el concejo de regidores y el síndico municipal

Cuadro N°. 4.25

Funciones del concejo municipal

Orientación de las competencias	Competencias
Administración del territorio	<ul style="list-style-type: none"> a) Conocer los acuerdos nacionales o internacionales relativos a la participación en organizaciones supra municipales e informes y resoluciones sobre la modificación del territorio municipal, creación o supresión de municipios y de las entidades que formen parte del mismo y la creación de órganos descentralizados y desconcentrados. b) Aprobación de delegaciones municipales a iniciativa de la sindicatura. c) La aprobación de los planes de desarrollo operativos anuales y demás instrumentos de ordenamiento del territorio, uso de suelo y edificación, que presentará la sindicatura. d) Conocer y resolver sobre las propuestas presentadas por la ciudadanía de acuerdo a los procedimientos de la iniciativa popular en un plazo no menor de 45 días.
Administración organizativa	<ul style="list-style-type: none"> a) Nombrar, destituir y aceptar la renuncia de los funcionarios y empleados bajo dependencia de las instancias organizativas propias del concejo municipal. b) Aprobación de los nombramientos y renuncias de los funcionarios y empleados bajo dependencia de la sindicatura, de acuerdo a la estructura organizativa, organigrama, funciones y descripciones de puestos aprobada y validada por el concejo municipal y las instancias de control interno de la administración pública. c) Nombrar al gerente financiero, tesorero/a y al contador, de acuerdo a propuesta hecha por el síndico/a, d) Nombrar y supervisar al contralor municipal. e) Autorizar el ejercicio de acciones ante otros organismos o entidades y los tribunales de justicia en función del interés del ayuntamiento y de la población de sus respectivos municipios.
Aprobación de acuerdos, presupuestos, informes	<ul style="list-style-type: none"> a) La aprobación del reglamento de funcionamiento interno del concejo. b) La aprobación de la organización, estructura de la administración y servicios del ayuntamiento y de las entidades y organismos que dependan del mismo, y los puestos correspondientes, a iniciativa de la sindicatura. c) La aprobación de los reglamentos y ordenanzas municipales a iniciativa propia, de la sindicatura y de las instancias sociales que esta ley u otra le otorguen derecho a presentar iniciativas. d) La aprobación y modificación del presupuesto municipal, el cual será presentado a iniciativa de la sindicatura, y previa información pública de 15 días de los documentos presentados para que la ciudadanía pueda presentar sus consideraciones. Los bloques partidarios podrán presentar modificaciones en la sesiones de discusión, cumpliendo con la información pública de 15 días, previa a su discusión por el concejo municipal. e) Ratificar el presupuesto formulado de los distritos municipales. f) Evaluar los planes operativos anuales en correspondencia con el presupuesto a los fines de que se garanticen la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía. g) La aprobación de los egresos en los asuntos que no estén previstos en el presupuesto. h) La aprobación de las cuentas del ayuntamiento y las de las entidades, organismos y empresas dependientes del mismo. i) Conocer y aprobar los informes periódicos de la sindicatura. j) Solicitar, conocer y aprobar los informes del contralor interno. k) Conocer y aprobar los informes trimestrales de los distritos municipales. l) La aprobación de los empréstitos del municipio a iniciativa de la sindicatura. m) La concesión de aplazamiento en el pago de los tributos, rentas, deudas e ingresos de cualquier tipo que correspondan al municipio a iniciativa de la sindicatura. n) La aprobación de la regulación del aprovechamiento, administración y explotación de los bienes del municipio a iniciativa de la sindicatura y propia. o) La adquisición o enajenación de bienes y derechos del ayuntamiento, salvo en los casos en que legalmente se atribuyan a la sindicatura. p) Aprobar la enajenación del patrimonio municipal, con las disposiciones que establezcan esta ley, y cualquier otra legislación, reglamento o normativa que aplique para la administración pública. Se requerirá el voto favorable de $\frac{3}{4}$ de la matrícula del concejo municipal y la información pública de por lo menos 15 días para que la ciudadanía exprese sus consideraciones.

Fuente: elaboración propia, 2009.

son inherentes a su relación, sobre todo en el caso de la aprobación del presupuesto, ya que éste es un instrumento político, una herramienta de desarrollo municipal, pero político. Cruz agrega que la nueva ley (176-07) vino a solucionar un grave problema que se presenta antes entre estas dos instancias y era el nombramiento del personal, ya

que antes era el Concejo el que seleccionaba al personal, y siendo el Síndico el ejecutivo, el personal de trabajo le era impuesto. Ahora el Síndico tiene la potestad de nombrar el personal y tener un mayor margen de maniobra en la gestión administrativa del ayuntamiento.

Cuadro N°. 4.26

Funciones del Síndico Municipal**Competencias**

- a) Representar al ayuntamiento y presidir todos los actos públicos organizados por éste.
- b) Dirigir la administración del ayuntamiento y la organización de los servicios municipales.
- c) Asistir y participar con voz en las sesiones del concejo municipal.
- d) Nombrar y destituir a los funcionarios y empleados del Ayuntamiento, de conformidad con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente, la estructura organizativa, manual de funciones y descripción de puestos aprobada por el concejo de regidores y la validación de las instancias de control interno para la administración pública.
- e) Ejecutar las ordenanzas y reglamentos municipales.
- f) Dirigir, impulsar e inspeccionar las obras y servicios municipales.
- g) Requerir a todos los que estén obligados al fiel cumplimiento de los servicios u obligaciones de carácter público.
- h) La concesión de licencias de apertura de establecimientos fabriles, industriales, comerciales de cualquier índole y de licencias de obras en general, salvo que las ordenanzas o las leyes sectoriales, de acuerdo a la normativa del Plan de Ordenamiento Territorial, planeamiento urbano y de medio ambiente vigente en las leyes nacionales, y en los reglamentos y ordenanzas propios del ayuntamiento.
- i) Proponer al concejo municipal las solicitudes de expropiación de inmuebles al Poder Ejecutivo con fines de utilidad pública y tramitarlas conforme a la ley.
- j) Suscribir en nombre y representación del ayuntamiento, contratos, escrituras, documentos y pólizas de conformidad con la Ley de Contrataciones Públicas que rige la materia, y velar por su fiel ejecución.
- k) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones que se refieran a la administración de los bienes municipales.
- l) Velar por la conservación de los bienes y derechos del municipio y hacer todos los actos conservatorios de urgencia a que hubiere lugar, dando cuenta al concejo municipal en la primera sesión que celebre.
- m) Llevar un registro de todos los contratos de arrendamiento en que haya intervenido el ayuntamiento y velar por su cumplimiento y o rescisión cuando los arrendatarios no cumplan con todas las cláusulas de sus contratos contractuales.
- n) Desempeñar la dirección superior de todo el personal al servicio de la sindicatura y ejercer todas las funciones que no sean de la atribución del concejo municipal.
- o) Ejercer la dirección de la Policía Municipal, así como proponer el nombramiento y sanción de sus miembros.
- p) Dirigir y supervisar en el ejercicio de las funciones de los inspectores que designe el ayuntamiento y a los alcaldes (sas).
- q) Formular el proyecto de presupuesto municipal y sus modificaciones.
- r) Disponer gastos dentro de los límites de sus atribuciones y los expresamente previstos en las normas de ejecución del presupuesto, ordenar todos los pagos que se efectúen con los fondos municipales y autorizar los documentos que impliquen formalización de ingresos en la tesorería del ayuntamiento.
- s) Desarrollar la gestión económica municipal conforme al presupuesto municipal aprobado, al ciclo de gestión del mismo y rendir cuentas al concejo municipal de las operaciones efectuadas.
- t) Organizar los servicios de tesorería y recaudación.
- u) Asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios y darles su aprobación.
- v) Aprobar las facturas que correspondan al desarrollo normal del presupuesto y que hubiesen sido recibidas por la contraloría municipal.
- w) Ejercer acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia, dando cuenta al concejo municipal en la primera sesión que celebre.
- x) Sancionar las faltas del personal por infracción de las leyes ordenanzas y reglamentos municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida al concejo municipal.
- y) Publicar las ordenanzas, reglamentos, resoluciones y acuerdos en general aprobados por el concejo municipal.
- z) Convocar las consultas populares municipales en los términos previstos en esta ley y el periodo de exposición pública a la población de las resoluciones que lo ameriten y las que estén especificadas en la presente ley o cualquier otra norma que defina obligaciones al respecto.
- aa) Adoptar, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo, las medidas necesarias, urgentes y adecuadas, informando las mismas al concejo municipal en la primera sesión que celebre.
- bb) Velar por la exactitud de las pesas y medidas que se utilicen dentro del territorio municipal.
- cc) Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y aquéllas que asignadas por las mismas al municipio, no se atribuyen al concejo municipal.

Fuente: elaboración propia.

Capítulo V

Distorsiones de coordinación político institucional a lo interno del municipio

Introducción

Las municipalidades no operan al vacío, es decir, toman vida a través de los actores, sus preferencias y el cómo logran 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–.

Los arreglos institucionales surgen así como soluciones de aprendizaje históricos formuladas por los tomadores de decisiones para ir modelando de forma particular las estructuras de los gobiernos locales, es decir, sus márgenes de actuación de carácter político, administrativo y financiero, arreglos institucionales que en su sumatoria recogen el principio de autonomía municipal. De esta forma, la autonomía municipal vista ahora como un arreglo político-institucional se origina de acuerdos iniciales que establecen cuerpos de restricciones e incentivos tendientes a regular las interacciones dadas en el espacio local, y en aquellas dimensiones nacionales donde lo local mantiene un papel protagónico.

El gobierno local constituye un actor fundamental para la implementación de los modelos de cohesión social, cohesión territorial y cohesión económica, pues al ser la base del sistema político se constituyen por excelencia en la expresión del Estado en el territorio. Sin embargo, el *rol* de la municipalidad como institución cercana a la ciudadanía y cuya responsabilidad fundamental es dar respuesta a las necesidades de servicios básicos y de coordinación de acciones que contribuyan al desarrollo, de alguna forma se han visto obstaculizadas por una serie de limitaciones político-institucionales –de carácter jurídico, institucional, presupuestarias, administrativas, entre otras– que afectan su desempeño.

No obstante, al desarrollar un análisis detallado del cómo estas limitaciones político-institucionales pueden ser incrementadas o reducidas por los efectos del diseño institucional de los gobiernos locales y la forma en que los actores políticos articulan sus estrategias desde esos diseños, se identifican diversas modalidades de canales de coordinación a lo interno de los municipios, como entre éstos con otras instancias submunicipales que afectan positiva o negativamente su capacidad de desempeño. A dicho fenómeno se identifica entonces como *distorsiones político-institucionales internas en la capacidad de toma de decisiones de los gobiernos locales*.

Para comprender esta lógica de análisis, se debe retroceder al punto de asumir como referencia conceptual de partida,

que el proceso de política pública local trata de reconstruir las lógicas que presiden de las nuevas formas de decisión política y de interrelaciones establecidas entre organismos públicos y grupos sociales.

Si partimos de la anterior concepción de formulación de la política pública basada en las relaciones de múltiples intereses, sean públicos o privados, es posible darse cuenta que las fronteras entre lo estatal y lo no estatal son dinámicas y cambiantes, pues siempre diversos colectivos sociales intentarán modificar o influir en el proceso integral de la política pública. Por tanto, son el resultado de constantes y efervescentes interrelaciones e interdependencias gubernamentales, como de la sociedad organizada hacia éstas, donde su ejercicio de poder se expresa desde el espacio local.

En el desarrollo de las políticas públicas locales existe una complejidad e interconexión entre los, por lo cual se requiere no sólo del entendimiento del asunto en cuestión, sino de su coyuntura en la agenda social como en los valores e ideologías implicadas en el mismo; pero sobre todo cuáles son los niveles de coherencia administrativa, técnica y política del municipio para responder a estas realidades.

Desde esta posición, interesa analizar cómo los diversos actores influyen en el proceso de la política pública local, visto desde una perspectiva que desafía el enfoque tradicional, a partir de la dinámica del poder y sus estructuras subyacentes. Se trata entonces, de reconstruir y generar procesos de actuación de los poderes públicos, es decir, examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político, esclareciendo desde una visión formal e informal quién interviene en cada política y fase concreta y con qué resultados, ealidad donde el diseño organizacional del municipio, como las capacidades de sus equipos técnicos y de sus autoridades políticas, pueden contribuir a potenciar el papel de gobierno local en el fortalecimiento del desarrollo local, o bien restringirlo a un simple prestatario de servicios públicos.

Las políticas públicas locales se caracterizan por hacer mención a procesos, relaciones, decisiones y resultados, sin dejar de lado en ninguno de sus puntos la tensión, el conflicto, los acuerdos y la ejecución conforme a los recursos del poder con que cada uno de los actores implicados directa o indirectamente posee. La estructura fundamental es identificar el cómo hacer más efectiva las políticas públicas para resolver

los problemas sociales y cómo hacer que una política pública responda al control popular, en dos niveles básicos de actuación, siendo el primero las dinámicas de poder intra-institucional, y en una segunda instancia a nivel externo.

En la administración pública 'sector' representa la sumatoria de la acción pública y privada municipal en cada uno de los compartimientos estancos en que arbitrariamente puede dividirse la acción social, por lo cual 'sector' no es administrable, sino gobernable. Esta visión de 'sector' parte de la funcionalidad política de la acción del gobierno, pues se entiende de su concepción que 'sector' es, en cierta manera, una forma de organización política del gobierno local por temas o áreas de políticas que le permitan tener una división clara de la acción social.

El concepto de 'intersectorialidad' hace referencia al modelo organizativo donde hay una convergencia de esfuerzos de diferentes sectores de la esfera municipal, como de muchos otros externos a ella para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales. Por tanto, la aplicación de dicho modelo implica tres elementos básicos y estratégicos: *a) integración, b) inclusión y c) mancomunidad* –dado que la intersectorialidad supone compartir recursos, responsabilidades y acciones y, por lo tanto, necesariamente interpela a la solidaridad del poder–.

Es imperioso no olvidarse de que las municipalidades y sus efectos en el espacio público-privado son dependientes del contexto en el cual se encuentran, donde el ejercicio y percepción de su autonomía dinamizan o no su capacidad de interlocución política. La evolución y supervivencia de un diseño municipal particular depende en gran medida de su desempeño de gestión, pero también de la capacidad de los actores para sensibilizarse sobre los factores político-institucionales que limitan u obstruyen sus capacidades y potenciales de gestión pública.

De forma tal que un diseño municipal existente, establece a su vez parámetros para la acción, pero también puede autoreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertos diseños pueden producir resultados ineficientes y sobrevivir, como consecuencia de un aprendizaje de los actores mediante el uso y adaptación a las regularidades e irregularidades institucionales y sus costes de su sustitución, donde el resultado suele ser una sobreposición de la institucionalidad informal a la formal.

A efectos de poder hilvanar de una mejor forma expositiva la relevancia del diseño institucional municipal en su capacidad de gestión y de rendimientos en las políticas públicas es fundamental comprender en una primera instancia la vinculación entre diseño institucional y políticas públicas **(i)**, las tendencias regionales en materia de distorsiones internas **(ii)**, y distorsiones y coherencia institucional municipal **(iii)**.

5.1 Diseño institucional y políticas públicas locales

El fortalecimiento democrático municipal en Centroamérica y República Dominicana se encuentra profundamente entrelazado en una mutua construcción histórica entre sus sociedades, instituciones y clases políticas; es decir, su institucionalidad democrática no puede ser entendida sino es con su correlato a partir de un desarrollo histórico particular y una visión del tipo de estado deseado.

La calidad democrática de los sistemas políticos descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes.

Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública. Asimismo, la capacidad para promover una adecuada calidad de gobierno está cada vez, más interrelacionada con las expresiones de legitimidad de origen y de ejercicio, como de eficacia, que exprese la acción pública en el espacio nacional y local.

Sin duda alguna, la descentralización es, y seguirá siendo, un proceso complejo, el cual exige coherencia en las acciones del corto, mediano y largo plazo, pero que además requiere de capacidades mínimas de autonomía –administrativa, financiera y política–, y supone cambios importantes en la sociedad, como en sus élites políticas. Sin embargo, uno de los principales retos de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana seguirá siendo la falta de voluntad política, derivada de una herencia y cultura institucional proclive a estados centralizados.

El análisis de la autonomía política municipal implica comprender de forma multidimensional la correlación de las políticas públicas 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 entre la dimensión nacional y local.

El ejercicio de la autonomía política municipal en la política pública local, no sólo pone el acento en la interacción entre objetivos y resultados, sino también en el proceso por medio del cual se identifican dichos objetivos –de la agenda y del programa–, así como la definición y decisión de las acciones para emprenderlas –programas político-administrativos–. Por tanto, su accionar tiende a ser por naturaleza, heterogéneo, confuso e, inclusive, contradictorio; de forma tal que la

búsqueda por crear un orden y un equilibrio en ella misma genera una tensión entre la eficacia, el control y los rendimientos institucionales.

La implementación del modelo de autonomía política desde el plano municipal pone el acento en las capacidades y potestades de coordinación intra-institucional con los programas de actuación político-administrativos adoptados por el gobierno local, lo cual conlleva a priorizar los canales de comunicación y relacionamiento técnico-políticos a lo interno del municipio, como entre éste y otros órganos de carácter submunicipal.

Los acuerdos políticos-administrativos locales representan el conjunto estructurado de instituciones (actores), quienes bajo el marco jurídico-administrativo correspondiente tienen la función de elaboración, implementación y control de la misma. Estos acuerdos se orientan bajo una lógica de acción que incentiva a las instituciones municipales y sub-municipales a coordinar sus decisiones y acciones con el objeto de aplicar y mejorar la gestión local. Por tanto, la constitución de estos acuerdos político-administrativos no pueden llevarse de forma independiente de la organización funcional del gobierno local.

Si bien estas reglas específicas pre-estructuran notablemente el juego de las instituciones municipales y submunicipales, se requiere ser consciente de que las propias reglas son, de hecho, el resultado –parcial- de una negociación sobre la propia formulación de la autonomía política en la que intervinieron (o podrían no haber intervenido) las instancias directamente vinculadas en los resultados sustantivos que se pretenden conseguir con esa política o diseño institucional particular, y que, por tanto, son susceptibles de cambio o adaptación (Subirats et al 2008).

El análisis sobre la relación entre diseño institucional y políticas públicas locales se puede abordar desde una reflexión sobre la **(i) conceptualización de política pública local desde la autonomía municipal**, y **(ii) el diseño institucional municipal**.

(i) Hacia una conceptualización de política pública local desde la autonomía municipal

Una política pública local constituye un objetivo en movimiento, un proceso en el cual los resultados no están lo suficientemente claros, que se caracteriza por la constante intervención de diversos interlocutores, y en donde el conflicto es un elemento expreso de su realidad –una dinámica de rompecabezas que está constantemente en transformación-.

En este proceso continuo, cabe recordar el rol del Estado, pues las políticas públicas se convierten en instrumentos empleados por dicho actor para lograr incidencia en temas específicos, así como en las dinámicas sociopolíticas y económicas con otros actores. Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su

voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces (Roth Deubel 2006, p. 19).

Teniendo en cuenta la característica de dinámica continua de una política pública, y el rol preponderante del Estado en ésta, conviene ahondar en las características de una política pública (a) y los actores que intervienen en ella (b).

Características de la política pública:

Existen cuatro elementos centrales que permiten identificar una política pública local como tal: implicación del gobierno local, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso, por lo que puede afirmarse lo siguiente: “una política pública existe siempre y cuando institución municipal asuma total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth Deubel 2006, p. 19).

Al identificar la política pública local como proceso tendiente a cambiar o mejorar el estado de una situación pública, cabe indicar sus características, recordando que el mismo parte de una acción municipal, convirtiéndose en un ciclo continuo en el que el sistema político y la sociedad envían y reciben intuímos recíprocamente, en una dinámica de retroalimentación constante (ver diagrama 5.1).



Según se infiere del anterior diagrama, en primer lugar se destaca el nivel de institucionalización, pues al ser una acción gubernamental requiere de un nivel básico de sostenibilidad,

sea por vía de ordenanza o bien derivado de la estructura del marco competencial municipal.

La capacidad institucional constituye el andamiaje por medio del cual los principios y objetivos tutelados en la política pública adquieren forma y logran alcanzar las metas establecidas. La cuestión fundamental será entonces evitar tendencias formuladoras de políticas públicas locales sin una clara conceptualización del modelo de diseño municipal que se posee y en particular de las capacidades organizativas y técnicas del municipio. Los programas político-administrativos dotan de coherencia interna en el municipio, como entre éste y demás órganos submunicipales el proceso de implementación de la política pública, detallando las necesidades procedimentales y de contenido necesarias para la consecución de los objetivos propuestos.

El presupuesto municipal deja entonces de ser visto como una expresión financiero-contable, para entenderse como el punto de decodificación de la voluntad de los actores políticos. En una primera instancia, sobre el compromiso real que se tiene desde el Gobierno central para girar los recursos necesarios en tiempo y forma para la ejecución municipal; y en una segunda instancia para identificar cómo el gobierno local entreteje su estrategia de desarrollo local.

El sistema de información, los mecanismos de retroalimentación y evaluación, cumplen más que una función fiscalizadora de gestión, una herramienta fundamental para la adecuada toma de decisiones preventivas y correctivas a efectos de establecer las relaciones causales del impacto en el desarrollo local, así como las atenuaciones necesarias para el fortalecimiento institucional.

Por tanto, una política pública local está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, donde intervienen diversos actores con interacciones estructuradas y que evolucionan en el tiempo". No obstante, se debe considerar la naturaleza cíclica del proceso, con lo cual la implementación de una política genera consecuencias más allá de la solución buscada, e incluso tendientes a generar nuevos problemas, y por ende, nuevas políticas (Lemieux 1995 en Subirats et al. 2008, p. 38).

Los actores de la política pública local:

El rol de los actores que intervienen en una política pública no puede ser obviado, recordando que en primera instancia tanto los formuladores como los destinatarios de ella son individuos: "hay que tener en cuenta que la acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales. Son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan, e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente, son personas" (Roth Deubel 2006, p. 27).

Existe un grupo reducido de personas que formulan y diseñan las políticas públicas; un segundo grupo es el encargado del proceso de decisión; seguido por quienes se encargan de planificar la forma de llevarlas a la práctica -tercer grupo-

En un cuarto nivel se destacan quienes ejecutan la política pública y, por último, los encargados de fiscalizar y evaluar la ejecución de las políticas públicas.

Los diseñadores de políticas: son aquellas personas que definen los grandes temas de interés del gobierno local y fijan las pautas prioritarias que se deben seguir en el diseño de las políticas públicas. En ocasiones el proceso de diseño puede ser producto de un proceso participativo en el cual intervinieron múltiples colectivos sociales. *Los planificadores:* generalmente son personas especializadas de alto nivel, quienes se encargan de convertir en planes concretos los grandes lineamientos establecidos por las autoridades locales.

Los ejecutores: si se debiera indicar la posición de cada uno de los que participan en la elaboración de las políticas públicas mediante una pirámide, se diría que los ejecutores son los que están en la base, poniendo en la práctica lo que fue diseñado y decidido en los otros niveles más altos -diseñadores y planificadores-. Esa característica de estar a la base hace que sean las personas que generalmente llegan a comunidades como promotores, cumpliendo la función de poner en práctica algún programa gubernamental en particular.

Los fiscalizadores y evaluadores de las políticas públicas: no todas las municipales tienen un equipo dedicado a tales fines, pero constituyen el grupo de especialistas quienes le dan seguimiento a lo planificado y tutelado en la política pública. Si el tema en cuestión es fundamental para el gobierno local, puede ser que sean las mismas autoridades locales las más interesadas en darle seguimiento, fiscalización y evaluación al proceso. En caso contrario, dichas funciones pueden recaer desde una dimensión externa en los entes controladores de la gestión pública del Estado.

El proceso de implementación y elaboración de la agenda municipal

Existen tres formas por medio de las cuales surgen las políticas públicas: a) el ascenso democrático representativo, las bases son quienes identifican una serie de necesidades o problemas que posteriormente serán canalizados de diversas formas por las autoridades competentes; b) la tiranía de la oferta, la cual consiste en la oferta de políticas producto de un grupo gubernamental, el cual condiciona las necesidades y acciones hacia la población; y por último, c) la ilusión natalista, concebida como una política que puede nacer de otra ya existente, en cualquier parte de su proceso (Meny & Thoening 1992, pp. 109 – 128).

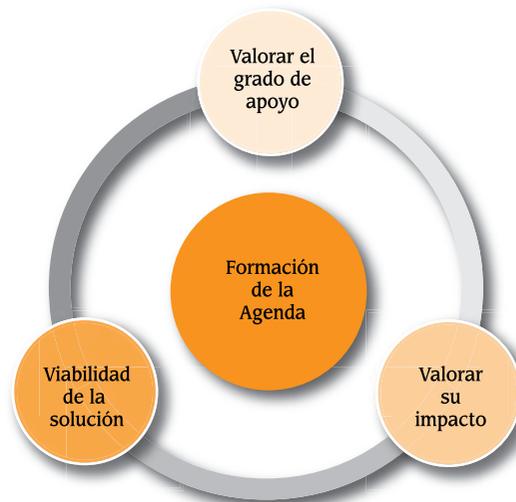
La formación de la agenda depende de una especie de mando integral de tres factores que terminan su viabilidad. El primero nivel de análisis es la solución, puede haber respuestas que no necesariamente se encuentran vinculadas a la solución directa del conflicto, pues se pueden concentrar más a planes de contingencia en lo coyuntural -el aspecto detonante que volvió a poner el tema en la palestra política- y no precisamente sobre los ejes estructurales que generan la necesidad de la respuesta gubernamental.

El segundo de ellos es el grado de apoyo, el cual puede ser político o social, usualmente ante mayor sea el apoyo político, menor será el apoyo social y viceversa. El tercer aspecto es el impacto, una propuesta puede tener viabilidad de solución -es factible su intervención aún sobre lo coyuntural- lograr una especie de consenso entre actores políticos y sociales, más no necesariamente tiende a generar un impacto real en el tema (ver diagrama 5.2).

La emergencia de la agenda depende de la capacidad del diseño institucional municipal para asumir una sensibilización y apropiación de actores públicos y privados, pero sobre todo de la capacidad de debate para generar una posición abierta de análisis y reflexión. Si los dos aspectos anteriores se conjugan entonces es factible obtener niveles adecuados de legitimidad, tanto en su dimensión de origen -aplicación de procedimientos transparentes, inclusivos y participativos- como de ejercicio -alienación de preferencias entre los actores- (ver diagrama 5.3).

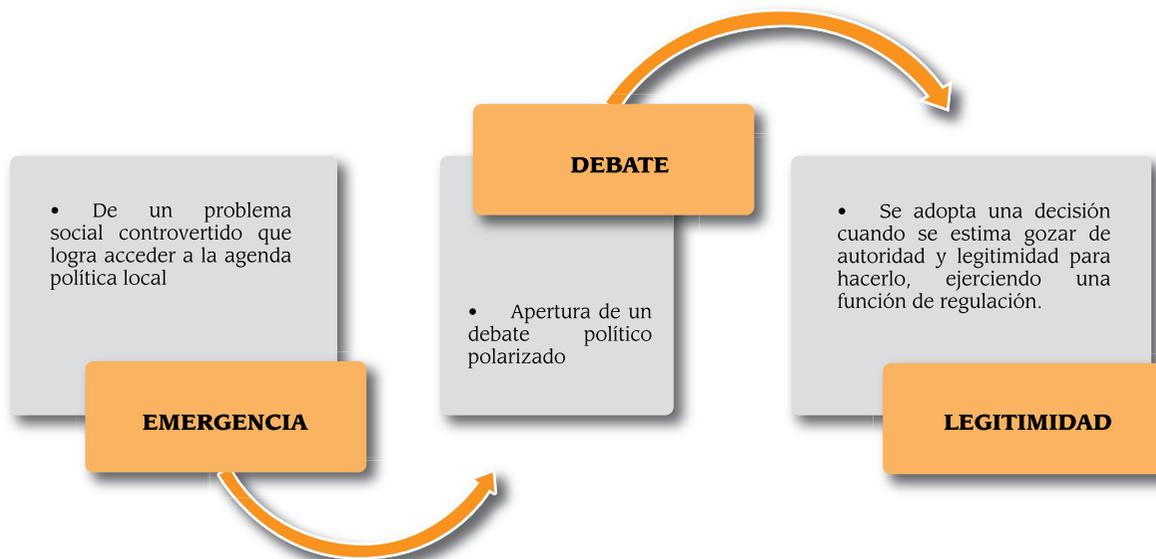
Desde el enfoque diseño institucional municipal las políticas públicas se convierten en una herramienta fundamental para de-construir y re-construir el imaginario colectivo, pues desde ellas se articulan lógicas de representación, las cuales se deben modificar no sólo para lograr los rendimientos institucionales esperados, sino también un cambio de cultura -teorías del cambio institucional-.

Diagrama N°. 5.2
Formación de la agenda de políticas públicas locales



Fuente: Elaboración propia

Diagrama N°. 5.3
Construcción de la agenda local desde el diseño institucional municipal



Fuente: Elaboración propia

Por tanto, la adopción y desarrollo de las políticas públicas desde los gobiernos locales parten de una necesidad de integrar los aspectos macro con los micro, tanto a corto como largo plazo. Para ello, lo fundamental es la planificación de la estructura de valores sociales deseables desde un proceso de construcción y sedimentación político-institucional que parten por “identificar los valores que reflejen una imagen global deseable” en una colectividad determinada.

Posteriormente se determina qué actuaciones y normas -restricciones e incentivos institucionales- contribuyen a esa transformación de una forma evolutiva, clarificando las normas que diferencian lo deseable de lo posible y prescriben un cambio.

En un tercer nivel, se requiere establecer las relaciones causales que explican el cambio y contribuyen a la definición de un enfoque metodológico; es decir, el análisis objetivo datos que refuerza la lógica de intervención eliminando la carga subjetiva del discurso. Finalmente una combinación de imágenes y del discurso pertinente para impulsar un proceso de comunicación municipal para el desarrollo.

(ii) Diseño institucional municipal

Una institución implica en una distribución de actividades, una división de individuos y la reunión de las actividades con los individuos, de tal suerte que una subdivisión de individuos tenga jurisdicción sobre un subconjunto específico de actividades (Shepsle y Bonchek 2005, p. 299). Por tanto, el diseño institucional conlleva una serie de funciones de control y supervisión sobre los diversos efectos formales e informales generados, particularmente sobre la forma de interacción entre representantes y representados en la toma de decisiones.

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. Las instituciones gubernamentales surgen como una forma de articulación político-social para la transformación de las preferencias individuales en colectivas, es decir, la construcción racionalizada del interés colectivo, bajo el dominio de un Estado de Derecho en un régimen democrático.

Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente, de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales – que pueden registrar diversos niveles de institucionalización – dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (Prats 2001, p. 9).

Es así como la esencia es 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 que permitan disminuir la incertidumbre sobre el modelo de desarrollo local en un territorio específico. De

esta manera, el diseño institucional municipal tiende a ser eficaz cuando permite disminuir la incertidumbre originada en las reglas y mediante un sistema de incentivos controla la incertidumbre derivada de las interacciones socio-políticas.

El diseño institucional municipal toma forma a partir de una primera instancia de la ingeniería constitucional del Estado, desde la cual se determinan los modelos autonómicos municipales de cada uno de los países, pero también las formas de interacción y dependencia entre el Gobierno central con los Gobiernos locales (ver diagrama 5.4).

La tutela de los marcos competenciales municipales desde la ingeniería constitucional pueden producir al menos dos tendencias determinantes para el desarrollo de la autonomía municipal y de la gestión de los gobiernos locales, siendo la primera de ellas de orientación (a) y la segunda de representación (b).

La orientación del 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.

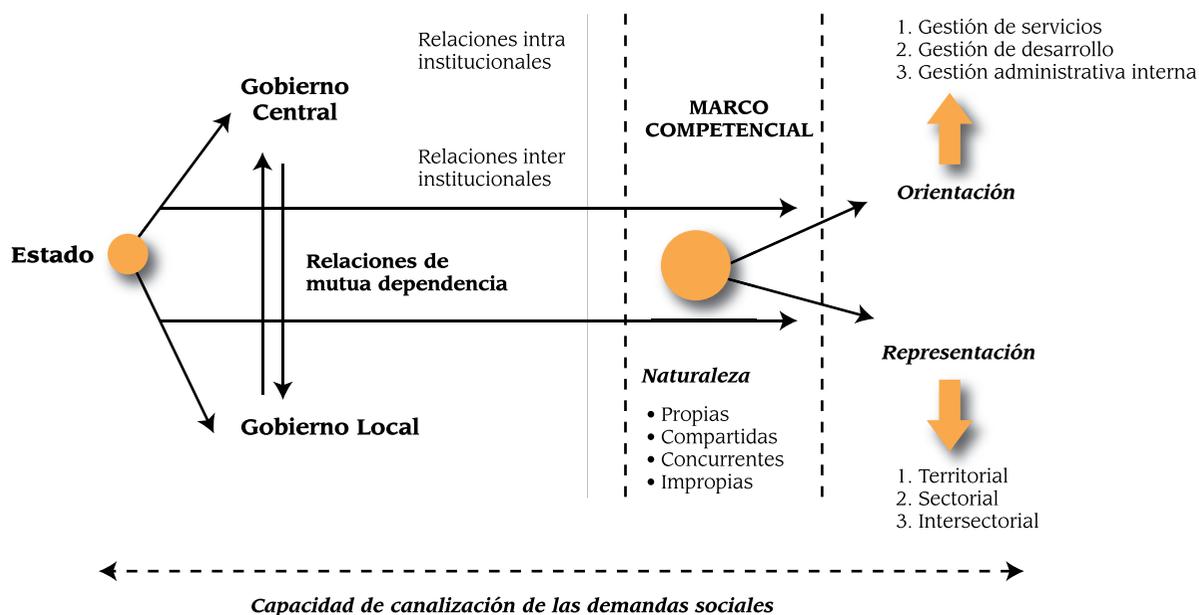
No obstante, aún subsanado cualquier vacío jurídico para establecer los tipos de competencias municipales, si la orientación de los mismos es más de carácter de atención a los servicios municipales básicos, las capacidades de interlocución política y generación de desarrollo local de los municipios se encontrarán bloqueadas, ante la insuficiencia de un marco jurídico que fortalezca la capacidad de generación de políticas públicas locales.

En la región se ha venido experimentando una proliferación de políticas públicas locales que institucionalizadas desde las ordenanzas municipales, la autonomía municipal y la capacidad de interacción con otras instancias sub-municipales surgen experiencias para impulsar modelos de desarrollo y cohesión social, territorial y económica en los municipios.

La lógica de representación, por su parte, pone el énfasis sobre la pregunta fundamental: *¿Quiénes son los beneficiarios directos e indirectos de las políticas públicas locales?* Desde dicho cuestionamiento 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 sector específico, que se 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 sectores de la comunidad. Ejemplo de medidas sectoriales van desde el

Diagrama N°. 5.4
Diseño institucional municipal desde la ingeniería constitucional



Fuente: Elaboración propia

apoyo a políticas de juventud, género, deportes, culturales e incluso en la promoción de iniciativas empresariales.

Desde la representación territorial se busca generar un desarrollo local segmentado geo-referencial, 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 priorizaciones 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 públicas 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.

En Centroamérica y República Dominicana el diseño municipal sigue evidenciando en términos generales: (a) una visión reduccionista de las municipalidades como administradores al servicio del gobierno central; (b) desequilibrio en las relaciones institucionales entre el concejo municipal y la figura del alcalde(sa) por problemas de competencias, lo cual es contraproducente para la actuación institucional; (c) falta de participación ciudadana en la representación democrática y también en procesos electorales municipales; y (d) inconsistencia en la propuesta descentralizadora que distorsiona los roles de distintos poderes o administraciones del Estado.

Adicionalmente, la falta de políticas públicas descentralizadoras capaces de armonizar los marcos jurídicos e institucionales de forma tal que aseguren el fortalecimiento municipal de la región sigue siendo un reto y un tema pendiente en las agendas políticas de la región (ver cuadro 5.1)

Las municipalidades como instituciones crean un marco de reglas de juegos y estructuras de incentivos para el desarrollo social, económico, ambiental, cultural y político; facilitando así un juego cooperativo entre todos los actores político-sociales interesados o afectados con las visiones de modelo de desarrollo local.

El diseño institucional de las municipalidades no elimina los conflictos de las decisiones colectivas, pero sí permite atemperarlo y manejarlo dentro de los cauces de la legalidad jurídica y la legitimidad del interés aceptado por los actores participantes, constituyéndose además en espacios públicos que facilitan la construcción del interés colectivo. Sin embargo, el diseño municipal no opera al vacío, pues las interacciones externas tienden a sobrecargar sus capacidades de respuesta y de acción local.

Al estudiar la importancia que posee el diseño institucional para el desarrollo local, se pone en el lente de análisis el tema de: *¿Qué tipo de reformas son pertinentes para el*

Cuadro N°. 5.1

Políticas Nacionales de Descentralización en Centroamérica y República Dominicana

País	Política Nacional de Descentralización
Guatemala	Política Nacional de Descentralización, 2005.
Honduras	Programa de Descentralización y Desarrollo Local –PRODEL, es un sub componente de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.
El Salvador	Descentralización como sub componente de la Agenda Nacional de Desarrollo Local.
Nicaragua	Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.
Costa Rica	Política Nacional de Descentralización “Sí a la descentralización y al fortalecimiento del régimen municipal costarricense”.
Panamá	No existe una política nacional de descentralización. Sin embargo es un sub componente del Programa de Desarrollo Municipal y apoyo a la Descentralización (Disposición constitucional -art. 233- y Componente del Programa de desarrollo municipal y apoyo a la descentralización.)
República Dominicana	No existe una política nacional de descentralización.

Fuente: Observatorio de la Autonomía Municipal 2009

fortalecimiento institucional de los gobiernos locales? ¿Cuáles han sido los principales déficits de implementación de las políticas públicas que atañen al desarrollo local? ¿En qué medida el diseño institucional de las relaciones Gobierno central y Gobierno local afecta o contribuye con los rendimientos de las políticas públicas municipales? ¿Se encuentra la respuesta en más reforma jurídica o bien será necesario en fortalecer los canales de colaboración y cooperación entre el gobierno local y los órganos sub-municipales?

Sin duda alguna, habrán mayores cuestionamientos vinculados, pero el tema fundamental es hacia dónde se pone la orientación de la actuación política, y con esto los insumos analíticos para la generación de capacidades de actuación en incidencia política en los diseños institucionales de los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana; a efectos de fortalecer los modelos autonómicos municipales de la región para otorgar más independencia a las municipalidades como entes promotores del desarrollo local.

La institucionalización de la autonomía municipal va más allá de la apropiación de las reglas de juego dentro de la estructura jurídica del Estado; responde entonces a una naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautada de la conducta entre el gobierno central con el gobierno local. Conducta debidamente establecida en los marcos normativos e institucionales, con los menores márgenes de discrecionalidad que alteren la esencia del espíritu y ejercicio de la autonomía

municipal. Por tanto, la institucionalización es el proceso a través del cual organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad (Huntington 1997). Entonces, la cuestión fundamental sería identificar *¿cómo evoluciona el diseño institucional municipal?*

En la definición de toda propuesta de diseño institucional se requiere entonces establecer una diferenciación entre dos tipos de conflictos: el de intereses y el de valores⁷⁸ (Aubert 1969, p. 282). 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 éstos, 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 bloqueo⁷⁹.

Desde la teoría de la elección racional, el diseño institucional es el resultado de los arreglos político-institucionales entre los actores con poder de decisión y aquellos con poder de veto –*veto players*–, quienes realizan un cálculo estratégico de sus preferencias, teniendo conocimiento de sus objetivos, recursos y de las circunstancias que enfrentan. Por tanto, la decisión estratégica es producto del trinomio articulado por: *a)* los actores toman decisiones racionales con arreglo a fines, *b)* dadas sus preferencias (elemento subjetivo de la acción) y *c)* teniendo en cuenta cuáles son las restricciones en las que pueden tomar sus decisiones –elemento objetivo de la acción–⁸⁰ (Martínez García 2004, p. 3).

⁷⁸ 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.

⁷⁹ De estos procesos se desprenden dos interacciones fundamentales desde la perspectiva de Aubert (1963, p. 33): cómo el disenso puede llevar a un conflicto de intereses, y cómo un conflicto de intereses puede ser transformado en disenso; es decir, cuando un conflicto de intereses es sometido a la ley, desde ese momento será formulado como un disenso, un conflicto de valor o creencia. Esta perspectiva parte que cuando el legislador ha de regular la situación originada por un conflicto de intereses, requiere posicionarse de forma tal que irá a privilegiar un interés sobre otro y desde ese momento, el interés privilegiado se convierte en un valor, institucionalizado en el marco normativo en detrimento de los valores que eran su oposición.

⁸⁰ Estos tres principios constituyen una teoría general de la acción, en la cual lo objetivo y lo subjetivo son relacionados, teniendo como síntesis de éstos las acciones sociales. Se entiende lo objetivo como las restricciones a la acción, mientras que lo subjetivo es constituido por las preferencias de los actores, así como la interpretación que ellos hagan de las situaciones. Por lo

La combinación de decisiones racionales, preferencias y restricciones en las propuestas de diseño institucional, hace que la agenda de diseño institucional sea producto de una arena política donde no solo se discute un interés general o política de Estado, sino también entran en juego las variables políticas que atenúan de una forma u otra el éxito de los procesos. Desde la perspectiva de los actores políticos, las reformas del diseño institucional municipal se encuentran matizadas –según la teoría de la elección racional- por una constante influencia de tres factores políticos: individualismo, optimización y auto-protección (ver cuadro 5.2) (Abell 1996, pp. 8-9).

Cuadro N°. 5.2

Factores políticos que influyen en la decisión estratégica del diseño institucional

Factor político	Descripción	Efecto
Individualismo:	Los individuos son quienes en última instancia toman acciones, las cuales causan los resultados o eventos macro-sociales, desde un determinado cálculo político.	El diseño institucional municipal buscará propiciar el status quo de los grupos dominantes y no poner en riesgo su permanencia en el poder.
Optimización:	Las acciones individuales y las acciones sociales son óptimamente elegidas dadas las preferencias transmitidas al individuo -como creencias o afinidades- a través de las oportunidades presentadas a éste.	La concepción de las implicaciones operativas de la autonomía municipal y del papel de los gobiernos locales influye sustancialmente en el andamiaje institucional que se proponga para tales fines
Auto-protección:	Las acciones sociales y las de los individuos concierne completamente con su propio bienestar.	Se evitarán tomar aquellas decisiones que lleven a reconfiguraciones de poder estructurales en las relaciones entre el Gobierno central y los Gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Abell 1996.

Estos elementos hacen referencia a un contexto en el cual el comportamiento de los actores es racional y egoísta. Ellos eligen entre varias estrategias posibles una elección maximizadora que les permita obtener el más alto rendimiento -es decir, maximizar utilidades, beneficios, ganancias, o bien, minimizar costos o desutilidades-. La estrategia elegida por los actores es egoísta en el sentido de que al tomar una decisión, el actor únicamente toma en cuenta maximizar su propia utilidad, dejando de lado “aspectos éticos, sociales, políticos e institucionales” (Ayala Espino 2005, p. 88). Sin

tanto, las acciones son producto de la relación entre lo objetivo y lo subjetivo, producto que es mediado por la racionalidad. El trinomio acciones-preferencias-restricciones es relacionado por medio de la racionalidad, pues se supone que el agente elige entre varios cursos posibles de acción, buscando maximizar su utilidad -o bien, minimizar sus costes- sujeta a restricciones.

embargo, la decisión de reforma institucional no siempre toma de manera racional, pues es imposible reducir la complejidad decisional en fenómenos individuales, y más aún cuando las prácticas y reglas sociales llevan a la priorización de realidades y necesidades que no entran en el cálculo de las probabilidades racionales, tal es el caso de la tutela de intereses difusos.

Entonces, la capacidad de sensibilidad de los modelos institucionales depende no sólo de la sumatoria de intencionalidades individuales, sino también de la existencia de una intencionalidad colectiva derivada principalmente de los actores municipalistas. Sin embargo, no se puede obviar que los contextos institucionales restringen a los individuos o grupos sociales, pues se refieren a la existencia de obligaciones institucionales fijadas -normas y regulaciones-.

En un sistema político democrático, son las instituciones las designadas para tomar decisiones en función del bienestar de la colectividad, siendo entonces las municipalidades las instancias más próximas a las necesidades de la ciudadanía *“...las respuestas a los problemas recurrentes son a menudo institucionalizadas. La acción colectiva ocurre en la comunidad política porque se han establecido procedimientos normalizados para suministrar a los actores políticos los incentivos adecuados con el propósito de que emprendan las acciones necesarias para suministrar un bien público o controlar un efecto externo”* (Shepsle y Bonchek 2005, p. 289).

La eficacia de las instituciones municipales depende de su nivel de cumplimiento con los objetivos reales y subyacentes propuestos por parte de los actores políticos. De esta manera, el éxito y perfectibilidad del diseño municipal dependen de la lectura realizada por los tomadores de decisiones para determinar cuáles son los beneficiarios reales. El problema radica cuando se generan distorsiones.

En cuanto al diseño municipal en Centroamérica y República Dominicana se puede evidenciar que hay tendencias que se inclinan por estructuras complejas con altos niveles de intermediación política y burocrática, o bien sistemas cuyo funcionamiento radica en principios de agilidad y versatilidad. Sin embargo, las dinámicas no son puras, y tienden a dar matices con mayores atenuaciones hacia uno u otro sentido, en cada una de las expresiones de autonomía municipal; siendo la tendencia mayoritaria que los diseños institucionales en materia de autonomía financiera sean más ágiles y claros en comparación por ejemplo a la autonomía política o administrativa (ver diagrama 5.5).

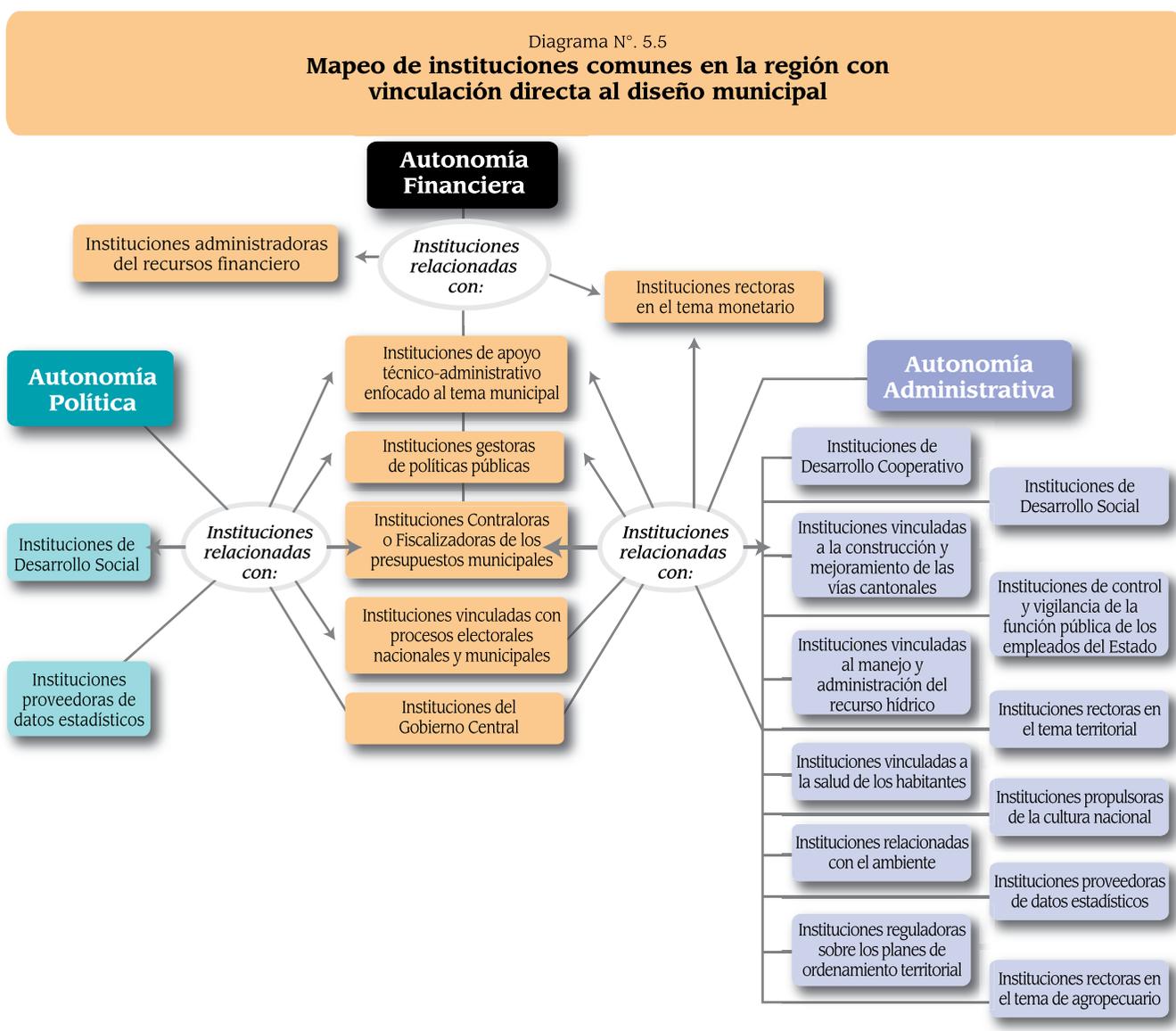
Una real autonomía municipal ha de partir de diseños institucionales aptos para los gobiernos locales, tanto desde sus estructuras internas, como de la forma en que se interaccionan con otras instancias de carácter submunicipal e incluso del gobierno central. El municipio es parte integrante y fundamental de la ingeniería del Estado y, por ende, las actuaciones gubernamentales nacionales se fortalecen en la medida de que cuenten con actuaciones gubernamentales locales fortalecidas y consolidadas. Por tanto, el Estado no se fortalece por la imposición, sino por la participación, particularmente por

las adecuadas relaciones entre el gobierno central con los gobiernos locales (ver diagrama 5.5).

Como se infiere del *Diagrama N° 5.5* a mayor grado de especialidad en el diseño institucional desde la esfera del gobierno central se genera una mayor necesidad de integración e interrelación en la ingeniería municipal. Si las políticas públicas no clarifican adecuadamente los niveles de coordinación y relacionamiento, se corre el riesgo de producir efectos diferenciados entre una y otra dimensión.

Por tanto, si las políticas de ingeniería y funcionamiento del Estado son homogéneas contribuyen claramente a una mayor precisión de objetivos e implementación de los mismos, pero a su vez violentarán la autonomía municipal a efectos de lograr las atenuaciones necesarias para las realidades particulares de cada territorio (ver diagrama 5.6).

La complejidad de la ingeniería del Estado toma relevancia por la necesidad de: 1) generar instrumentos para dar coherencia a los diversos actos del gobierno local, como entre



Fuente: Observatorio de Autonomía Municipal 2009

éste y demás instancias del Gobierno central, 2) establecimiento de prioridades en el interés público local, 3) superar la visión de corto plazo y promover procesos de desarrollo integral en lo local, y 4) trascender el modelo de control de procedimientos a un sistema de gestión de impactos y de calidad de vida local.



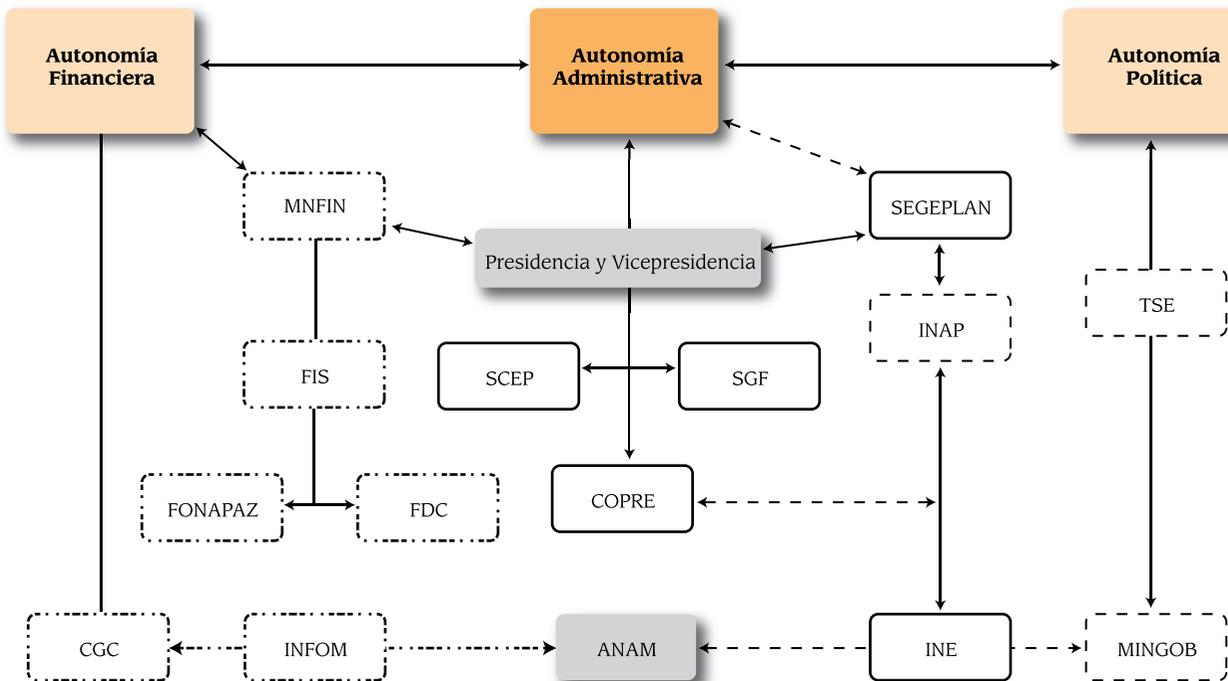
Fuente: Elaboración propia

Cuando el problema de implementación del modelo de autonomía municipal se debe más a problemas de coordinación institucional los programas de actuación político-administrativos tienden entonces a priorizar los canales de comunicación y relacionamiento institucional que los contenidos técnicos y competenciales del modelo autonómico municipal. En otras situaciones, la priorización se da a la inversa, una tutela exhaustiva de los marcos competenciales dejando de lado, los puntos de interacción y coordinación institucional. Por tanto, dependiendo de cada contexto y dinámica de sedimentación institucional, se requiere afianzar un punto de equilibrio que logre articular ambas dimensiones.

El municipio es entonces una forma de gobierno paralela y complementaria al Gobierno central, lo local se visualiza entonces como el espacio en el que se da origen a una serie de demandas particulares respecto a otros contextos con otras cualidades. La posibilidad de crear capacidades y potestades desde el ámbito municipal incluye entonces una estructura con tres niveles que deben estar articulados entre sí, lo administrativo-financiero y político (ver diagramas en páginas siguientes).

Diagrama N°. 5.7
Dispersión institucional en la tutela de los modelos autonómicos de Centroamérica y República Dominicana

Instituciones públicas cuyas funciones influyen en las diferentes áreas de la autonomía municipal en Guatemala



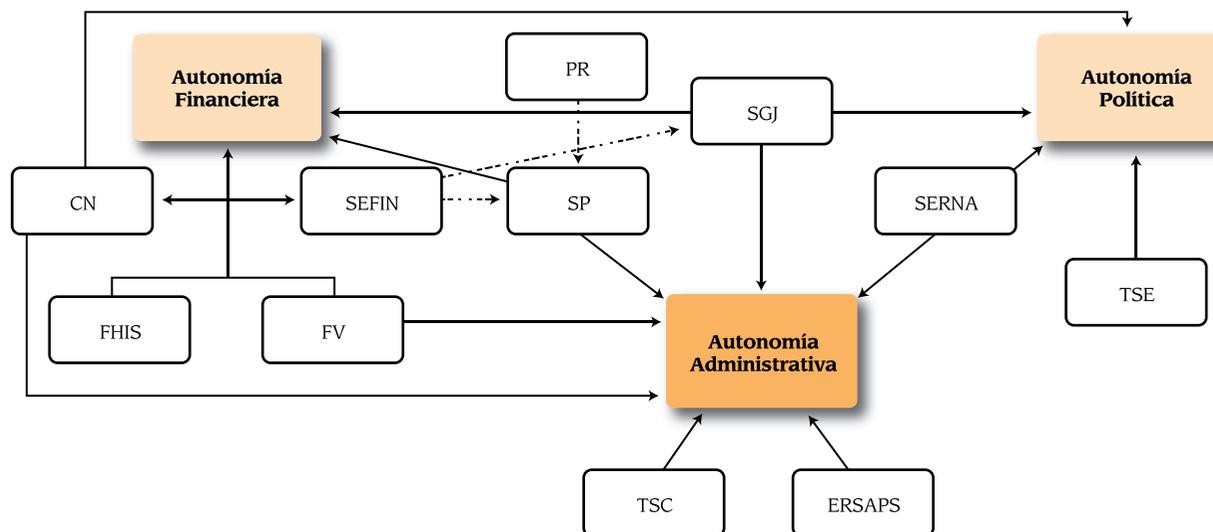
Nomenclatura:

- Relación directa con el Ejecutivo
- - - Relación de coordinación y/o traslado de información
- · - · - Instancias independientes y autónomas

Fuente: Elaboración propia en base al marco jurídico guatemalteco

Diagrama N°. 5.7
Dispersión institucional en la tutela de los modelos autonómicos de Centroamérica y República Dominicana

Instituciones públicas cuyas funciones influyen en las diferentes áreas de la autonomía municipal en Honduras



Nomenclatura:

- Relación directa con el Ejecutivo
- - - Relación de coordinación y/o traslado de información
- · - · - Instancias independientes y autónomas

Simbología y siglas:

Autonomía Financiera

CN: Congreso Nacional
 FHIS: Fondo Hondureño de Inversión Social
 FV: Fondo Vial
 SEFIN: Secretaría de Finanzas
 SGJ: Secretaría de Gobernación y Justicia
 SP: Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial

Autonomía Administrativa

ERSAPS: Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
 FHIS
 FV
 SP
 SERTINA: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
 TSC: Tribunal Superior de Cuentas

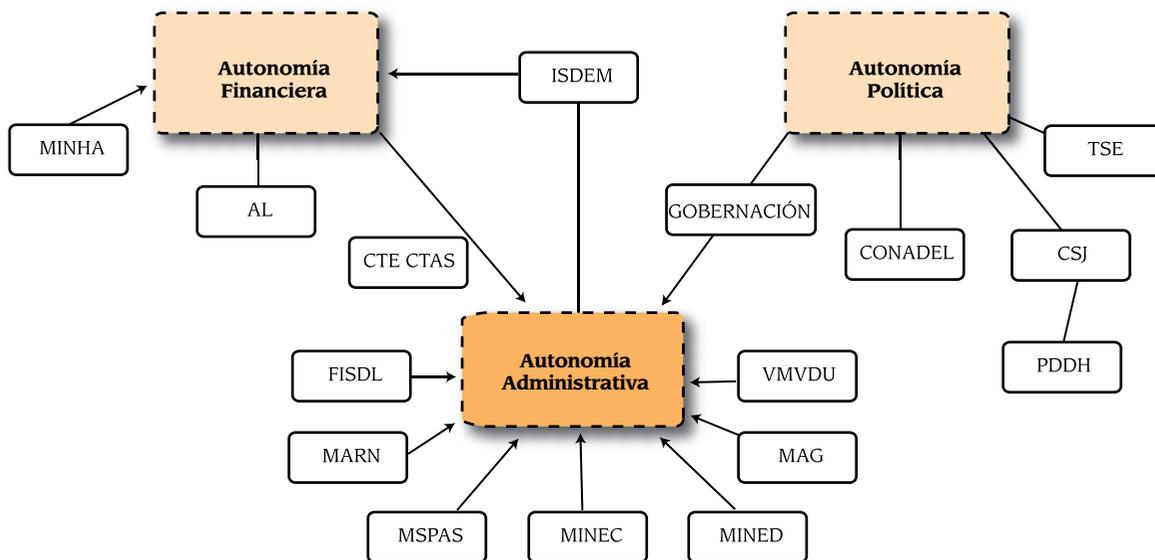
Autonomía Política

SERNA
 SGJ
 TSE: Tribunal Supremo Electoral
Dependencia institucional
 PR: Presidencia de la República

Fuente: Elaboración propia

Diagrama N°. 5.7
Dispersión institucional en la tutela de los modelos autonómicos de Centroamérica y República Dominicana

Instituciones públicas cuyas funciones influyen en las diferentes áreas de la autonomía municipal en El Salvador



Nomenclatura:

- Relación directa con el Ejecutivo
- - - - Relación de coordinación y/o traslado de información
- Instancias independientes y autónomas

Simbología y siglas:

Autonomía Financiera

MINHA: Ministerio de Hacienda
 AL: Asamblea Legislativa
 CTE CTAS: Corte de Cuentas de la República
 ISDEM: Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal

Autonomía Administrativa

ISDEM: Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
 FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
 VMVDU: Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Autonomía Política

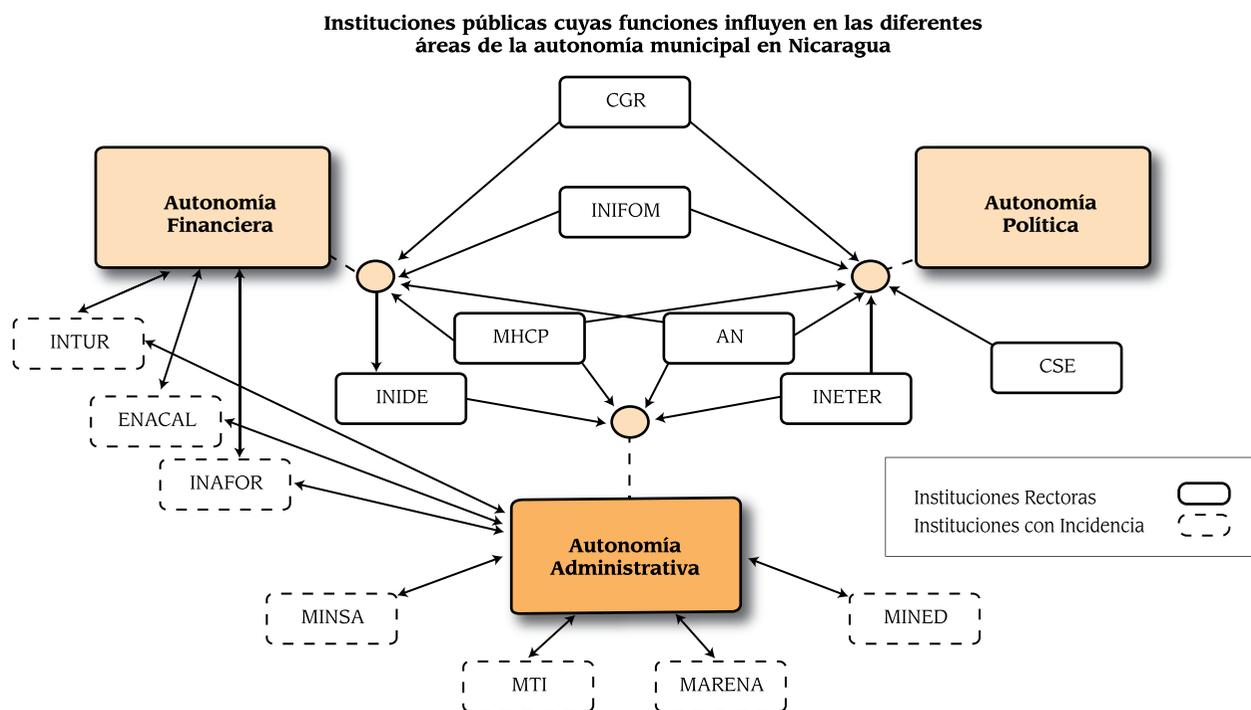
TSE: Tribunal Supremo de Elecciones
 CONADEL: Comisión Nacional para el Desarrollo Local

Dependencia Institucional

MARN: Ministerio Medioambiente y Recursos Naturales
 MSPAS: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
 MINEC: Ministerio de Economía
 MINED: Ministerio de Educación
 MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería
 CSJ: Corte Suprema de Justicia
 PDDH: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

Fuente: Elaboración propia

Diagrama N°. 5.7
Dispersión institucional en la tutela de los modelos autonómicos de Centroamérica y República Dominicana



Simbología y siglas:

Autonomía Financiera

INIFOM: Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.
 AN: Asamblea Nacional
 MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 CGR: Contraloría General de la República
 INIDE: Instituto Nicaragüense de Información para el Desarrollo
 INTUR: Instituto Nicaragüense de Turismo
 INAFOR: Instituto Nacional Forestal

Autonomía Administrativa

INIFOM: Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.
 AN: Asamblea Nacional
 MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 INETER: Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.
 INIDE: Instituto Nicaragüense de Información para el Desarrollo
 INTUR: Instituto Nicaragüense de Turismo
 INAFOR: Instituto Nacional Forestal
 MINSAL: Ministerio de Salud
 MTI: Ministerio de Transporte e Infraestructura
 MARENA: Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
 MINED: Ministerio de Educación

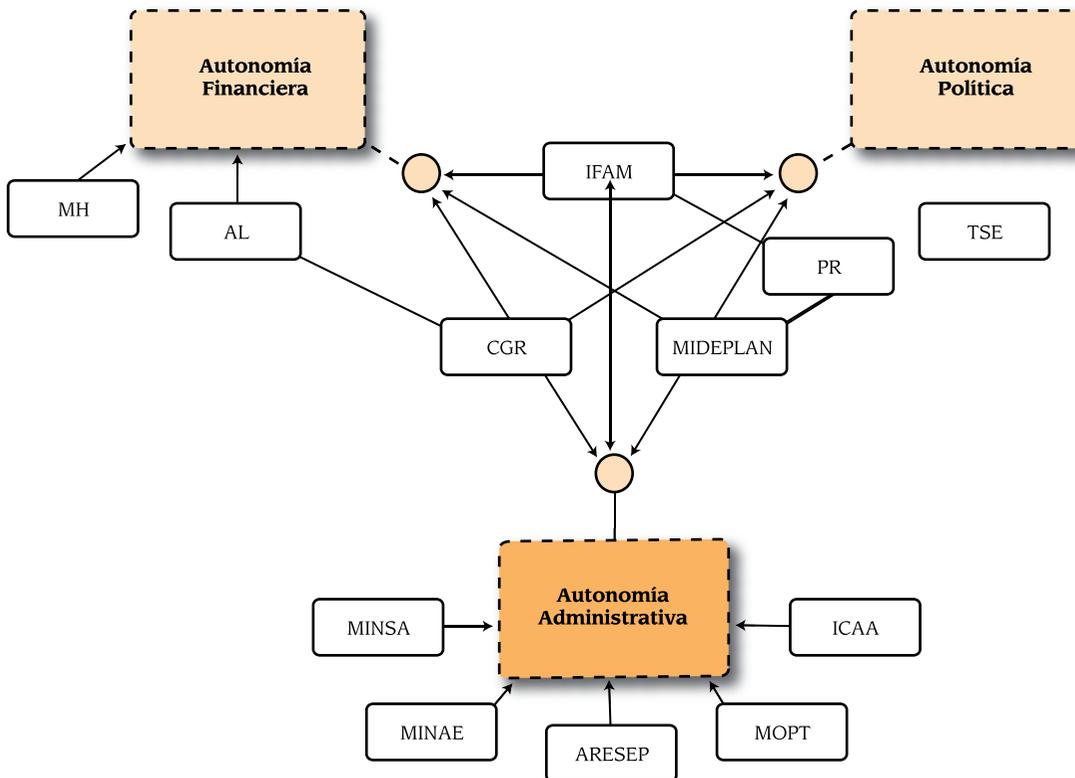
Autonomía Política

INIFOM: Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.
 AN: Asamblea Nacional
 MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 CGR: Contraloría General de la República
 CSE: Consejo Supremo Electoral
 INETER: Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.

Fuente: Elaboración propia

Diagrama N°. 5.7
Dispersión institucional en la tutela de los modelos autonómicos de Centroamérica y República Dominicana

Instituciones públicas cuyas funciones influyen en las diferentes áreas de la autonomía municipal en Costa Rica



Simbología y siglas:

Autonomía Financiera

- MH: Ministerio de Hacienda
- AL: Asamblea Legislativa
- MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Política Económica
- IFAM: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

Autonomía Administrativa

- MINSA: Ministerio de Salud
- ICAA: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
- MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes
- MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía
- CGR
- MIDEPLAN
- IFAM
- ARESEP

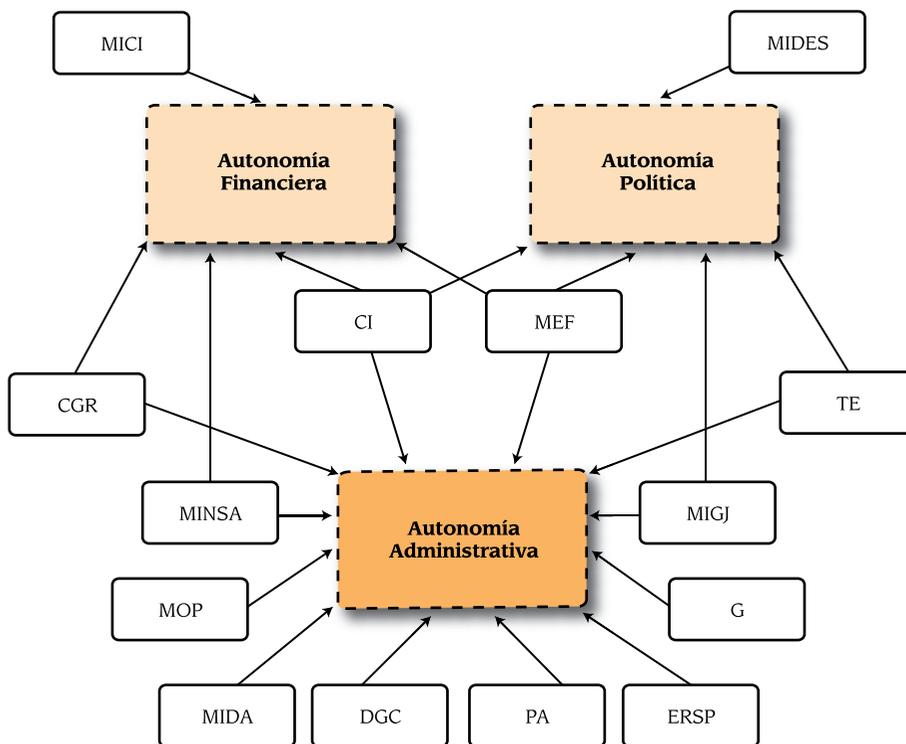
Autonomía Política

- TSE: Tribunal Supremo de Elecciones
- CGR
- MIDEPLAN
- IFAM
- Dependencia Institucional**
- PR: Presidencia de la República
- AL

Fuente: Elaboración propia

Diagrama N°. 5.7
Dispersión institucional en la tutela de los modelos autonómicos de Centroamérica y República Dominicana

Instituciones públicas cuyas funciones influyen en las diferentes áreas de la autonomía municipal en Panamá



Simbología y siglas:

Autonomía Financiera

MICI: Ministerio de Comercio e Industrias
 MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
 CGR: Contraloría General de la República
 CI: Autoridades Tradicionales Comarcas Indígenas
 MINSA: Ministerio de Salud

Autonomía Administrativa

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
 MIDES: Ministerio de Desarrollo Social
 MIGJ: Ministerio de Gobierno y Justicia
 TE: Tribunal Electoral
 CI: Autoridades Tradicionales Comarcas Indígenas

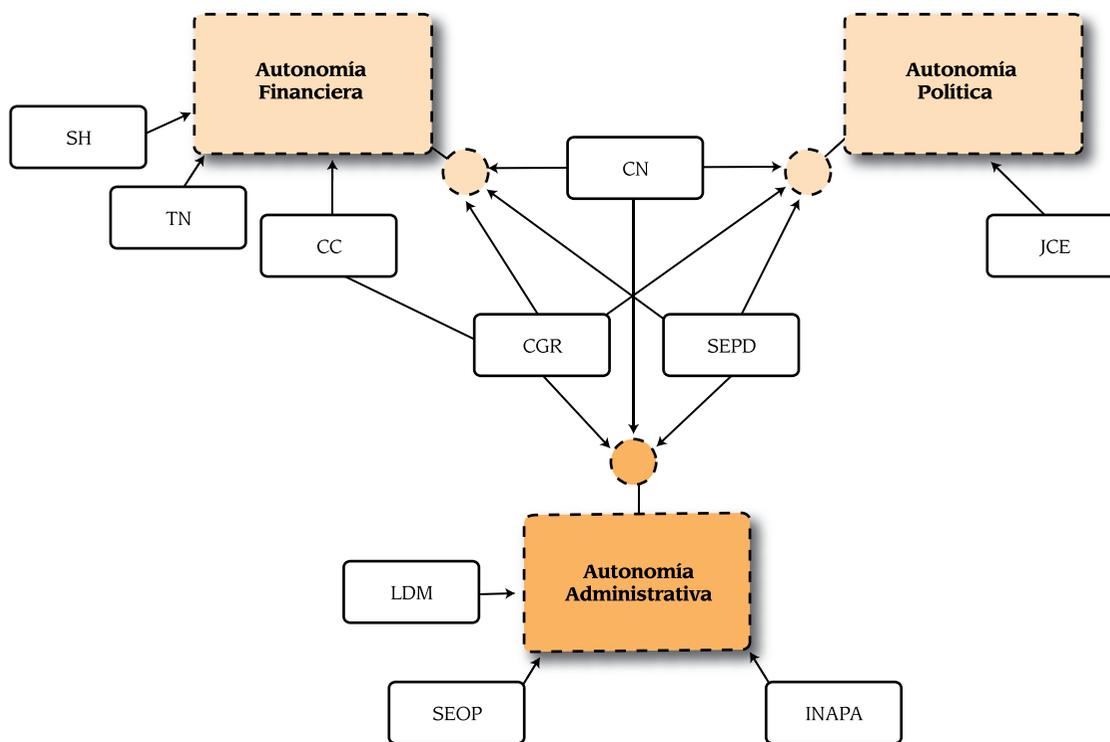
Autonomía Política

TMEF: Ministerio de Economía y Finanzas
 MIGJ: Ministerio de Gobierno y Justicia
 MIDA: Ministerio de Desarrollo Agropecuario
 MOP: Ministerio de Obras Públicas
 DGCA: Dirección General de Carrera Administrativa
 CGR: Contraloría General de la República
 TE: Tribunal Electoral
 PA: Procuraduría de la Administración
 ERSP: Ente Regulador de los Servicios Públicos
 G: Gobernaciones Provinciales
 CI: Autoridades Tradicionales Comarcas Indígenas
 MINSA: Ministerio de Salud

Fuente: Observatorio de Autonomía Municipal, 2009

Diagrama N°. 5.7
Dispersión institucional en la tutela de los modelos autonómicos de Centroamérica y República Dominicana

Instituciones públicas cuyas funciones influyen en las diferentes áreas de la autonomía municipal en República Dominicana



Simbología y siglas:

<p>Autonomía Financiera SH: Secretaría de Hacienda CN: Congreso Nacional CGR: Contraloría General de la República CC: Cámara de Cuentas TN: Tesorería Nacional SEPD: Secretaría de Economía Planificación</p>	<p>Autonomía Administrativa LMD: Liga Municipal Dominicana INAPA: Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado SEOP: Secretaría de Estado de Obras Públicas</p>	<p>Autonomía Política JCE: Junta Central Electoral Dependencia Institucional CN: Congreso Nacional</p>
--	--	---

Fuente: Observatorio de Autonomía Municipal, 2009

Según se desprende del *Diagrama N° 5.7*, los acuerdos políticos-administrativos en materia de autonomía municipal representan un conjunto estructurado de instituciones –actores–, quienes bajo el marco jurídico-administrativo propio de cada país tienen la función de elaboración, implementación y control de sus competencias. Estos acuerdos se orientan bajo una lógica de acción que incentiva a las instituciones en coordinar sus decisiones y acciones con el objeto de aplicar y mejorar el modelo autonómico de un país. Sin embargo, la constitución de estos acuerdos político-administrativos no puede llevarse de forma independiente de la organización funcional del gobierno local⁸¹.

Desde el análisis de la dispersión institucional en la tutela de los modelos autonómicos de Centroamérica y República Dominicana se enfatiza que la autonomía municipal lleva en sí dos aspectos estructurales a considerar, siendo el primero de ellos que es la institucionalidad municipalidad el órgano rector, promotor y articulador de esfuerzos en el ámbito local; y, en una segunda instancia, deben ser los gobiernos locales los entes articuladores de las iniciativas de desarrollo en el territorio, considerando en primera instancia los procesos de planificación internos, y en un segundo momento aquellos otros que vienen desde las diversas instancias del Gobierno central.

El gobierno local, en este contexto, 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 participación de la ciudadanía, la sinergia de los municipios con la comunidad, las posibilidades administrativas, entre otras son fortalezas son indispensables para redefinir el rol municipal y la calidad de los rendimientos municipales en el territorio.

Al tomar en cuenta que los actores municipales interactúan en un contexto constreñido por las instituciones –nacionales y locales–, puede afirmarse que los procesos de toma de decisiones se vuelven más complejos al intervenir varios “jugadores”, en procedimientos complejos e instituciones complejas. Por lo tanto, la noción de racionalidad limitada, desde el diseño institucional municipal adquiere un sentido estratégico dado que los conocimientos y las capacidades de cálculo no son fácilmente transferibles, y las instituciones son difíciles de traspasar. En consecuencia, la racionalidad del municipio como organización es más relevante que la racionalidad de los individuos que la conforman.

Los actores políticos municipales enfrentan contextos institucionales que restringen en gran medida sus estrategias a escoger en el desarrollo de los “juegos” que los involucran.

⁸¹ Los déficits de implementación cuestionan las desigualdades en el tratamiento entre la esfera de decisión y construcción de las articulaciones del modelo de autonomía municipal y la forma por medio de la cual se da la implementación de la misma, donde surge una diferencia poco perceptible entre el manejo de “lo político” en relación con el tratamiento y orientación que se da sobre “la política”.

Por lo tanto, la definición de racionalidad es muy específica y estrecha, pues supone que los agentes conocen aquellos que les gustan y eligen de acuerdo con estas preferencias. Se asume que las preferencias son parte de un orden complementario –integridad–, que una de las preferencias es por lo menos tan buena como ella misma –reflexibilidad–, y que estas preferencias son consistentes –transitividad–.

Uno de los problemas de la institucionalización de los procedimientos de la autonomía municipal es que su existencia no implica necesariamente el reforzamiento del modelo de autonomía municipal, por lo cual se pueden generar distorsiones, que pueden ser por problemas de sintonía en los marcos jurídicos como institucionales.

El diseño institucional municipal no es un cuerpo normativo inmutable a la realidad de una determinada sociedad política; al contrario, 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 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 posibilidad proponer reformas institucionales es un procedimiento complejo y que no responde a los cambios sociales y políticos de los países; de lo contrario, depende de un consenso complejo en el cual se debe salvaguardar la estabilidad del Estado. Existen principios básicos, que por su esencia son universales y necesitan ser arraigados.

El reformismo institucional es la intención, voluntad y capacidad contemplada por el mismo sistema para lograr adaptarse a las realidades imperantes del momento, así como de la visión política que se pretende desarrollar. Transformaciones que no son suficientes si parten de una comprensión exclusiva de la racionalidad jurídico política, puesto que la reforma institucional para ser algo más que letra impresa, implica un acercamiento totalizador del acontecer en la esfera política, identificando los síntomas y relaciones multicausales del entramamiento y sobrecarga del sistema organizativo político-institucional y de las tendencias sociales expresadas en el imaginario colectivo y que conllevan a la evolución de la cultura política.

El problema se da cuando la reforma de las instituciones suele confundirse con modificaciones tenues, de alcance limitado, sacrificando parcialmente algunas ventajas en beneficio de otras. El reformismo se equipara al diferimiento de los cambios profundos, se homologa a una estrategia cuasi inmovilista y se le tiene como un disfraz para ocultar una vocación conservadora.

El diseño institucional es una construcción jurídico-política que refleja una serie de particularidades en la adopción de modelos racionales de interacción social y política, inspirados a partir de la realidad propia o de contextos vecinos, y que dan como resultado la tutela de un conjunto de valores y principios. Es así como ella expresa el tipo de sistema político

adoptado en un determinado país, pero a la vez ofrece un panorama de las particularidades propias de ese sistema que contribuyen a establecer diferencias y semejanzas estructurales entre sistemas similares. La cuestión entonces sería *¿cuáles son los factores político-institucionales que contribuyen a los procesos de reforma institucional?*

La transformación social del diseño institucional municipal se puede dar por accidente (i), evolución (ii) e intención (iii). Desde la primera perspectiva –*accidente*– no juegan causas político-institucionales mayores que impulsen el cambio, pues lo que sucede, simplemente sucede, por lo cual el cambio es producto de una cuestión puramente de contingencia político-institucional (Goodin p. 2003; pp 41- 48).

La cuestión entonces es: *¿Por qué cambian las instituciones? ¿Son todos los cambios pertinentes? ¿Quién determina la pertinencia o no de esos cambios?* El diseño institucional municipal representa un mecanismo de solución de conflictos sociales dentro del sistema político, puesto que se requiere de un liderazgo imaginativo para hacerle frente al gran número de intereses que presionan con sus demandas; se necesita de habilidad en el análisis partidista y capacidad para reestructurar las controversias políticas, para identificar las plataformas institucionales más aptas a las realidades históricas, políticas y culturales de una sociedad, sin caer en la tentación de anclajes sin posibilidad de adaptación.

Los cambios institucionales por *evolución* son producto de variaciones iniciales que bien han sido por accidente o simplemente por una cuestión al azar, donde la dimensión política de los actores que dirigen las instituciones, particularmente sus personalidades han podido dejar una huella que de una forma u otra tiende a influir en términos generales el diseño institucional municipal. Bajo esta perspectiva, la institucionalidad informal prolongada puede generar transformaciones institucionales bajo una lógica de absorción de las reglas informales hacia las formales.

El tercer tipo es la *intervención intencional*, donde el cambio es producto de una actuación deliberada por actores estratégicos quienes pretenden alteraciones parciales o totales en busca de intereses y objetivos determinados. No se puede obviar que el diseño institucional municipal es a menudo el resultado de actividades intencionales que se descaminan: subproductos imprevistos, derivados de ciertas acciones intencionales que se superponen entre sí, de intenciones mal dirigidas o simplemente, de un error (Goodin p. 2003; p 45).

Los resultados de una perspectiva u otra llevará siempre a puntos de tensión entre la formulación de un modelo normativo perfecto o bien estructuras de carácter empírico susceptibles a la perfectibilidad. El supuesto medular del diseño institucional es una adecuada correspondencia con los entornos internos y externos. Ello implica que su conceptualización normativa y prescriptiva debe lograr niveles óptimos de coherencia intra-institucional como inter-institucional, en armonía con el resto de la ingeniería del Estado y del contexto social en el cual se encuentra inserta. Sin embargo, en ocasiones la falta de coherencia pueden responder a incen-

tivos para alentar la falta de armonía y por tanto constantes confrontaciones del proceso decisional y con ello mejorar los niveles de calidad de los resultados institucionales –fenómenos identificados como *irritantes institucionales* (Goodin p. 2003)-.

La adecuada correspondencia del diseño institucional municipal sólo es posible cuando en sí mismo se alberga la posibilidad de *revisión*, sin caer en tendencias permanentes de reforma y transformación. De forma tal que la *solidez* surja como capacidad de adaptación selectiva a nuevas situaciones y no resultar inelásticas y fáciles de desmoronar. Ambos factores deben ser a su vez armónicos con la *sensibilidad a la complejidad motivacional* de los actores municipalistas, sin caer en procesos estrictos que emanan de “arriba hacia abajo”.

En la constante redefinición y modernización en que se encuentran las relaciones entre el Gobierno central y los Gobiernos locales, el foco de reforma y de diseño institucional se le suele poner más el acento en la ingeniería de las municipalidades y no tanto, desde las estructuras del Gobierno central.

La formulación de reformas institucionales desde *abajo* constituye procesos por los cuales se canalizan las demandas e intereses de las bases políticas, y conforme se desarrolla el ejercicio de consulta, éstos son capturados y respetados por los diversos niveles de toma de decisiones, creando así una oferta política contrapuesta a la tradicionalmente emitida por las élites –*propuestas desde arriba*–.

La implementación de un proceso de reforma institucional desde *abajo* exige, al menos, tomar en consideración los siguientes tres aspectos: (a) la importancia de la mediación y la persuasión en todo el proceso puesto en práctica, (b) la necesidad de contar con el apoyo del conjunto de decisores que ostentan la legitimidad, y (c) tomar las precauciones necesarias en el momento de formular las reformas para evitar en lo posible “cuellos de botella” posteriores.

Debe tenerse claro que un proceso de formulación política desde *abajo* no excluye la posibilidad que una determina élite política utilice todos aquellos recursos de poder que estén a su alcance, para influenciar las preferencias y los comportamientos de las bases municipales, que desde la vía de la disciplina partidaria se logre imponer los criterios de la cúpula por sobre los intereses del sector municipal. La tendencia de modelos de formulación desde *abajo* en contraposición a los modelos de formulación desde *arriba*, es producto de un interés por lograr procesos de toma de decisiones más participativos, inclusivos y deliberativos.

5.2 Tendencias regionales en materia de distorsiones municipales internas para la toma de decisiones

Los marcos institucionales determinan en gran medida las interacciones dadas entre los actores partidarios e institucionales;

así como el diseño y articulación de políticas públicas locales, puesto que al final de cuentas toda "(...) acción política está mediatizada por el marco institucional establecido, se llegan a dar juegos cooperativos entre los actores instados por las reglas existentes..." (Alcántara Sáez 1993).

El diseño institucional municipal en Centroamérica y República Dominicana se destaca por tener altas dosis de combinación entre la institucionalidad formal e informal, cuyas interacciones pautadas no siempre están claras para los actores municipales, pues las dinámicas de mutua dependencia entre el gobierno central y los gobiernos locales, se suele desvirtuar en relaciones de subordinación o cooptación, priorizando en muchos casos visiones de políticas públicas de "arriba hacia abajo".

Se identifican tres elementos convergentes en la región en materia de distorsiones internas para la toma de decisiones municipales: **(i)** baja cohesión institucional sub-municipal, **(ii)** hipertrofia participativa versus atrofia en la canalización municipal, y **(iii)** atenuaciones nacionales en materia de distorsiones internas.

(i) Baja cohesión institucional sub-municipal

La institucionalidad municipal confecciona procedimientos y estructuras operantes que definen y fortalecen valores, normas, intereses, identidades y creencias (Hall 1986, p. 19); aspectos que en su totalidad producen articulaciones cognitivas quienes suministran estabilidad y significado a la conducta socio-política en una comunidad determinada. Por tanto, el diseño institucional municipal son reglas generadas por los actores en la maximización de sus intereses personales y colectivos, pero luego a su vez esas reglas se transforman en restricciones hacia los actores en su forma de operar.

La estabilidad del diseño institucional municipal depende del equilibrio logrado en una primera instancia en la capacidad propia para mantenerse vigente y pertinente con el tiempo, pero principalmente la forma en que se logre su articulación interna para el cumplimiento de los marcos competenciales propios.

De esta forma, se identifica en Centroamérica y República Dominicana que no necesariamente lo local tiene vinculación municipal; sea desde una dimensión sub-nacional o sub-municipal. Desde la primera se destaca la articulación de modelos de desarrollo territorial desarrollados por otras instancias del Gobierno central, quienes no han generado un proceso inclusivo y participativo con el gobierno local.

Desde la dimensión sub-municipal se evidencia una serie de estructuras hilvanadas directa o indirectamente al municipio, pero con diversos mecanismos de coordinación e interacción, que pueden terminar generando distorsiones político institucionales en la capacidad de los gobiernos locales para generar políticas públicas en su territorio⁸².

⁸² Las estructuras institucionales pueden ser factores favorables o contrarios para la definición de determinados marcos de acción a seguir: "la existencia de estructuras institucionales inapropiadas

A lo interno del territorio municipal es necesaria la existencia de cierto grado de cohesión con las estructuras sub-municipales y el gobierno local; entendiéndose por tal el grado mínimo de coherencia y acuerdo entre las estructuras cuyas actuaciones regulan y canalizan los conflictos en el municipio. La falta de cohesión institucional municipal condiciona la capacidad de gestión del municipio a lo interno como hacia lo externo.

La coherencia institucional municipal se debe entender como el nivel de convergencia apropiado entre el gobierno local y su municipalidad, y en un segundo nivel, entre la municipalidad como un todo con todas aquellas estructuras sub-municipales vinculadas directa o indirectamente a ésta (ver diagrama 5.8).

El supuesto de partida se fundamenta en "un diseño institucional municipal coherente a nivel sub-municipal reducirá los niveles de incertidumbre con respecto a la evolución de situaciones y eventos políticos estratégicos para los actores, pues la institucionalidad municipal ofrece reglas de juego claras -costes de transacción-, facilita la información estratégica para la toma de decisiones -incertidumbre- y articula su accionar político con respeto al modelo autonómico municipal -principios de subsidiaridad-"⁸³ (ver diagrama 5.8).

El principal efecto producido por las distorsiones internas en la toma de decisiones municipales en situaciones de baja cohesión es el incremento de los costes de negociación entre todos los niveles sub-municipales, tanto en términos de tiempo para la toma de decisiones, como de los ejercicios de veto por parte de las diversas instancias, órganos y actores -políticos e institucionales-. Situación que tiende a imponer retrasos y generar mayores presiones por la falta de respuesta apropiada desde la esfera de las instancias locales para los problemas territoriales.

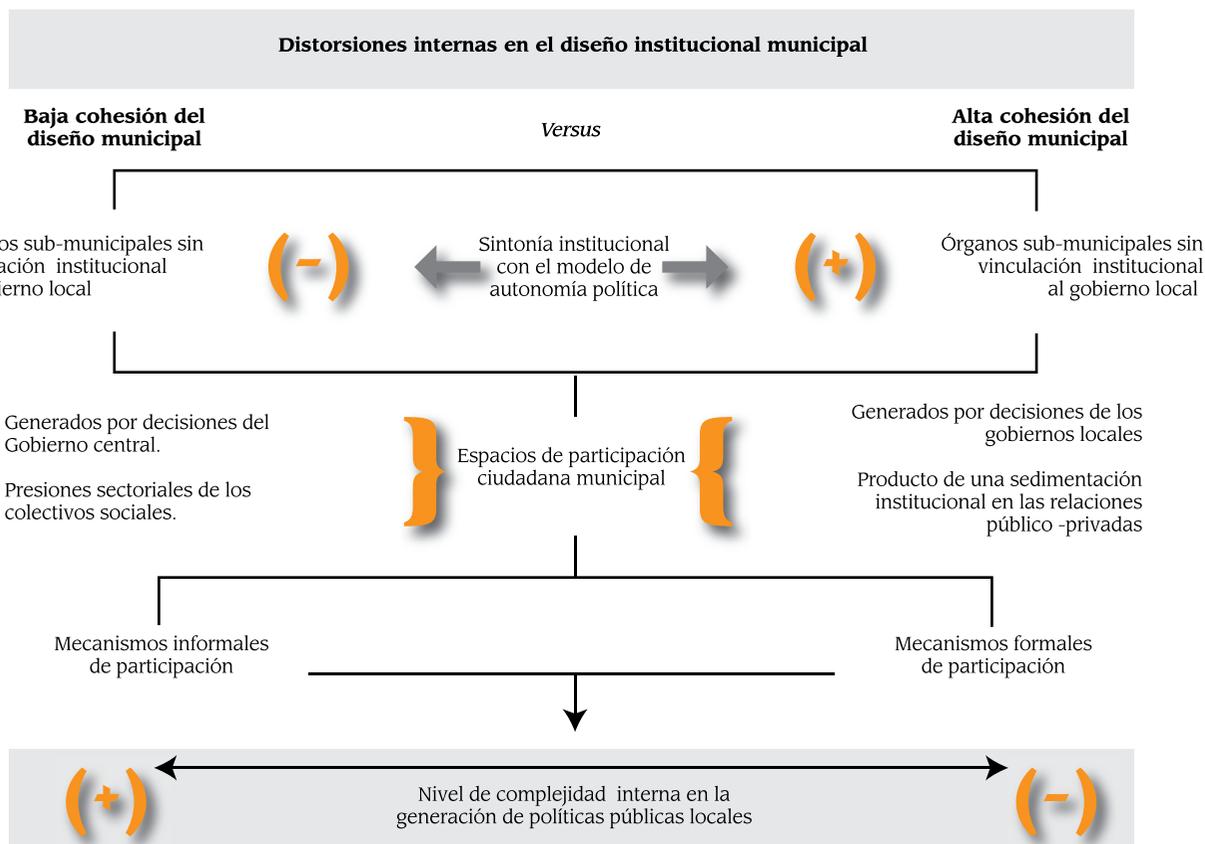
(ii) Hipertrofia participativa versus atrofia en la canalización municipal

La institucionalización de los procesos de participación ciudadana a nivel municipal se dan por decisiones políticas que no siempre consideran la capacidad instalada del diseño institucional municipal en su integralidad, generando así en algunas ocasiones presiones adicionales a la capacidad

impedirá la creación de incentivos para que los agentes coordinen sus acciones y decisiones en una dirección racional que permita la maximización de beneficios individuales y sociales" (Ayala Espino 2004, p. 124).

⁸³ Una coherencia institucional alta significa un alto nivel de coincidencia entre los actores institucionales y políticos para la ejecución de un determinado modelo de desarrollo; siendo ello un indicador de la capacidad de estructuración del sistema y del cómo la colaboración sub-municipal deja de ser un objetivo de la gestión municipal, para ser una convicción operativa del proceso. Sin embargo, puede haber una alta diferenciación entre la coherencia institucional municipal y la coherencia de los actores municipalistas, mientras que el primer tipo hace mención a comportamientos de articulación sub-municipal, el segundo es más desde un plano actitudinal (Ruiz Rodríguez 2007, p. 53).

Diagrama N°. 5.8
Distorsiones internas



Fuente: Elaboración propia

de respuesta del gobierno local, o bien, -en condiciones de poca cohesión del diseño municipal- problemas de espacios alternos de canalización y conflictos de articulación entre las demandas comunitarias. Tanto una u otra forma pueden ser producto de procesos de alta o baja institucionalización.

Los niveles mayores de institucionalización de la participación ciudadana en el diseño institucional municipal se dan por reformas a leyes de participación ciudadana o su tipificación en los códigos municipales, promoviendo, básicamente, la consulta ciudadana. Si bien éste tipo de espacios contribuye a fortalecer la gobernabilidad democrática en general, en ocasiones suele generar presiones adicionales en la gobernanza local -diseño institucional-, pues no siempre dichos procesos vienen acompañados de las herramientas y capacidades técnicas hacia las estructuras técnicas de los gobiernos locales - (ver cuadro 5.3)

En segundo término, los procesos de baja institucionalización se caracterizan por ser experiencias de participación

ciudadana, generadas en comunidades específicas dependiendo de condiciones propias, tales como voluntad política del gobierno local y de la sociedad civil o un determinado nivel de capital social. Estas experiencias suelen constituir las más progresistas, ya que involucran directamente la participación ciudadana en la definición de diagnósticos participativos, cogestión e implementación de políticas públicas, fiscalización y planificación participativa, las cuales pueden provenir desde el gobierno local, colectivos sociales o bien procesos mixtos y tienen la característica de que su sostenibilidad está respaldada por medio de ordenanzas o partidas presupuestarias del municipio que resguardan la garantía de los procesos de participación.

La generación de este tipo de experiencias suele en muchas ocasiones verse como un proceso aislado y diferenciado de la gestión municipal en su integridad; de forma tal, que al pretender una comprensión del desarrollo local en su integridad, sale a discusión la capacidad de interacción entre todas las instancias del municipio, como aquellas otras estructuras

sub-municipales en búsqueda de un modelo integral y plurianual. El desenlace suele ser la falta de coordinación y clarificación de actuaciones, salvo en aquellos casos donde las autoridades locales se encuentran directamente vinculadas, o bien, las estructuras de participación sub-municipal no dependen de la institucionalidad municipal.

Las tendencias entre un punto y el otro, se dan por una constante vinculación e incidencia entre instancias del Gobierno central hacia los Gobiernos locales, siendo en algunos casos procesos de colaboración y en otros desde una lógica de imposición.

Estos procesos de institucionalización local de la participación ciudadana requieren de al menos tres factores estratégicos para el desarrollo de cohesión en el diseño institucional municipal: apoyo técnico, apoyo financiero y apoyo político.

El primer tipo -apoyo técnico- es aquel por medio del cual se brinda el conocimiento necesario para la estructuración de formas de organización participativas desde el marco jurídico y por medio del cual se desarrollarán los manuales básicos de metodología participativa, así como de capacitación técnica a la ciudadanía en los temas sujetos de la participación -caso contrario el proceso tiende en la praxis a ser una consulta abierta y no siempre informada-.

El apoyo financiero se constituye en los insumos necesarios para financiar los encuentros, y distribución de materiales fundamentales para la participación informada y proactiva. Los recursos económicos pueden ser procedentes de instancias del Gobierno central, de la cooperación internacional, organizaciones sociales, del gobierno local, o incluso de la misma ciudadanía.

Finalmente, el acompañamiento político es la capacidad de generar los adecuados puntos de interacción con el diseño institucional municipal y con el principio de la autonomía política, identificando a la participación ciudadana como una vía de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local sin entrar en procesos de sustitución a las autoridades electamente establecidas por los procesos electorales (ver cuadro 5.3).

No se puede obviar que los gobiernos locales constituyen la manifestación del poder estatal descentralizado, el punto de contacto más cercano entre el Estado, la sociedad y la expresión de identidades culturales que se encuentran escasamente representadas en las elites dirigentes del Gobierno central. Si los problemas del rendimiento institucional de las municipalidades son producto de la brecha entre demandas sociales fragmentadas y municipios cada vez más faltos de recursos financieros, de ejercicio de autoridad desde la autonomía política, de ineficientes marcos institucionales o debilidad de actuación en el marco jurídico, entonces los problemas de cohesión institucional a nivel sub-municipal tienden a ser efectos amplificadores de los problemas de gobernabilidad local.

La reforma al diseño institucional municipal se encuentra íntimamente vinculada a su capacidad para dar respuesta oportuna a los desafíos políticos de la actualidad, siendo

esencialmente su capacidad de canalización, regulación y priorización de las demandas sociales desde el sentido de articulación del interés general. Esta situación, a su vez, debe considerar la estricta necesidad por generar capacidades de cohesión institucional desde los gobiernos locales (ver diagrama 5.9).

Si los marcos institucionales promueven baja coherencia institucional a nivel sub-municipal el principal impacto se dará en los canales de organización y articulación por parte del gobierno local hacia las diversas instancias locales afectando con ello los rendimientos de la gestión municipal, siendo más susceptibles a restricciones político-institucionales.

Por el contrario, si los marcos institucionales fortalecen la coherencia institucional sub-municipal el gobierno local tendrá mayor información para la comprensión de las demandas, necesidades y prioridades territoriales con lo cual su capacidad de elección y previsión de las preferencias multi-actoriales será mayor, logrando así los arreglos institucionales adecuados para atender las diversas restricciones -políticas, institucionales y territoriales- y obtener los rendimientos de gestión municipal planificados.

Una mayor cohesión institucional sub-municipal implica una mayor autonomía política del gobierno local, pues con ello se logra dotar a la institucionalidad municipal de un mayor poder relativo, mayores capacidades organizativas, así como mejores niveles de información para la toma de decisiones territoriales, obteniendo con ello un adecuado margen para el ejercicio de la gobernabilidad local.

En su defecto, menores niveles de cohesión sub-municipal generan mayores márgenes de actuación a la institucionalidad informal, siendo ésta en ocasiones complementaria a la institucionalidad formal, o bien, entrando en abierta contradicción, pues desde ella se filtran distorsiones políticas propias de intereses sectoriales o partidarios, afectando con ello las capacidades de gestión municipal.

La cuestión fundamental es por qué en ciertos contextos o ámbitos temáticos se posee mayor o menor coherencia institucional sub-municipal y cuáles han sido las motivaciones para uno u otro tipo de gestión institucional. Estos vacíos y contradicciones jurídico-institucionales que influyen en el proceso de toma de decisiones municipales, requiere entonces de una clara distinción de motivos entre el *para* y el *porqué*.

Dicha distinción es fundamental a efectos de diferenciar los procesos de coordinación que se resuelven por decisiones rutinarias, las cuales se producen casi automáticamente siguiendo protocolos previamente establecidos -costumbre o práctica de gestión local-. Por tanto una clarificación de los motivos *para* y motivos *porque*, de la cohesión institucional sub-municipal permitirá distinguir entre el *para qué* de dicha cohesión y el *por qué* de la misma; es decir, entre los objetivos y la casualidad de las decisiones.

Cuando la coherencia institucional municipal se encuentra sesgada por la confusión entre los motivos *para* y motivos

Cuadro N°. 5.3

Modelo de participación ciudadana y diseño institucional municipal

Orientación del modelo		Tipo de instancia	Efecto en el diseño institucional municipal
Desde "arriba"	<i>Gobernanza participativa desde políticas de gobierno.</i>	Instituciones gubernamentales que han tendido, de manera sostenida o espontánea, exigir procesos de participación ciudadana, como garantía para acceder a fondos o por una política de transparencia en la gestión pública –con un mayor énfasis en lo local que en lo nacional-.	Si el proceso de formulación y decisión no se dio desde una participación activa de los gobiernos locales, suele generar una presión de coordinación interinstitucional mayor a nivel sub-municipal; siendo el efecto directo una sumatoria de múltiples visiones de desarrollo local sin una clara línea de articulación entre sí.
	<i>Gobernanza participativa desde la influencia internacional.</i>	Agencias de cooperación internacional quienes han condicionado o invierten fondos para la generación de procesos de participación ciudadana –sin proceso de coordinación entre las mismas agencias-, por lo cual un municipio se puede ver atomizado por procesos de diferentes cooperantes con diferencias metodológicas, operativas e incluso entre actores.	Los procesos tienden a ser sumamente volátiles por cuanto dependen del acceso de fondos; salvo en aquellos casos en cuya metodología de intervención se logró articular procesos de coordinación y afinamiento de intereses interinstitucionales. Adicionalmente la falta de coherencia conceptual, metodológica y de resultados entre los cooperantes puede generar distorsiones en la dimensión nacional como local.
Desde "abajo"	<i>Gobernanza participativa desde el gobierno local.</i>	Gobiernos locales cuya decisión propia o desde experiencias con colectivos sociales decide institucionalizar procesos de participación ciudadana.	Toma en consideración los aspectos micro y concretos del diseño institucional, en cuanto se circunscribe a una experiencia específica en un territorio determinado, desde un cálculo estratégico entre los actores, preferencias y procedimientos.
	<i>Gobernanza participativa desde la presión social.</i>	Colectivos sociales que realizan presiones en instancias del gobierno local o del Gobierno central para obtener espacios de participación ciudadana.	Tiende a ser más que un proceso de reforma institucional una medida para canalizar el conflicto local e identificar nuevas formas de interlocución política

Fuente: Elaboración propia

porque el resultado tiende a ser que los beneficios proporcionados por ella, se concentren en un determinado grupo o bien sean difusos; y la misma situación ocurriría con los costes de transacción derivados del proceso. De forma tal, que bien puedan darse grupos que no reciben los beneficios de la coherencia institucional sub-municipal, pero se encuentra sumamente afectado por su proceso de implementación –dados los altos costes de transacción-.

De forma tal que la predicción teórica bajo el anterior escenario sería: (a) si los beneficios de una nueva articulación sub-municipal son difusos entre la población, mientras que los costes son concentrados, la articulación sub-municipal se bloqueará; (b) si los beneficios se concentran sobre un pequeño grupo y los costes son difusos, el gobierno local tenderá a apoyar los intereses del pequeño grupo; y (c) si los costes y los beneficios son concentrados entre grupos que compiten entre sí, el gobierno local actuará como un árbitro entre estos.

(iii) Atenuaciones nacionales en materia de distorsiones internas

Al ser el diseño institucional municipal producto de una voluntad normativa, es indispensable lograr adecuados arreglos con carácter de estabilidad, a efectos de que los gobiernos locales puedan cumplir eficazmente sus marcos competenciales⁸⁴.

⁸⁴ "Un arreglo institucional está formado por n- pares ordenados o n- soluciones; cada par o solución constituye la culminación de un proceso de negociación que han desarrollado los actores normativos sobre un tema específico. En virtud del carácter supra-ordinario de los negociadores, el grupo de soluciones toma finalmente el carácter de un cuerpo de restricciones a los comportamientos individuales, el cual busca armonizar el interés de cada sujeto con el bienestar colectivo. Si lo consideramos de esta manera, todo arreglo institucional constituye un "cierre", en cierta forma arbitrario, de los temas que van a formar parte de dicho arreglo; expresado en otros términos, todo arreglo institucional es necesariamente "incompleto", ya que sólo puede definir un conjunto de acuerdos que no son de momento renegociables, mientras queda abierto un infinito número de temas que pueden ser objeto de ulteriores negociaciones dentro del mismo marco" (Aguilar et al 2008 p. 43)

Diagrama N°. 5.9

Diseño institucional municipal y rendimientos de gestión



Fuente: Elaboración propia

La rigidez estructural institucional siempre estará siendo atenuada por las capacidades y habilidades de los actores políticos, flexibilizando así las tensiones normativas con las transformaciones socio-políticas imperantes.

De forma adicional a los arreglos institucionales capaces de ofrecer un complejo sistema de restricciones e incentivos, el diseño municipal ha de promover una acertada cultura institucional que se traduzca en la generación de un clima de confianza colectiva tendiente a facilitar la cooperación y colaboración entre los diversos actores político-sociales.

El principal desafío que tiene la autonomía política en el régimen municipal en Centroamérica y República Dominicana es la capacidad de canalización y priorización de las demandas sociales desde el respeto de la institucionalidad municipal. Cuando los gobiernos locales de la región pierden el monopolio del liderazgo político territorial se crean disonancias cognitivas en el imaginario colectivo, que tienden a deteriorar las capacidades de representación y de agregación de intereses por parte de los gobiernos locales.

Disonancias que además se reflejan en dinámicas de constante incidencia para modificar, alterar, evitar y re-estructurar la respuesta del gobierno local en una determinada política pública municipal, o bien en los rendimientos de gestión de ésta (ver diagrama 5.10).

La existencia de diseños institucionales municipales inapropiados impedirá la creación de incentivos de coordinación político-social para la construcción de modelos sustentables

de cohesión social, territorial y económica. Situación que a su vez restringe la capacidad de los actores políticos e institucionales para la generación de agendas alternativas de desarrollo (ver diagrama 5.10).

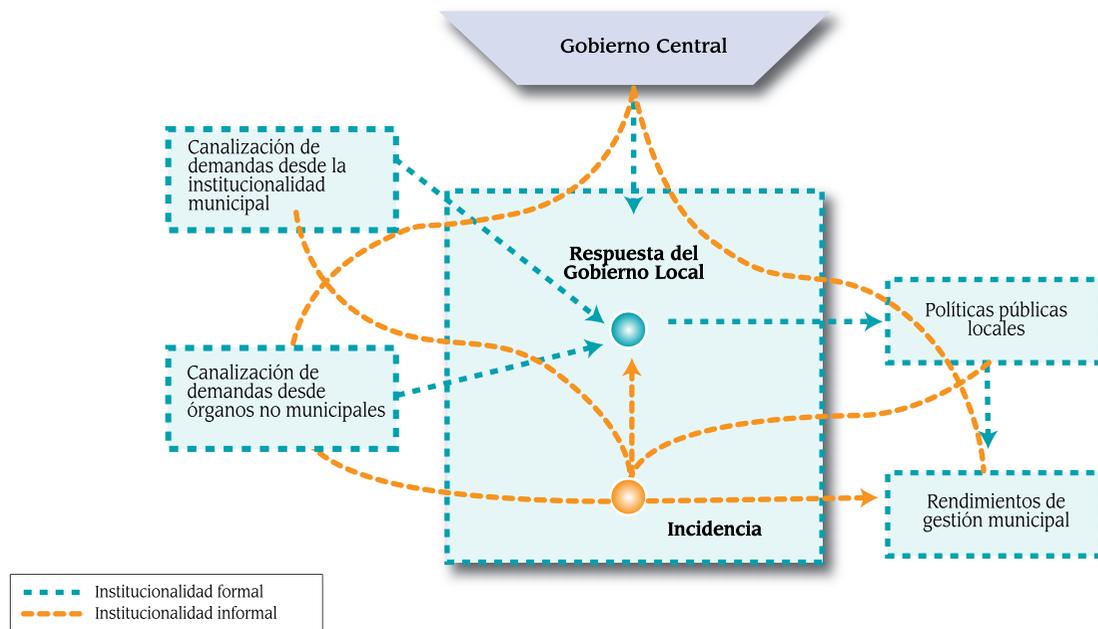
La región evidencia una fuerte tendencia al desarrollo de un importante conjunto de reformas jurídicas, que en los últimos 20 años han venido a darle un auge e incremento a la institucionalidad municipal, versándose principalmente en modificaciones en materia del marco financiero y competencial; en un segundo nivel reformas de carácter institucional, y en menor medida reformas en asuntos electorales.

A partir del año 2000 se experimenta en la región una segunda oleada de reformas tendientes a modificar o generar nuevos códigos municipales bajo una mayor búsqueda de instrumentos para garantizar una efectiva autonomía municipal, señalándose entre éstos la generación de espacios de participación ciudadana. Oleada de reformas que en la actualidad se mantiene en países como Costa Rica y Panamá.

Esta nueva tendencia de reformas político-institucionales se caracteriza por un re-diseño de los marcos competenciales de los gobiernos locales, junto con una revitalización de la agenda financiera municipal –códigos tributarios municipales-, desarrollo de una profesionalización burocrática –carrera administrativa municipal-, creación de mayores espacios de participación ciudadana y un fortalecimiento en el diseño de la ingeniería electoral –modificaciones electorales en materia municipal-

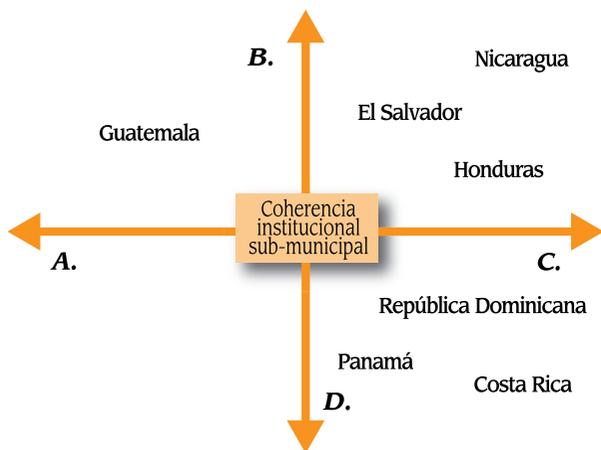
Las transformaciones en las bases jurídicas de la autonomía municipal de cada uno de los países de la región reconocen las reglas necesarias para lograr una administración municipal acorde con sus relaciones con el Gobierno central, pero ello no es sinónimo de que existan todas las condiciones políticas e institucionales para una implementación efectiva. Así por ejemplo, en la región persisten diferencias internas en cuanto a los modelos de cohesión institucional sub-municipal, tanto desde los órganos de canalización y priorización de las demandas locales, como de los instrumentos de consulta y decisión ciudadana (ver diagrama 5.11).

Diagrama N°. 5.10
Canalización y priorización de las demandas locales desde la institucionalidad municipal



Fuente: Elaboración propia

Diagrama N°. 5.11
Principales tendencias regionales en coherencia institucional sub-municipal



- A. Órganos sub-municipales no dependientes del Gobierno Local
- B. Alto nivel de implementación operativa
- C. Órganos sub-municipales dependientes del Gobierno Local
- D. Bajo nivel de implementación operativa

Fuente: Elaboración propia

5.3 Distorsiones de la coordinación político institucional a lo interno del municipio en Guatemala⁸⁵

Entre las manifestaciones que sustentan el cambio en la dinámica social y política en Guatemala, sobresalen la institucionalización de nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil con procesos que son parte de la democratización y que intentan a marcha forzada dar respuestas a las necesidades y reclamos ciudadanos.

La vida política local (por ejemplo), ha sufrido modificaciones, especialmente desde la década de los ochenta, y con mayor intensidad después de la firma de los Acuerdos de Paz. Uno de los cambios más evidentes es el reconocimiento de que el municipio es el primer escalón de la organización del Estado.

En el espacio local, la relación teóricamente está fundamentada bajo normas democráticas, y toma tintes de mayor importancia e impacto para los ciudadanos desde la perspectiva de relación de poder que cada espacio plantea. Por

⁸⁵ Se agradece la participación de la Dra. Ingrid Quevedo. Gerente técnico-administrativa de la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala –ANAM– en el proceso de validación del artículo.

conseguido, se traza como uno de los retos más importantes del proceso de descentralización y desconcentración la sinergia ciudadana con el poder político.

Desde la década de los noventa, el interés sobre el espacio local ha significado una gran oportunidad de instalar mecanismos, para que los gobiernos municipales emanen del seno de la comunidad, reconociendo la importancia de hacer más eficiente la participación popular.

La institucionalidad municipal es la más cerca de los ciudadanos. A eso se debe la importancia no sólo de los espacios y procedimientos que facilitan la organización comunitaria y la participación de los ciudadanos en las decisiones de los gobiernos municipales. También en las formas de organización comunitaria que se fundan en el derecho de asociación reconocido en el artículo 34 de la Constitución Política, además del articulado del Código Municipal y la Ley de Consejos de desarrollo Urbano y Rural, que complementan esta disposición.

Estos órganos submunicipales son reconocidos por ley y desarrollan su funcionamiento con base en la apertura democrática y consolidación de una institucionalidad incluyente y participativa, aunque esta interacción de estructuras y de funciones causan ciertas distorsiones en los niveles submunicipales. El abordaje de esas distorsiones es fundamental para el estudio de la autonomía municipal y de las contradicciones que al interior del sistema se plantean como riesgo para la autonomía municipal .

Dentro del sistema de consejos de desarrollo (Artículo 225 CPRG), se contemplan varios niveles de participación ciudadana pretendiendo ser de carácter vinculante desde la comunidad hasta lo nacional. Todos los consejos están comunicados entre sí, y su funcionamiento permite que desde el Consejo Nacional se trasladen políticas y planes hasta el nivel comunitario; utilizando mecanismos de planificación y considerando la pertinencia y propiedad de cada espacio, con una bidireccionalidad; ya que desde este nivel suben las demandas y propuestas de la población en busca de ser atendidas, en forma de pirámide, tal como se demuestra en la figura 5.1.

Los consejos tienen como finalidad la organización y coordinación de la administración pública, y la elaboración de las políticas de desarrollo urbano y rural y de la política de ordenamiento territorial, además de otras funciones señaladas en el artículo 6 de la Ley de consejos de desarrollo urbano y rural.

La Constitución crea los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo, y la primera Ley de consejos de desarrollo emitida en 1987, estableció a los Consejos Municipales y Locales de Desarrollo, basándose en: a) el respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala; b) la armonía en las relaciones interculturales; c) la intención porque se asignen a cada nivel de la administración las funciones que pueda realizar mejor que cualquier otro –principio de subsidiaridad–; d) la promoción de procesos de democracia participativa;

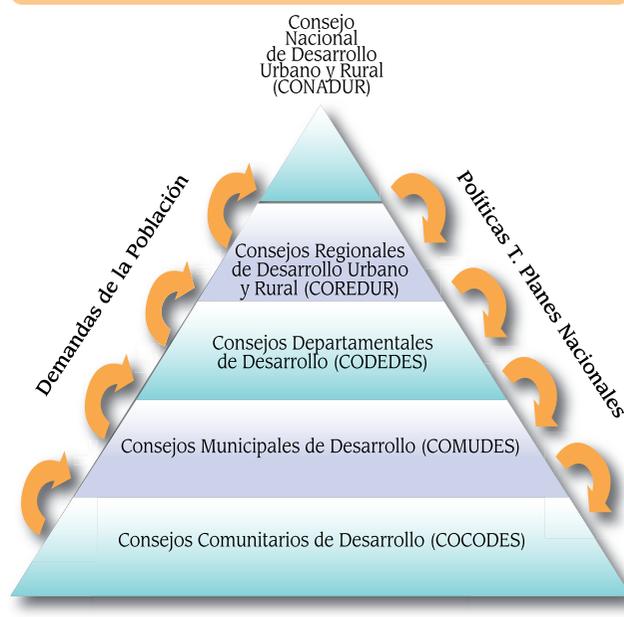
e) en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna; f) la conservación del equilibrio ambiental; g) la equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer, cimiento importante en el funcionamiento de los mismos.

En cada aldea, colonia, cantón o barrio pueden formarse Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES–. En la actualidad, en casi todas las comunidades rurales y muchas urbanas existen los COCODES como principal forma de organización y representación de cada comunidad, con el objeto de buscar juntos las soluciones a las necesidades existentes en el entorno cercano donde vivimos.

Según ley, el reconocimiento de los COCODES como órganos de decisión y dirección (Artículo 13), se basan en su asamblea comunitaria o asamblea general, integrada por todas las personas que viven en ella; y es reconocida como la máxima autoridad, además de elegir a una Junta Directiva registrada como un órgano de coordinación; presidida por el alcalde(sa) comunitario o alcalde(sa) auxiliar.

Algunos COCODES reciben recursos para ejecutar proyectos de infraestructura y de servicios comunitarios. Esto es correcto –según ley– si el COCODE ejecuta directamente el proyecto, con mano de obra de la comunidad, pero si el COCODE solo sirve de intermediario, para contratar a empresas constructoras, se convierte en un elemento que obstaculiza

Figura N°. 5.1
Niveles del sistema de consejos de desarrollo



Fuente: Elaboración propia, en base a la Ley de consejos de desarrollo urbano y rural.

el cumplimiento de la norma y distorsiona el espíritu del espacio de participación, convirtiéndolo en un elemento de interés para fines de lucro sin regulación específica, y que en la mayoría de los casos logran esquivar la regularización de las compras y contratos del Estado.

Actualmente esta segunda función es la más usual y existen dos aspectos que distorsionan este hecho, y es que no es fácil establecer cuánto y cómo se ejecutan o emplean los fondos, y la necesaria fiscalización de esa inversión es poco probable, debido a que los fondos provienen del gobierno central, y son destinados a través de los Consejos de Desarrollo Departamentales, además de ser un monto dividido entre los planes y proyectos priorizados de los COCODES.

Descendiendo un peldaño más en este sistema, que facilita la participación de los ciudadanos, es necesario revisar el proceso de reconocimiento legal de la población para ser parte de un consejo, aunque es claro por ley que en cada municipio, además de un Concejo o Corporación Municipal, debe funcionar un Concejo Municipal de Desarrollo (COMUDE). La diferencia entre uno y el otro en cuestión de competencias es difusa, aunque no debería de ser así, ya que: el concejo municipal está integrado por funcionarios de elección popular; y representa el órgano de gobierno del municipio, y posiciona a sus miembros, como máxima autoridad, delegándoles las decisiones político, administrativas y financieras que permitan dirigir el gobierno municipal.

En contraposición a esto (y causando una deformación en el proceso de la toma de decisiones a lo interno del municipio) se establece que el COMUDE es un espacio de opinión y de consulta, en tanto que el Concejo o Corporación Municipal es un espacio de decisión y de gobierno. La relación y seguimiento de las recomendaciones del COMUDE puede resultar políticamente beneficioso por parte de la corporación municipal, pero la fractura se presenta cuando, en las decisiones que uno de los entes toma, intenta sobre ponerse a las del otro; o peor aún cuando la instancia no acepta las limitaciones y los roles que su existencia y constitución imponen.

La ley no obliga invitar a participar en el COMUDE a todas las entidades civiles que existen en el municipio, aunque lo recomendable es tener una actitud abierta hacia la participación de todos los sectores. Los conflictos y confusiones más comunes a lo interno de éstas se han presentado en la práctica y en la interpretación de los artículos que norman estos espacios, porque el Código Municipal en sus competencias delega al concejo municipal (artículo 35) la facultad de establecer, planificar, reglamentar la programación, el control y la evaluación de los servicios públicos.

También delega la potestad al COMUDE de proponer al concejo municipal la asignación de los recursos de pre inversión e inversión del municipio. Eso no significa que sea obligatoria (la ambigüedad en esta disposición ha provocado confusión y confrontación entre la sociedad y los concejos municipales) y la aprobación de las propuestas que desde esa instancia se producen. Esto nos lleva a otro hallazgo: aunque la mayor cantidad de fondos viene del Ejecutivo, no

es fácil de establecer las asignaciones; y esto esencialmente es producto de que, según la ley, cada municipalidad tiene la potestad de designar la forma de financiamiento de cada concejo municipal de Desarrollo (Art. 21).

Además del Sistema de consejos de desarrollo, se reconoce la existencia, funcionamiento y los niveles de interacción e incidencia de los órganos indígenas, y representa un deber de las municipalidades velar porque todas las personas tengan información sobre cómo funcionan. En el caso de los indígenas debe informarse y facilitar su participación en los idiomas propios de la localidad (Ley de Idiomas Nacionales).

La existencia de Alcaldías Indígenas, Consejos Asesores Indígenas; Alcaldías Comunitarias o Auxiliares, se fundamenta en las formas reconocidas de participación legal de los vecinos de cada comunidad; cada espacio cumple con una función específica, tal cual se define a continuación.

- a) **Las Alcaldías Indígenas:** cumplen una función de representación de la población indígena, especialmente de las comunidades rurales, ante las autoridades municipales electas. En el artículo 55 del Código Municipal se establece explícitamente el reconocimiento, respeto y la promoción de las Alcaldías Indígenas, lo que significa apoyar su funcionamiento y reconocimiento de las funciones que tienen como expresión de los diferentes pueblos indígenas.
- b) **Consejos Asesores Indígenas:** En los municipios en los que exista al menos una comunidad indígena, de conformidad con lo que establece el artículo 23 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se debe establecer un Consejo Asesor Indígena, que asesorará al COMUDE en los temas relacionados a pueblos indígenas. El mismo procedimiento es el utilizado y reconocido para asesorar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo, que están conformados por autoridades indígenas reconocidas como propias, de acuerdo con sus propios principios, valores, normas y procedimientos.
- c) **La Alcaldía Comunitaria Auxiliar:** Expresión de una práctica histórica en la mayoría de municipios de Guatemala, especialmente los que cuentan con población indígena. Tiempo atrás las autoridades municipales nombraban como alcaldes(as) auxiliares (en periodo de un año), a las personas que escogían los vecinos, de acuerdo con la costumbre de cada comunidad. Dado que esta práctica tiene un enorme significado, en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria⁸⁶; el gobierno asumió el compromiso de proponer una reforma al Código Municipal (lo que permitió la emisión del decreto vigente).

⁸⁶ Firmado el 6 de mayo de 1996. Representa uno de los acuerdos de paz más importantes para el país.

Se reconoce que los alcaldes(as) auxiliares son nombrados por la comunidad en base a sus principios, valores, procedimientos y tradiciones; la práctica es importante y valiosa para el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana, pero requiere de mecanismos claros para garantizar su buen y efectivo funcionamiento. Las contradicciones se dan en la práctica, más que en el sistema delineado, ya que este nombramiento ha generado confrontaciones o divisionismos en los procesos de toma de decisiones a lo interno del municipio.

Dentro de esta dinámica un aspecto determinante, es la práctica de que sea el alcalde(sa) quien **designa** a los líderes comunitarios, que viene de la costumbre de la designación de los alcaldes(as) auxiliares.

Por tanto, ninguna de las opciones de conformación de COCODES descrita con anterioridad posibilita el verdadero papel de éstos porque si es nombrado a dedo por el alcalde(sa), los miembros del COCODE obedecerán a esta autoridad, y no decidirán bajo la perspectiva del desarrollo de su comunidad, por el contrario si son conformados con fines políticos en contra del alcalde(sa), tampoco velarán por el buen desarrollo de sus comunidades, si no su papel se convertirá en ser opositores de las propuestas del alcalde(sa), muchas veces sin más fundamento que las posiciones político partidarias adversas que manejan, no importando si son positivas o negativas las propuestas del alcalde(sa) para el desarrollo del municipio.

En el artículo 56 del Código Municipal, se indica que las alcaldías comunitarias o auxiliares serán reconocidas como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación entre el gobierno municipal y la comunidad. Según ley, el alcalde(sa) Comunitario o Auxiliar es el presidente del órgano de Coordinación (Junta Directiva) del Consejo Comunitario de Desarrollo -COCODES-. Y se le reconocen funciones en el artículo 58 del Código Municipal, destacando las siguientes: a) promover la organización y participación de la comunidad, b) colaborar en las necesidades de la Comunidad y de las propuestas de solución; c) promover el uso racional y sostenible de los servicios y obras municipales; d) ejercer y representar, por delegación del alcalde(sa), a la autoridad municipal; e) mediar en los conflictos que se presenten en la comunidad; f) velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y disposiciones emitidas por el concejo municipal o por el alcalde(sa).

El concejo municipal está obligado a sesionar por lo menos dos veces al año con los alcaldes (sas) auxiliares o comunitarios del municipio, este espacio de diálogo busca la coordinación adecuada entre las dos instancias, aunque existe una condicionante administrativa que determina el accionar del alcalde(sa) auxiliar; y es la comunidad la que dispone según acuerdo interno si la función de alcalde(sa) comunitario o auxiliar recibe alguna remuneración, de ser así, debe emitirse un reglamento, siempre y cuando la situación financiera de la municipalidad lo permita. El concejo municipal puede acordar, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, que

se establezca en el presupuesto municipal una asignación para cubrir los gastos de funcionamiento de las alcaldías indígenas comunitarias (Artículo 131 Código Municipal).

En conclusión es importantísimo que se resalte que la finalidad máxima del Sistema de los Consejos Desarrollo es crear una visión compartida de desarrollo dentro de sus integrantes y dentro de sus niveles, vinculante pero sobre todo integral, el reto fundamental se establece en minimizar al máximo el peligro de que la división de criterios supere a la unión.

5.4 Distorsiones de la coordinación político institucional a lo interno del municipio en Honduras

La Ley de Municipalidades define al municipio como una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernados por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

La administración de esta área local depende de una corporación municipal, electa por el pueblo. Esta figura de autoridad es la estructura básica territorial del Estado, que debiera reconocerse como el cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Para un adecuado funcionamiento las corporaciones municipales⁸⁷ tienen la facultad de crear su propia estructura administrativa partiendo de la realidad y las necesidades de la comunidad. Dentro de estas determinaciones, la Ley de Municipalidades establece la creación y funcionamiento de órganos submunicipales como una alternativa de apertura y participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local. La concepción de estos espacios de participación giran alrededor de la corporación municipal, tal cual se observa en la figura 5.2.

Para comprender las funciones y la vinculación que desarrolla cada estructura con la corporación Municipal, es necesario establecer las principales características de cada instancia y determinar su accionar en pro de la presencia e inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

Consejo de Desarrollo Municipal (CDM)

Los consejos de desarrollo municipal son instancias técnicas de carácter consultivo, que obligatoriamente deben conformar las 298 municipalidades del país. El reglamento general de la Ley de Municipalidades plantea en el artículo 49 que los CDM tienen como principal función la de asesorar a las corporaciones municipales sobre:

⁸⁷ Establecidos en el artículo 12 de la Ley de Municipalidades, Decreto 134-90 y sus reformas.

Figura N°. 5.2

Órganos submunicipales según el marco normativo municipal



Fuente: Elaboración propia, en base a la Ley de Municipalidades y sus reformas.

- El proceso de elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo urbanos y rurales
- En los planes de reordenamiento administrativo y en la conformación de los instrumentos normativos
- En la formulación de los presupuestos por programas, planes operativos, programas de inversión y las regulaciones respectivas
- En la consecución y contratación de empréstitos
- En la suscripción de convenios con el gobierno central y con otras entidades descentralizadas

El artículo 48 del marco normativo municipal establece que los consejos son conformados por un número de miembros igual al número de regidores que corresponda a cada municipio, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Electoral.

La integración de los CDM la ley faculta a las corporaciones municipales para el nombramiento de los miembros de esta instancia consultiva, de entre los representantes de las fuerzas vivas de la comunidad.

Entre las generalidades de los CDM, se destaca que estos deben ser conformados durante los primeros noventa días del inicio del gobierno municipal, y por ley los integrantes fungen el cargo sin remuneraciones y desempeñan sus funciones por el plazo de un año. Transcurrido este tiempo, por lo general son renombrados cada año durante el periodo de gobierno de la autoridad municipal que los eligió.

El CDM es presidido por el alcalde(sa) y se reúne obligatoriamente una vez al mes, en cuya jornada de trabajo se emiten dictámenes y recomendaciones sobre los asuntos de interés

de la comunidad, que son comunicados a la corporación municipal para su conocimiento y posteriores decisiones. Al respecto, los miembros del consejo pueden asistir a las sesiones de la corporación cuando sean invitados con derecho a voz pero sin voto.

Si se toma en cuenta que la composición de los consejos recae en las corporaciones municipales, cuya integración corresponde favorablemente al partido ganador, en la práctica los CDM llevan la tendencia de ser conformados con fines políticos, anteponiendo intereses sectoriales.

Alcaldes(as) auxiliares

Los alcaldes (sas) auxiliares son delegados de los alcaldes (sas) municipales y funcionan como sus representantes directos en una determinada jurisdicción municipal, estas figuras son incompatibles con los miembros de la corporación, es decir, no forman parte de la integración de los concejos municipales, aunque por disposiciones legales tienen derecho a asistir a las sesiones de la corporación con voz, sólo para referirse a los asuntos que competen a su específico ámbito.

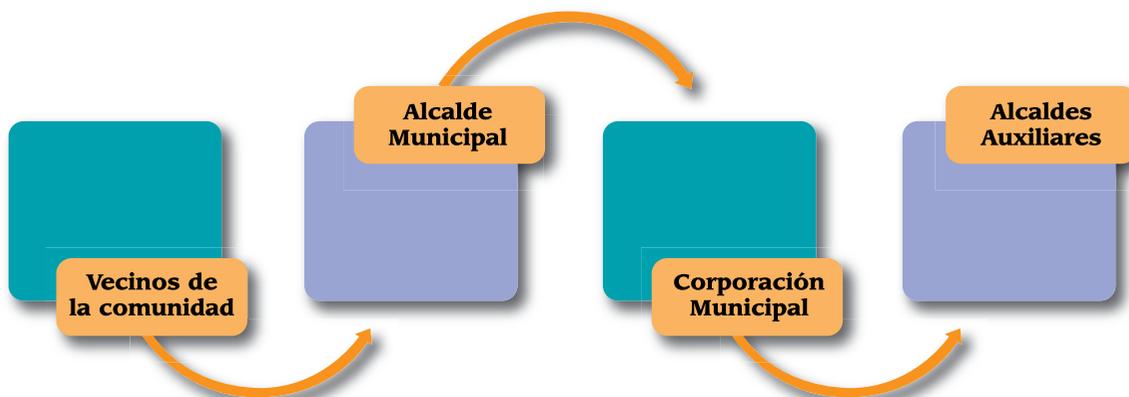
La Ley faculta la creación de los alcaldes (sas) auxiliares en el desempeño de las siguientes funciones: a) cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas y demás disposiciones emitidas por el concejo municipal, en el área de su jurisdicción; b) por delegación expresa del alcalde(sa), resolver problemas de competencia municipal en su jurisdicción; c) recibir y atender información, reclamos, quejas e inquietudes de los vecinos de su comunidad.

El nombramiento de los alcaldes (sas) auxiliares es facultad de la corporación municipal, que depende del proceso de propuesta por parte del alcalde(sa), quien a su vez los selecciona de una terna presentada por la voluntad mayoritaria de los vecinos (ver figura 5.3).

La ley no obliga a participar a los vecinos de una comunidad en la propuesta de nombramientos de los alcaldes (sas) auxiliares. En la actualidad existe apatía por parte de los ciudadanos en todos los aspectos que se vinculan con el quehacer político, por lo que la participación ciudadana en cuanto a la presentación de posibles electores puede recaer en aquellos vecinos afines al partido que gobierna el municipio, y con ello la selección de esta figura se determina más por una obediencia a las autoridades municipales que por los criterios de prioridad en cuanto a las necesidades de la comunidad.

Otro aspecto que podría considerarse como una distorsión en la toma de decisiones, parte de lo que se establece en el artículo 60 de la Ley de Municipalidades donde indica que tanto las autoridades de la administración central como la local, que tengan intervención en una determinada jurisdicción están obligados a cooperar con los alcalde(sa)s auxiliares para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo la dotación de materiales y las capacitaciones correspondientes; este tipo de intervenciones aunque puede resultar positiva

Figura N°. 5.3
**Proceso de selección de los alcalde (esa)s
 auxiliares en Honduras**



Fuente: Elaboración propia en base al artículo 55 del reglamento general de la Ley de Municipalidades.

en cuanto al fortalecimiento de esta figura, cabe tomar en cuenta que también puede causar un efecto condicionante al favorecer más a uno que a otro, inclinándose por aquel del cual perciba mayores beneficios.

Comisionado Municipal

Cada municipalidad cuenta con un Comisionado Municipal, cuyas atribuciones establecidas en la ley corresponden a ejercer como controlador social. El nombramiento a este cargo recae también en la corporación municipal, que mediante cabildo abierto hace la selección de un listado de cuatro personas propuestas por las organizaciones de la sociedad civil, tomando en cuenta como principales características para los postulados que sean personas de reconocido liderazgo y solvencia moral.

Un comisionado municipal ejercerá su cargo por un periodo de dos años (pudiendo ser reelecto) y laborará de manera gratuita, con el derecho por ley que se le asigne una partida dentro del presupuesto nacional para gastos de oficina y movilización. A continuación se enumeran las funciones y atribuciones que establece la Ley de Municipalidades, tomando en cuenta las reformas sobre este articulado aprobadas por la Asamblea Legislativa en este año (ver figura 5.4).

El cuadro anterior detalla las atribuciones de estos actores locales, de la cuales se destaca que el alcalde(sa) es la máxima autoridad ejecutiva dentro del término municipal y le corresponde la administración general y representación legal de la municipalidad; en cuanto al Comisionado

Municipal, le corresponde velar por el respeto a los derechos humanos y los intereses de las comunidades y el bien común; el alcalde(sa) auxiliar, por su parte, se desempeña como delegado del alcalde(sa) municipal y funciona como su representante directo en la jurisdicción municipal que le haya sido asignada. Figuras políticas que en el ejercicio de sus funciones procuran asuntos distintos pero relacionados entre sí, complementarios para el desarrollo y fortalecimiento municipal.

Las potestades, contenidas en el artículo 59 de la Ley de Municipalidades (y la sanción de las reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa en el año 2009), reflejan que el papel de Comisionado Municipal representa un avance incluyente de participación ciudadana en cuanto la toma de decisiones de carácter político en el desarrollo local. Pero cabe mencionar que el desempeño eficiente de los comisionados es determinado por el grado de independencia política que se muestre desde el momento mismo de su elección, que inicia con el involucramiento de la comunidad y de las autoridades municipales.

Otro factor condicionante para los comisionados es lo relacionado con los planes, proyectos o programas que ejecutan que deben guardar concordancia con los planes de desarrollo locales. Planes que a su vez deben ser planificados en base a un plan nacional promovido desde el gobierno central. Estas acciones ponen en riesgo los verdaderos intereses o necesidades locales y condicionan la autonomía municipal con respecto a la facultad de la libre administración y sus programas de desarrollo (Art. 12, Ley de Municipalidades).

Cuadro N°. 5.4

Comparación entre las funciones de las figuras de decisión más importantes dentro de los órganos subnacionales

Funciones y atribuciones del Alcalde(sa) Municipal	Funciones y atribuciones del Comisionado Municipal (artículo vigente)	Funciones y atribuciones del Alcalde(sa) Auxiliar.
<p><i>Entre otras:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Corresponde al alcalde(sa) las facultades de la administración general y representación legal de la municipalidad. • Presidir todas las sesiones, asambleas, reuniones y demás actos que realice la corporación. • Sancionar los acuerdos, ordenanzas y resoluciones emitidas por la corporación municipal. • Someter a la consideración y aprobación de la corporación informes y asuntos administrativos, como el presupuesto, el plan operativo, ordenanzas municipales, reconcimientos, reglamentos especiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Velar porque se cumpla la ley, sus reglamentos y las ordenanzas municipales. • Presentar toda clase de peticiones a las autoridades municipales y derecho a obtener pronta respuesta. • Velar por el respeto a los derechos humanos, a la comunidad, a la diversidad cultural, la biodiversidad y el ambiente. • Velar por los intereses de las comunidades y el bien común. • Coadyuvar en la presentación de servicios de procuración y asistencia social a las personas y sectores vulnerables, y demás que se encuentren en situaciones similares. • Supervisar la ejecución de los subsidios que se otorguen a los patronatos y organizaciones de la sociedad civil. • Las demás que determine el reglamento de la Ley de Municipalidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones aprobadas por la corporación municipal. • Resolver problemas de competencia municipal en su jurisdicción. • Recibir y atender información, reclamos, quejas e inquietudes de los vecinos sobre asuntos que afectan el bienestar de la comunidad. • Recibir toda notificación que le hagan los vecinos, sobre bienes extraviados. • Las demás que por ley le corresponden.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Municipalidades y sus reformas.

Instancias ciudadanas

El marco normativo del país reconoce como derecho la participación de los vecinos de un municipio en la gestión y desarrollo de los asuntos locales a través de mecanismos de carácter consultivo y de aquellos cuyo propósito es la de ser fiscalizadores por medio de las auditorías sociales. Aunque de estos elementos no se registran datos precisos que contabilicen o describan el proceso y la participación de población, se reconoce que el Plebiscito, el Cabildo Abierto, los Patronatos y las Comisiones Ciudadanas de Transparencia, son las instancias que rigen a la comunidad o la municipalidad para abordar asuntos de interés en determinado municipio. A continuación se describe cada una de ellas con sus funciones específicas:

a) Plebiscito

Se convoca a plebiscito a todos los vecinos de un término municipal para tomar decisiones sobre asuntos de suma importancia, como la creación de un municipio, la fusión o mancomunidad entre municipios, casos especiales de importancia e interés local y asuntos que tengan directa relación con la existencia misma del municipio, su autonomía,

la defensa de los recursos naturales, preservación y mejoramiento del sistema ecológico y medio ambiente, fijación o modificación de tasas y contribuciones, ejecución de obras físicas de magnitud, adopción de programas y compromisos a largo plazo.

Para la realización del plebiscito, el reglamento de la Ley de Municipalidades (Art. 18) pauta la observancia de las siguientes normas:

- El alcalde(sa) tendrá la obligación de convocar a plebiscito dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución, de la Corporación Municipal, en donde se acordó la celebración.
- Dentro de este mismo plazo, el concejo deberá conformar una Comisión Local que se encargue de la preparación, celebración y supervisión del plebiscito. La comisión estará integrada por tres representantes de la sociedad civil interesada y dos miembros municipales.
- La Comisión Local tiene el deber de preparar y aprobar un reglamento para la práctica del mecanismo de consulta.

- La comisión deberá nombrar Subcomisiones Auxiliares para determinadas zonas, integradas por dos representantes de la de la comunidad y un representante de la municipalidad.
- Corresponde a la comisión hacer el conteo de los votos, establecer mediante acta el resultado obtenido de la consulta y hacer entrega del mismo al concejo municipal, que tiene la obligación de hacer cumplir la voluntad soberana de los vecinos de un municipio.

b) Cabildo abierto

El cabildo abierto es una asamblea o sesión de carácter consultivo que constituye un instrumento de comunicación directa entre la ciudadanía y las autoridades del gobierno municipal. La finalidad de este mecanismo es procurar que las administraciones locales respondan a la voluntad popular. Para celebrar este tipo de reuniones, la ley establece las siguientes consideraciones:

- Los cabildos abiertos se realizarán con la comunidad o con uno o más sectores de la misma, por lo menos cinco veces durante el año.
- Las asambleas de carácter consultivo con representantes de organizaciones locales se celebrarán tantas veces sean necesarias.
- La convocatoria en ambos casos será decidida por simple mayoría de los miembros del concejo.
- De conformidad al artículo 114 de la Ley de Municipalidades, la corporación tendrá la obligación de responder de forma inmediata a las peticiones que sobre su gestión o asuntos de interés general que planteen los asistentes, en caso de rendición de cuentas, la ley otorga un plazo de 15 días para responder.

c) Patronatos

Los patronatos son estructuras naturales de organización, vinculadas por lazos de conveniencia en un determinado municipio, barrio, colonia o aldea, constituidas como unidades básicas auxiliares de una administración pública. El artículo 302 de la Constitución de la República reconoce el derecho a los ciudadanos de asociarse libremente para los fines exclusivos de procurar el mejoramiento y desarrollo de las comunidades. Cada municipio, puede contar con patronatos con la finalidad de buscar beneficios a las respectivas comunidades.

Un patronato está conformado por una junta directiva, la cual es electa anualmente por voto directo y secreto de los vecinos de la comunidad. Para el cumplimiento de sus propósitos, los patronatos cuentan con personería jurídica y con estatutos que determinan los alcances y finalidad de creación.

d) Comisiones Ciudadanas de Transparencia (CCT)

Son los mecanismos más recientes que se han creado para impulsar la participación popular sobre los intereses del municipio; las comisiones surgen de la necesidad de los ciudadanos por obtener prontas respuestas sobre la administración de un gobierno local. En la práctica, las CCT han mantenido presencia dentro de las principales ciudades del país como instancias controladoras o fiscalizadoras de la distribución y ejecución de los recursos que manejan las municipalidades.

Las funciones que ejercen las comisiones ciudadanas de auditoría social han generado cambios en cuanto a la aplicabilidad de herramientas de transparencia y rendición de cuentas; pero se han visto limitadas en el ejercicio de sus funciones porque carecen de lineamientos jurídicos que determinen sus alcances. Para solventar esta carencia y fortalecer la existencia de las CCT, la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) incidió, durante este año, ante la Asamblea Legislativa para que aprobara las reformas de la Ley de Municipalidades, y mediante la adición de nuevos postulados se determine en la ley las atribuciones de las CCT. El decreto legislativo se aprobó pero aún no ha sido sancionado por el Poder Ejecutivo.

Entre las reformas a la ley, mediante la adición del artículo 59B, se establecerá que las comisiones son mecanismos de participación ciudadana que se crearán en cada municipio con el objetivo de realizar auditorías sociales en un término municipal para vigilar los procesos de gestión pública que aseguren la transparencia en la ejecución de programas y proyectos, así como la prestación de servicios públicos de manera eficaz y eficiente.

Como atribuciones, la Ley de Municipalidades determina las siguientes:

- Vigilar la participación de la ciudadanía en la socialización del presupuesto municipal
- Velar porque el nombramiento y destitución de servidores públicos municipales sean en el marco de la ley
- Verificar que los cabildos abiertos y otros mecanismos de participación ciudadana, respondan a los intereses de la ciudadanía
- Garantizar la transparencia de los escrutinios en los patronatos, plebiscito o cabildos abiertos
- Verificar que las respuestas a las solicitudes ciudadanas se respondan imparcialmente por parte del concejo municipal
- Verificar y dar seguimiento al estudio de impacto ambiental en toda obra pública o privada cuando atenten contra los intereses municipales
- Apoyar al gobierno municipal en la creación de alianzas estratégicas
- Participar en acciones conjuntas de evaluación de los servicios públicos que presta la municipalidad o entidad privada

- Verificar e informar la ejecución de proyectos sociales
- Apoyar al concejo municipal en la corresponsabilidad ciudadana de pagar los tributos municipales
- Velar por el cumplimiento de la Ley de Transparencia y la Ley de Participación Ciudadana
- Contribuir a la identificación y prevención de actos de corrupción de los funcionarios públicos existentes en el territorio
- Otras afines a sus competencias, que las comisiones estimen convenientes.

Los mecanismos ciudadanos –además– tienen el reto de consolidar su presencia de forma tal que influyan de manera positiva a la costumbre de limitar las consultas a un mero proceso administrativo, y dejar de lado la práctica política de condicionar estos espacios a intereses partidarios, común en los gobiernos locales. Este aspecto es la principal limitante para el funcionamiento de los mismos y constituye el principal descrédito para las decisiones que desde estos órganos se impulsan y se toman y que son la principal causa que obstaculice el desarrollo integral de los municipios.

5.5 Distorsiones de la coordinación político institucional a lo interno del municipio en El Salvador

Una de las pocas instituciones del Estado salvadoreño en las que por ley se establece la obligatoriedad de la participación ciudadana en la toma de decisiones es en los gobiernos municipales⁸⁸. El Código Municipal establece que es una competencia municipal “la promoción en la participación ciudadana en la resolución de problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población”, (Art. 4 del Código Municipal).

Ahora bien, ¿cómo es el mecanismo para la realización de estas prácticas⁸⁹? En el artículo 117 del Código Municipal se establece que “en la consulta popular se tomará en cuenta únicamente a los ciudadanos domiciliados en el respectivo municipio y podrá efectuarse por decisión de la mayoría calificada de Concejales propietarios electos, o a solicitud escrita de al menos el 40 por ciento de los ciudadanos del municipio habilitados para ejercer el derecho al sufragio. Éstas serán para fortalecer las decisiones del concejo municipal y políticas públicas locales, sin obstaculizar el ejercicio y conformación del gobierno local”.

⁸⁸ En el 2003 COMURES presentó una propuesta de Ley de Transparencia Municipal en la que se aborda de manera más detallada los mecanismos de participación ciudadana como parte de la transparencia que deberían de tener las municipalidades hacia los ciudadanos.

⁸⁹ COMURES cuenta con los siguientes instrumentos para el fortalecimiento municipal y la participación ciudadana: Modelo de manual de procedimiento para el registro y control de empresas, Manual de aplicación criterios básicos de los procesos participativos de desarrollo municipal, Planeación Estratégica Participativa Herramienta para estimular procesos de participación Ciudadana en el Ámbito Municipal.

La ley municipal también establece que los concejos que implementen estos mecanismos de participación ciudadana no podrán actuar en contra de la opinión de la mayoría, “si en ésta participa al menos el 40 por ciento del número de votantes en la elección del concejo municipal, que antecede a la consulta popular, según certificación del acta que al respecto extienda el Tribunal Supremo Electoral”.

Esta concepción de participación ciudadana puede entenderse en dos dimensiones. Por un lado, implica el involucramiento de la ciudadanía en la búsqueda de soluciones a los problemas que los afectan directamente; y por tanto, más que actores distantes en la gestión municipal, se entiende que los ciudadanos pueden llegar a ser agentes de cambio. Por otro lado el involucramiento de los ciudadanos en la solución de problemas abona a la transparencia en la gestión municipal; y con ello, también se fortalece a la promoción de una cultura política democrática desde lo local.

Ahora bien, además de ser una competencia municipal, el Código Municipal determina que la promoción de la participación ciudadana es un mandato de los gobiernos municipales. En el artículo 115 de la normativa se establece que “es obligación de los gobiernos municipales promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere conveniente. A continuación, en el artículo 116, se establecen nueve mecanismos de participación ciudadana:

- Sesiones públicas del Concejo;
- Cabildo abierto;
- Consulta popular;
- Consulta vecinal y sectorial;
- Plan de inversión participativo;
- Comités de Desarrollo Local;
- Consejos de Seguridad Ciudadana;
- Presupuesto de inversión Participativa; e
- Otros que el concejo municipal estime conveniente.

Otra de las formas de participación ciudadana establecidas en el Código Municipal son las mancomunidades o microrregiones. Se trata de regiones conectadas en función de varias características como: vías de acceso, entorno ambiental, patrimonio económico, entre otras.

En el Código Municipal se establece que las comunidades podrán asociarse para participar en la solución de problemas y necesidades de la comunidad, “así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma. Las asociaciones podrán participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquier otra que fuere legal y provechoso a la comunidad” (Art. 118).

Las asociaciones deberán elaborar sus propios estatutos en las que se estipulará: su nombre, domicilio, territorio, objetivo, órganos directivos, atribuciones, derechos y obligaciones entre otros. En el artículo 123 se establece que “los municipios deberán priorizar la incorporación de los ciudadanos

en las asociaciones comunales y su participación organizada a través de las mismas. De igual manera a través de las asociaciones deberán propiciar el apoyo y participación en los programas estatales y municipales de beneficio general o comunal”.

Pese a que existe un marco jurídico que lo respalde el acceso a la información, como componente de la participación ciudadana, no es absoluto. Por un lado, la ley no especifica a qué tipo de información se puede acceder, ni los mecanismos ni plazos para obtenerla. La imprecisión en la forma en cómo se hará efectivo este mecanismo puede dar lugar a distorsiones entre lo establecido en la ley y la práctica.

Si bien en el espíritu de la ley se podría promover la participación ciudadana a través de la transparencia de la gestión municipal, específicamente a través del acceso a información pública, en la práctica esta puede ser inconclusa o limitada de manera discrecional por los funcionarios municipales. Por ejemplo, ¿quién decide qué información es pública sobre la gestión municipal, el ciudadano solicitante o el funcionario?

Aunque la ley establece mecanismos de participación, en la práctica no todos los municipios pueden realizarlos con la regularidad necesaria. Para Ana Deysi Villalobos, diputada del FMLN, miembro de la Comisión de Asuntos Municipales y ex alcaldesa del municipio de Ayutuxtepeque, hay municipios que son tan débiles económicamente que no cuentan con los recursos necesarios para realizar las consultas de manera periódica, porque lo que realizan sólo uno al inicio de la gestión. Por ejemplo, varios municipios hacen una consulta para la elaboración y aprobación de planes de desarrollo local o de inversión municipal y con los insumos de ésta consulta se ejecutan los mismos.

La falta de recursos para la realización de estas consultas ciudadanas podría plantearse como una distorsión, pues pese a que las municipalidades cuentan con el respaldo legal para la ejecución de éstas, en la práctica es precisamente la falta de recursos económicos la que impide su concreción con la frecuencia que se requeriría para institucionalizar estos mecanismos en todos los municipios.

Pero la falta de recursos no es el único obstáculo para la implementación de estos mecanismos. Muchas veces se trata de prácticas que no siempre son puestas en marcha dada a la existencia de una cultura política poco sustentada en la transparencia, y más específicamente en la rendición de cuentas. Actualmente, existen mecanismos de rendición de cuentas, tanto en el manejo del recurso económico como en las decisiones sobre políticas públicas y el ejercicio eficaz y eficiente de la función pública. Un ejemplo de esto son las auditorías (de gestión y financiera) que la Corte de Cuentas realiza en las gestiones municipales anualmente. En la figura 5.4 se muestra la relación entre ambas instituciones.

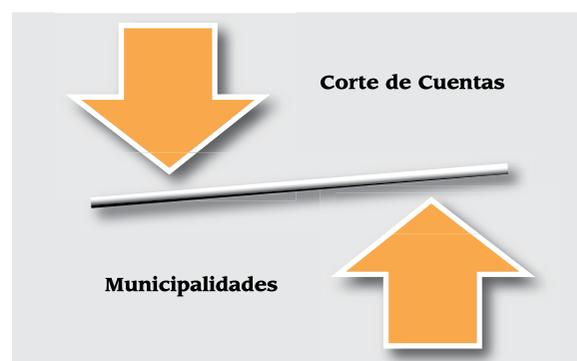
En la figura No 5.4 la rendición de cuentas se realiza de institución a institución. Es decir, la Corte de Cuentas audita la gestión municipal (Art. 207 de La Constitución de la República de El Salvador). Pero si bien existen mecanismos

de rendición de cuentas entre instituciones, el vacío podría crearse al ejecutar una rendición de cuentas vertical. Es decir, de los ciudadanos hacia las instituciones.

Si bien, el Código Municipal establece el acceso a información sobre la gestión municipal, tal y como se explicó anteriormente, no explica de qué tipo será y cuál es el procedimiento para acceder a ésta. Al no existir claridad en el qué y en el cómo se puede fomentar una cultura política que se caracterice por la discrecionalidad de los funcionarios municipales y no en la transparencia.

Figura N°. 5.4

Rendición de cuentas entre instituciones



Fuente: Elaboración propia

5.6 Distorsiones políticas de coordinación político-institucional a lo interno del municipio en Nicaragua

Las distorsiones políticas externas se definen como aquellas distorsiones que puedan surgir en la gestión municipal por parte de sus autoridades, sean alcaldes (sas) o integrantes del concejo municipal, y otro tipo de autoridades subnacionales con incidencia en los municipios. Estas distorsiones pueden ser producto de choque de competencias y/o representación política y legal de la población.

La Constitución Política de Nicaragua estipula en su Art. 176 que “*el municipio es la unidad base de la división política administrativa del país*”. Dicho enunciado establece al municipio como la unidad territorial mínima de nivel de gobierno con autonomía administrativa, financiera y política, por cuanto es el último nivel de gobierno electo mediante elecciones formales, ejerciendo las autoridades funciones ejecutivas, administrativas, normativas y deliberativas.

La misma constitución estipula en su Art. 177 que “*los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida*

en el desarrollo socio-económico de su circunscripción", dando pie a una gran gama de acción para llevar a cabo las distintas políticas públicas sin especificar su rol. Sin embargo, el artículo 175 establece entidades sub nacionales de división política – administrativas: los Departamentos y las Regiones Autónomas del Atlántico.⁹⁰ En el caso de los Departamentos, estas instancias administrativas son sólo meros referentes que sirven para demarcar la división política del país, no siendo en ningún caso instancias de gobierno ni de toma de decisiones. Son hasta el momento una ficción jurídica nacida de la Constitución política de Nicaragua.

Los departamentos están establecidos en la Ley 59 o Ley de división Política Administrativa. En ella se establece el número y municipios que los conforman. Sin embargo, no se establecen funciones ni autoridades. En la práctica funciona solamente como una extensión del gobierno central, sirviendo esta división política para establecer delegaciones departamentales que están bajo el mandato de la administración del gobierno central a través de sus instituciones.

Asimismo, funcionan como un medio intermedio para desagregar información estadística sobre aspectos económicos, sociales y socio demográficos. En el estudio realizado por AMUNIC y el Fondo de las Naciones Unidas para la Población **"Análisis de los mecanismos e instrumentos de generación de información de tipo estadística y su uso en las municipalidades y entidades de gobierno (MINED y MINS) en seis municipios de Nicaragua"**, se establece que las únicas instituciones del ejecutivo con presencia a nivel municipal son el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y la Policía Nacional.

El resto de instituciones no necesariamente tienen presencia en todos los municipios. Sin embargo, la necesidad de contar con información desagregada a nivel municipal, tanto para dirigir mejor la inversión pública como para monitorear y evaluar el desarrollo e impacto de las políticas, ha establecido prioridades de trabajo en las asociaciones de municipios y en las instituciones de gobierno central de centros de generación de información en las alcaldías.

El único nivel supra municipal que cuenta con una verdadera estructura de gobierno y con suficiente capacidad de gestión y toma de decisiones en base a un marco jurídico es el de las regiones autónomas (RAAS y RANN). Este nivel sí posee autoridades políticas electas, por lo que se desprenden funciones administrativas y políticas que implican relaciones a nivel municipal. Sus autoridades se agrupan en el órgano de Consejos Regionales Autónomos, que se rigen por el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica o Ley 28 y se sustenta tanto en la Constitución Política y en la Ley de Municipios.

⁹⁰ Artículo 175. Constitución Política de la república de Nicaragua: El territorio nacional se dividirá para su administración, en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales.

Los Consejos Regionales Autónomos

En el estatuto de autonomía (Ley 28) se establecen como órganos administrativos de las regiones autónomas el Consejo Regional, la Coordinación Regional, las autoridades municipales y comunales y otros correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios. (Art. 15, Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas).

Los Consejos Regionales y la Coordinación Regional son las autoridades superiores de la Región Autónoma correspondiente, estableciéndose que la administración municipal se regirá por el Estatuto y la Ley de Municipios, como forma de garantizar la autonomía municipal, siendo según la asesoría jurídica de AMUNIC, dos niveles de administración complementarias. Dichos Consejos lo integran 45 miembros en cada región. También son parte de los Consejos Regionales los diputados ante la asamblea nacional originarios de dichas regiones.

La elección de los integrantes de los Consejos Regionales, se realizan por medio de 15 circunscripciones. Las circunscripciones deben conformarse de acuerdo, dentro de lo posible, a la diversidad étnica que rige en el territorio.

Actualmente en los consejos regionales tienen presencia 4 partidos, de los cuáles uno es regional y los restantes tienen carácter nacional (ver cuadro 5.5).

Cuadro N°. 5.5
Consejos regionales autónomos en Nicaragua

Partido Político	Consejo Regional RAAN	Consejo regional RAAS
PLC	16	22
FSLN	17	11
ALN	0	6
YATAMA	12	6
Total	45	45

Fuente: Elaboración propia en base a resultados CSE. 2006

En el Consejo Regional de la RAAN se eligió a la coordinación regional en base a la alianza FSLN – YATAMA, mientras que en la RAAN domina la alianza PLC-ALN.

Del seno de los Consejos Regionales se elige una junta directiva conformada por 7 miembros, siendo los cargos presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos vocales, debiendo estar representadas en ella esta cada una de las comunidades étnicas de la respectiva Región Autónoma. Sus atribuciones están establecidas en el artículo 27 de la Ley 28. Dichas atribuciones son:

- 1- Coordinar sus actividades y las del Consejo con el Coordinador Regional y, a través del mismo, con los

- demás funcionarios regionales de los Poderes del Estado.
- 2- Convocar reuniones ordinarias o extraordinarias y elaborar la agenda de las mismas.
 - 3- Nombrar comisiones permanentes y especiales.
 - 4- Realizar todas aquellas gestiones necesarias para el interés, bienestar y desarrollo de la región.

El peso ejecutivo de las Regiones Autónomas se manifiesta a través de la figura del Coordinador Regional, quien tiene además de las funciones propias, ostenta el cargo de representante de la presidencia de la república.

Atribuciones regionales

Las atribuciones que asumen los órganos administrativos en las Regiones Autónomas son para asumir competencias en cuanto a articular los planes y políticas regionales con los nacionales. Esta posición conlleva a administrar los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales, etc. en coordinación con los ministerios de Estado correspondientes. Expresiones concretas de estas funciones son la implementación de los Modelos de Atención Integral de Salud y el Sistema Educativo Autóno-mico Regional.

A nivel económico se establecen las atribuciones de impulsar los proyectos económicos, sociales y culturales propios, fomentando el intercambio tradicional con las naciones y pueblos del Caribe, de conformidad con las leyes nacionales y procedimientos que rigen la materia promoviendo la articulación del mercado interregional e interregional, contribuyendo de esta manera a la consolidación del mercado nacional. Resalta en el ámbito económico la potestad de establecer impuestos regionales conforme las leyes que rigen la materia.

A nivel cultural se establece la atribución de promover la cultura regional y nacional. También se establece el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico, así como aprovechar de forma proporcional la explotación racional de los recursos mineros, forestales, pesqueros.

Dichas atribuciones se llevan a cabo mediante el ejercicio de las funciones de las autoridades regionales. Dichas funciones se determinan en el ámbito político y económico (ver cuadro 5.6).

Estas funciones se limitan al ámbito competencial regional. Sin embargo, hay aspectos que podrían chocar con la autonomía municipal. Ante estas situaciones se sobrepone el principio de la administración pública, que priorizan los intereses generales ante los intereses particulares, siendo la Región Autónoma la delimitación general. Sin embargo, si las contradicciones limitan seriamente los intereses municipales, éstos pueden recurrir de amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

5.7 Distorsiones políticas de coordinación político-institucional a lo interno del municipio en Costa Rica

La desconcentración de la toma de decisiones en Costa Rica llega más allá de los gobiernos locales, ya que la legislación nacional reconoce la existencia de dos instancias submunicipales, que son los Concejos de Distrito y los Concejos Municipales de Distrito, que pueden ser considerados como pequeñas municipalidades dentro de un mismo cantón. Ambos órganos tienen una estructura y funciones distintas, pero se estructuran a nivel distrital, que es la división territorial más pequeña del país. A continuación se explicara la naturaleza de cada uno de estos órganos.

Los Concejos de Distrito

De acuerdo con el artículo 54 del Código Municipal, los Concejos de Distritos son los órganos que tienen la responsabilidad de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Constituyen entonces el nivel de representación más pequeño en la división administrativa del país y les corresponde promover la eficiencia de la actividad del sector público municipal y velar por ella.

Este cuerpo colegiado a nivel distrital es la instancia donde por excelencia se puede fomentar un mayor nivel de participación ciudadana, ya que permite que un grupo poblacional más pequeño canalice sus necesidades e intereses a la municipalidad como parte de un proceso de consenso entre los diferentes actores sociales que integran dicho distrito.

Según lo establece el Código Municipal, los Concejos de Distrito son los encargados de proponer, al concejo municipal, los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación y otro tipo de ayudas estatales que alguna institución ponga a disposición de determinado distrito. Deben además gestionar las respectivas recomendaciones de prioridad al concejo municipal, sobre la ejecución de obras públicas en el distrito, esto si las instituciones públicas desconcentran este tipo de decisiones.

Otra de las funciones de estos órganos submunicipales es la de emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales en sus respectivos distritos, así como proponer al concejo municipal la forma de cómo utilizar otros recursos públicos que estén destinados al respectivo distrito, que son los fondos que se conocen con el nombre de partidas específicas. Los concejos de distrito deben además, recibir toda queja o denuncia sobre la ilegalidad o arbitrariedad de una actuación material, acto, omisión o ineficiencia de las y los funcionarios públicos, y deben trasladar estas denuncias ante el órgano o ente público que corresponda y en los casos que amerite, darle seguimiento hasta la resolución final.

Cuadro N°. 5.6

Atribuciones de los órganos administrativos en las Regiones Autónomas de Nicaragua

	Consejo Regional	Coordinador de Consejo
Autonomía Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Regular los asuntos regionales que le competen. Elaborar el anteproyecto de demarcación y organización municipal. Determinar mediante resoluciones la subdivisión administrativa de los municipios de su región. Elaborar y aprobar su propio Reglamento Interno. 	<ul style="list-style-type: none"> Nombrar a los funcionarios ejecutivos de la administración regional. Organizar y dirigir las actividades ejecutivas de la región. Gestionar asuntos de su competencia ante las autoridades nacionales. Administrar el fondo especial de desarrollo y promoción social, de acuerdo a la política establecida por el Consejo Regional y rendirle informes periódicos de su gestión, a través de la Junta Directiva.
Autonomía Financiera	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar el Plan de Arbitrios de la Región. Elaborar el anteproyecto de Presupuesto Regional. Velar por la correcta utilización del fondo especial de desarrollo y promoción social de la Región 	
Autonomía Política	<ul style="list-style-type: none"> Participar en la elaboración, realización, planificación y seguimiento de las políticas y programas que afecten a su región. Resolver los diferendos de límites dentro Comunidades de su respectiva región. Elegir de entre sus miembros al coordinador regional y sustituirlo en su caso. Elaborar un anteproyecto de ley relativa al uso racional y conservación de los recursos naturales de la región. Pedir informes o interpelar según el caso a los Delegados de los ministerios y entes estatales que funcionen en la región y a los funcionarios regionales. Elegir de entre sus miembros a su Junta Directiva. Conocer y admitir, en su caso, de las renunciaciones que presenten sus miembros o los de la Junta Directiva. Promover la integración, desarrollo y participación de la mujer en todos los aspectos de la vida de la región. 	<ul style="list-style-type: none"> Representar a su región. Cumplir y hacer cumplir las políticas, directrices y disposiciones del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el presente Estatuto, leyes y reglamentos. Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas del Consejo Regional.

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 28 o Estatuto de Autonomía

Además, recae en los Concejos de Distrito la función de fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en la toma de decisiones concerniente a su distrito y tienen la obligación de reportar un informe semestral a la municipalidad donde se presente el destino de los recursos que se les asignó y las instancias ejecutoras de los proyectos implementados. Se debe enviar una copia de dicho informe a la Contraloría General de la República.

Internamente, los Concejos de Distrito se organizan mediante un Reglamento de Funcionamiento de los Concejos de Distrito, que debe ser aprobado por el concejo municipal de cada municipalidad, por lo que no existe una serie de lineamientos legales que rijan de manera general a estos órganos submunicipales, sino que cada gobierno local tiene la potestad de establecer los mecanismos bajo los que éstos se organizan, gracias a la potestad que le otorga el Código Municipal al órgano legislativo municipal.

Los representantes que integran los Concejos de Distrito son elegidos popularmente por un período de cuatro años, simultáneamente con la elección de los alcaldes (sas), y se componen de un total de cinco miembros propietarios y cinco síndicos suplentes, quienes desempeñan sus funciones de manera gratuita.

Es importante tener claro que los consejos de distrito no tienen acceso al presupuesto del gobierno central y, en lo que respecta al presupuesto del gobierno local, tal y como se señaló anteriormente, estos órganos deben remitir a la municipalidad los proyectos prioritarios que de acuerdo a las necesidades específicas se necesitan implementar en su distrito, pero queda a criterio de la municipalidad cuáles de estos proyectos, de todos los distritos, se incorporan en el presupuesto. Por lo tanto, los consejos de distrito vienen a constituir los entes mediante los cuales las comunidades canalizan sus demandas a las municipalidades pero no son los ejecutores presupuestarios de los recursos municipales.

A pesar de que no acceden directamente al presupuesto municipal, el Código Municipal señala que las municipalidades deben suministrar a los Concejos de Distrito el apoyo administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones, por lo que durante la primera semana de julio, los Concejos de Distrito deben presentar a la municipalidad la lista de programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, que tengan su sustento en el Plan de Desarrollo Municipal.

Tal y como se puede evidenciar en los párrafos antes expuestos, los Concejos de Distrito sí tienen capacidad para influir en el desarrollo de los cantones, aunque finalmente la decisión pase a manos del concejo municipal y aquí pueden priorizarse otros intereses. Sin embargo, los Concejos de Distrito constituyen el mecanismo de participación ciudadana que se aplica por ley en todos los cantones del país y, aunque en algunos casos la participación puede ser menor, es el punto donde convergen los miembros de la comunidad a exponer necesidades que van desde asfaltado de calles, infraestructura escolar, la construcción de un centro de atención de salud, el alumbrado público y otro tipo de demandas puntuales que reúne a los grupos de vecinos y los hace partícipes del establecimiento de prioridades en la toma de decisiones del gobierno local.

A pesar de ello, se puede ver cómo el concejo municipal viene de nuevo a ser la instancia con la mayor cuota de poder en lo que respecta a la gestión de las decisiones locales, y ya en este nivel de decisión, los miembros del Concejo pueden darle prioridad a los proyectos del distrito al que pertenecen, por lo que en este punto nuevamente los intereses de carácter personal pueden prevalecer sobre las necesidades más urgentes del cantón y sobre los intereses de cada partido.

Aun cuando existen otros mecanismos de participación ciudadana en el nivel local, como los plebiscitos, no todas las municipalidades los emplean, por lo que el Código Municipal les asigna a los Concejos de Distrito la tarea de fomentar la participación de los vecinos de forma consciente y democrática, pero queda a criterio de cada municipalidad las disposiciones que dentro del Reglamento de Funcionamiento de los Concejos de Distrito incluyan las disposiciones y los métodos para cumplir con este objetivo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta participación no va más allá de los síndicos que conforman este órgano submunicipal y algunos líderes comunales, ya que son muy escasos los procesos reales de convocatoria para que la comunidad se integre. En este punto viene a ser fundamental el grado de interés y de vinculación que tengan los vecinos del distrito para formar parte de este proceso de participación.

Retomando el tema de las funciones de los Concejos de Distrito, es importante señalar que la Ley de Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional señala también, en su artículo 4, que los Concejos de Distrito deben facilitar el proceso de selección de proyectos, programas y obras prioritarias, así como promover la participación popular de las comunidades en la asignación de los recursos provenientes de partidas específicas.

Las partidas específicas constituyen el conjunto de recursos públicos asignados en los presupuestos nacionales que se destinan para atender necesidades públicas locales, comunales o regionales en la forma de proyectos de inversión o programas de interés social, las cuales pueden estar a cargo de la municipalidad de manera directa o a través de contrataciones o por medio de convenios con otras instituciones gubernamentales o no gubernamentales.

En dichas partidas específicas se incluyen recursos públicos que se utilizarán para financiar proyectos y obras que se ejecutan desde las asociaciones de desarrollo comunal, así como por entidades privadas promotoras del desarrollo comunal, regional o local.

Para llevar a cabo este proceso de selección de proyectos, los Concejos de Distrito deben integrar a un representante de cada una de las entidades privadas idóneas para administrar fondos públicos, representativas del distrito, quienes participarán en la estructura de la toma de decisiones únicamente durante esta selección.

En buena medida y según lo establece la ley, los proyectos, obras y programas que son financiados por las partidas específicas buscan solucionar un problema general y realizar un impulso en el desarrollo local, mientras que los programas de inversión se orientan en su mayoría a la construcción, reconstrucción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura pública, comunal y regional.

De esta forma, a los Concejos de Distrito se les asigna la priorización de los proyectos de inversión, de promoción del desarrollo y la cultura en sus respectivos distritos, en donde deben tomar en cuenta a las entidades privadas del distrito. Sin embargo, el sentir de muchos síndicos y de los miembros de las comunidades en general, es que el monto de partidas específicas que se asigna a los Concejos de Distrito es demasiado bajo en comparación con las necesidades en temas de infraestructura y las insuficiencias que en materia social se padecen.

A lo interno de los Concejos de Distrito existe, en muchos casos, un alto nivel de desorganización que impide poner en marcha los objetivos para los que fueron creados. De forma general, presentan problemas para coordinar reuniones, convocatorias y demás detalles, por lo que se ha estado agudizando un debilitamiento del compromiso y una alta desmotivación por los pocos recursos que les son asignados y que les impiden responder a las necesidades del distrito.

Actualmente, se encuentra en discusión en el seno de la Comisión de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de la Asamblea Legislativa de la República, un proyecto de reforma integral al Código Municipal, en el cual se establecen nuevas atribuciones a los Concejos de Distrito, tales como identificar y representar los intereses del distrito ante los órganos del gobierno municipal, coordinar con las asociaciones de desarrollo y demás actores sociales, las diferentes actividades dentro del distrito.

Este proyecto de reforma contempla el pago de una dieta para los síndicos que debe ser determinada conforme a un Manual General de Remuneración adoptado por las municipalidades y establece también que los Concejos de Distrito deberán sesionar ordinariamente al menos dos veces al mes y de manera extraordinaria cuando sean convocados por las autoridades del gobierno local; señala también que las dietas corresponderán únicamente a las sesiones ordinarias.

Estos cambios pueden venir a favorecer a los Concejos de Distrito, reconociendo económicamente su labor y estableciendo de esta manera un mayor compromiso con la comunidad, además el establecer las fechas puede llevar a mitigar algunos de los problemas de coordinación que estos órganos padecen en la actualidad.

Los Concejos Municipales de Distrito

Es importante hacer la distinción entre los Concejos de Distrito y Concejos Municipales de Distrito. Estos últimos fueron creados mediante la ley 8173 del año 2001, la cual establece que son órganos con autonomía funcional propia adscritos a la municipalidad del cantón respectivo cantón.

Estos órganos se constituyen cuando un distrito se encuentra en una situación de lejanía geográfica y administrativa con respecto a la cabecera del cantón donde pertenecen. Para la creación de los mismos se hace necesario que al menos doscientos cincuenta vecinos del distrito lo soliciten al concejo municipal de su cantón, el cual lo deberá aprobar con al menos dos terceras partes del total de sus miembros. Posteriormente a esto, el proyecto de creación debe ser sometido a consulta popular, mediante su publicación en el Diario Oficial la Gaceta y otro diario de circulación nacional y deberá contar con el voto favorable de al menos un 15% de los votantes inscritos en el cantón.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito (Ley 8173), estos están integrados como órganos colegiados, por cinco concejales propietarios y sus respectivos suplentes, quienes deben ser vecinos del distrito y serán elegidos de manera popular en la misma fecha de las elecciones de síndicos e igualmente por un período de cuatro años. Estas autoridades tendrán las mismas atribuciones y deberes que los regidores municipales.

Con respecto a la autoridad ejecutiva del concejo municipal de Distrito, se denomina Intendencia, y el intendente es también elegido de manera popular en la misma elección de los alcaldes(as) municipales. Al intendente le corresponden las mismas atribuciones y deberes que a los alcaldes(as) municipales.

Tanto el Concejo Municipal de Distrito como el intendente deben rendir a la municipalidad del cantón los informes y copias de documentos que esta les solicite, así como habilitar todas las facilidades para que los auditores y contadores de la municipalidad, en caso de que necesiten llevar a cabo algún estudio.

Actualmente en el país se han constituido ocho concejos de distrito, dada su lejanía con respecto a la cabecera del cantón y funcionan en los siguientes distritos:

- 1) Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas, en el cantón de San Ramón, en la provincia de Alajuela.
- 2) Concejo Municipal de Distrito de Cervantes, en el cantón de Alvarado, en la provincia de Cartago.
- 3) Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique, en el cantón de Jiménez, en la provincia de Cartago.
- 4) Concejo Municipal de Distrito de Colorado, en el cantón de Abangares, en la provincia de Guanacaste.
- 5) Concejo Municipal de Distrito de Cóbano, en el cantón de Puntarenas, en la provincia de Puntarenas.
- 6) Concejo Municipal de Distrito de Lepanto, en el cantón de Puntarenas, en la provincia de Puntarenas.
- 7) Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, en el cantón de Puntarenas, en la provincia de Puntarenas.
- 8) Concejo Municipal de Distrito de Paquera, cantón de Puntarenas, Provincia de Puntarenas.

Los Concejos Municipales de Distrito se regulan bajo toda la normativa referente a las municipalidades y se les atribuyen las competencias locales en los respectivos distritos, además, pueden establecer alianzas de cooperación con la municipalidad del cantón y con entes públicos no territoriales, así como también con otras municipalidades u otros concejos municipales de distrito, para lo cual requieren la aprobación de la municipalidad de su cantón.

Cabe resaltar que la figura de los Concejos Municipales de Distrito no aparece regulada en el actual Código Municipal, sino únicamente en su ley de creación, y en el documento de reforma del Código Municipal tampoco se estipuló el funcionamiento de éste órgano, el cual como parte del régimen municipal, debería estar contenido en esta legislación.

Juntas viales cantonales

Las Juntas Viales fueron creadas en el año 2001 por la Ley 8114 y luego reglamentadas por los Decretos 30263-MOPT, en el año 2002, y 34624- MOPT del 2008. Esta ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (ley 8114) instaura un impuesto único a los combustibles nacionales e importados, estableciendo cánones de cobro y dictando los destinos específicos de los ingresos recaudados a través de este impuesto. En su artículo número 5, la ley establece que de este impuesto único sobre los combustibles, el 30% se debe destinar al Consejo Nacional de Viabilidad (CONAVI). De la totalidad de este porcentaje, un 25% le corresponde a las municipalidades⁹¹, para los gastos de conservación, mantenimiento rutinario y periódico, mejoramiento y rehabilitación, y los sobrantes se utilizarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal.

⁹¹ Esto se refiere al 25% del total del 30% del impuesto designado al CONAVI y no al 25% del total del impuesto único sobre los combustibles.

La red vial cantonal está constituida por la red de calles y caminos públicos que no forman parte de la Red Vial Nacional y cuya administración es de responsabilidad municipal en lo que corresponde. La ley 8114 establece que la ejecución de estos recursos se debe realizar de preferencia bajo una modalidad participativa de ejecución de obras, por lo que el destino de los recursos lo debe proponer, a cada concejo municipal, una junta vial cantonal.

Las juntas viales cantonales (JVC) son órganos públicos nombrados por el concejo municipal de cada cantón, ante quien responde por su gestión y está integrada por representantes del gobierno local, del MOPT y de la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta y es la que propondrá el destino de los recursos provenientes de la ley 8114. Los miembros de la JVC son los siguientes:

- Alcalde(sa) municipal, quien la preside
- Un miembro del concejo municipal, con voz pero sin voto.
- El director regional de la Región o de la Macro región del MOPT o su representante.
- Un representante de los Concejos de Distrito.
- Un representante de las Asociaciones de Desarrollo Integral del cantón.
- El director de la Unidad Técnica de Gestión Municipal.

Esta conformación fue producto de una reforma que se llevó a cabo en el 2008, ya que anteriormente se componía de ocho miembros. El motivo del cambio se dio porque en una gran cantidad de cantones las JVC pasaban meses sin sesionar por falta de quórum, ya que se necesitaban cinco miembros para sesionar, por lo que se necesitó eliminar dos sectores, a los usuarios y empresarios. Los integrantes de la JVC no devienen un salario por sus funciones. Sin embargo, la Ley General de la Administración Pública los cataloga como funcionarios públicos. De acuerdo al manual de JVC, éstas se deben regir por los siguientes principios:

- Libre deliberación
- Igualdad
- Orden
- Decisiones democráticas
- Respeto a las minorías

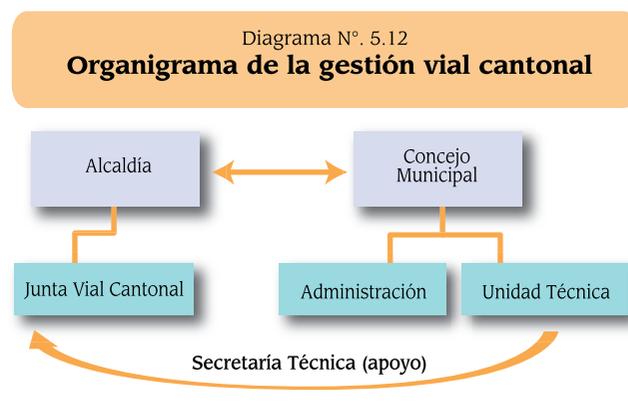
El período de vigencia del nombramiento de los miembros de las JVC es de cuatro años. Las JVC deben sesionar una vez al mes, considerando la disponibilidad de sus miembros, y de manera extraordinaria cuando así lo acuerde o sea convocada por órganos del gobierno municipal. La sede de las sesiones debe ser la Municipalidad.

Las funciones que deben atender las JVC son las siguientes:

- Proponer al concejo municipal toda inversión en caminos y calles cantonales, sean o no recursos de la Ley 8114 (esta recomendación no exige al Concejo aprobarla pero si lo obliga a justificar cuando no lo apruebe).
- Supervisar y evaluar la gestión vial de la municipalidad.

- Rendir cuentas a la sociedad o comunidad. (La JVC debe rendir informes al concejo municipal).

Se debe tener claro que las JVC son un órgano de carácter consultivo y propositivo y que no es responsabilidad de éstos la ejecución de los recursos de la ley 8114, ya que esta etapa del proceso es exclusiva de la administración, es decir, de la municipalidad. La gestión que se debe seguir en cuanto a este proceso se muestra en el diagrama anterior extraído del manual de las JVC elaborado por el MOPT (ver diagrama 5.12).



Fuente: Manual de Juntas Viales Cantonales. MOPT, 2009.

Reformas legislativas

El proyecto de reforma al Código Municipal que se encuentra en la Asamblea Legislativa, presenta algunos elementos nuevos, dentro de los cuales se encuentra la potestad de la municipalidad de crear órganos desconcentrados que le permitan llevar a cabo la administración de los intereses locales. Estos órganos se denominarán Juntas Cantonales, que se conformarán para fines instrumentales específicos conformadas por representantes de diversos sectores de la población del cantón.

La conformación de estos órganos puede convertirse en un instrumento importante para el fomento de la participación ciudadana y llevar a la comunidad a involucrarse de manera activa en la administración de sus propios intereses. Sin embargo, el proceso de aprobación de este proyecto toma bastante tiempo y trae consigo cambios en las propuestas, por lo que para el funcionamiento de estos órganos desconcentrados todavía debemos esperar.

Órganos submunicipales de representación indígena

Con respecto a la existencia de acciones afirmativas o iniciativas de representación y participación de minorías poblacionales tales como los indígenas, no existe en el Código Municipal un mandato legal que establezca como obligatoria

Cuadro N°. 5.7
**Grupos étnicos, territorios indígenas
 y localización geográfica**

Grupo étnico	Territorios indígenas	Provincia
Cabécar	Alto Chirripó	Cartago, Limón
	Bajo Chirripó	Cartago, Limón
	Tayní	Limón
	Telire	Limón
	Talamanca Cabécar	Limón
	Ujarrás	Puntarenas
	Nairi Awari	Limón
	China Kichá	San José
Bribri	Talamanca Bribri	Limón
	Cocles (Kekoldi)	Limón
	Salitre	Puntarenas
	Cabagra	Puntarenas
Brunca (Boruca)	Boruca	Puntarenas
	Curré	Puntarenas
Térraba (Teribe)	Terraba	Puntarenas
Guaymí (Gnöbe)	Guaymí de Coto Brus	Puntarenas
	Abrojo Montezuma	Puntarenas
	Conte Burica	Puntarenas
	Guaymí de Osa	Puntarenas
	Altos de San Antonio	Puntarenas
Huetares	Quitirrisí	San José
	Zapatón	San José
Guatuso (Malekus)	Guatuso	Alajuela
Chorotega	Matambú	Guanacaste

Fuente: Fundación DEMUCA, 2008: 15.

la creación de instancias submunicipales u oficinas de representación de estos grupos o mecanismos establecidos para integrar de manera participativa a estos sectores de la población.

La Ley Indígena de Costa Rica define y delimita 24 reservas indígenas. La superficie total de las 24 reservas indígenas es de 334.447 hectáreas. Existen 8 grupos étnicos repartidos sobre las 24 reservas indígenas. Las ocho etnias son: Bribri, Brunkas, Cabécar, Chorotega, Gnöbe o Guaymí, Huetar, Maleku y Telire. Las 24 reservas indígenas están repartidas a lo largo del territorio nacional en distintos cantones y provincias, siendo la mayoría claramente localizada en la parte Sur-Sureste del país de la costa atlántico. Se estima a 65 mil la población actual de los indígenas en Costa Rica. Un tercio

de los indígenas vive fuera de las reservas en cabeceras de cantón como Bribri, Limón, Turrialaba, San Vito, Neilly, Buenos Aires, San Isidro y San José.

Con respecto a la relación que existe entre las comunidades indígenas y las municipalidades donde estas se acentúan, se puede decir que no existe una relación formal, institucionalizada, entre estos actores. En un estudio realizado por la Fundación DEMUCA se muestra que las municipalidades, por ejemplo, no cuentan con un departamento de atención a las comunidades indígenas. Además, revelan muy poca o casi nula la presencia de personas indígenas en el gobierno o la administración municipal. La relación que existe, cuando exista entre las municipalidades y muchas comunidades, obedece a la misma dinámica de trato de favores y relaciones de buena voluntad, donde, por ejemplo, cuando un indígena se acerca a su alcalde(sa) para pedir un puente o el arreglo de sus caminos vecinales, no parece saber que está reclamando un derecho, sino que más bien lo hace en la postura de alguien que está pidiendo un favor (Fundación DEMUCA, 2008:20-21).

Finalmente, se hace evidente que las instancias de participación ciudadana en el nivel local no se encuentran realmente establecidas como un proceso en la legislación costarricense y que, aparte de la existencia de los Concejos de Distrito, la participación ciudadana está determinada por las iniciativas que se generen desde el gobierno local. Sin embargo, existe una necesidad latente por dotar a los Concejos de Distrito de un mayor protagonismo y fortalecer la estructura de los mismos de manera tal que los vecinos se sientan cada vez más motivados a tomar parte en la toma de decisiones en su localidad.

5.8 Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en Panamá

Los órganos sub municipales y su relación con el concejo municipal

La función normativa del concejo municipal se realiza mediante el voto y la participación directa de los Representantes de Corregimiento quienes, como concejales, conforman el concejo municipal y son designados como Presidente y vicepresidente del mismo. Ellos a su vez, a través de las Juntas Comunes presiden también la administración y la gestión local del corregimiento, unidad territorial en la que se divide políticamente el distrito.

La Constitución y las leyes reconocen su existencia y le asignan competencias que complementan atribuciones del concejo municipal y del alcalde(sa) en el ámbito del corregimiento, en algunos casos sujetos al gobierno municipal y en otros con significativa libertad e independencia. En el caso del gobierno municipal es evidente su poder decisorio en las materias y facultades normativas del concejo porque los

representantes, como concejales, tienen derecho al voto en el mismo, mas no así el alcalde(sa).

En la Ley 105 por ejemplo, aparecen disposiciones referentes a la relación del alcalde(sa) con las Juntas Comunales, en el articulado que no fue modificado o derogado con la Ley de descentralización⁹². Entre ellas:

- a) Armonizar la realización de los planes y programas de las Juntas Comunales de su jurisdicción.
- b) Conferir personalidad jurídica a las Juntas Comunales y disponer en la alcaldía de un libro de registro con sus Reglamentos Internos, sus modificaciones y los cambios en sus integrantes.

La Ley 37 de Descentralización incluye la posibilidad de que el Municipio delegue en las Juntas Comunales la ejecución de programas, la prestación de servicios y la administración de bienes que acuerden conjuntamente el alcalde(sa), el concejo municipal y la respectiva Junta Comunal.

Establece también que el acceso de la Junta Comunal al presupuesto municipal se da mediante la presentación al alcalde(sa) de un plan estratégico y un plan operativo anual del Corregimiento, que deberán elaborar con la participación de la comunidad. Sin que se defina un porcentaje preciso en la misma ley, la administración municipal está obligada a transferir a la Junta Comunal los recursos para su funcionamiento, en base a los ingresos municipales y a los indicadores que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas.

A pesar de que la Constitución y las leyes distribuyen poder y atribuciones en el municipio, los representantes de corregimiento siguen conservando importantes espacios porque conforman la directiva y presiden los consejos municipales. En el desempeño de tales atribuciones la identidad como representante de corregimiento predomina en su accionar como concejal.

Hay que tomar en cuenta que también existe un órgano sub municipal inferior al corregimiento en lo que la ley 105 denominaba Juntas Locales cuyo articulado en su totalidad fue derogado por la Ley de descentralización y se llaman ahora Juntas de Desarrollo Local. La define como:

“Espacio de relación y encuentro ciudadano, que permite a todos los habitantes del corregimiento y del distrito su participación activa en la toma de decisión para la organización, coordinación, planificación y ejecución de desarrollo integral de sus comunidades, corregimientos y distritos”.

⁹² Aunque el proyecto de ley 86 que suspende su vigencia hasta el 2014 fue aprobado en Tercer Debate el 31 de octubre 2009 por la Asamblea Nacional, incluimos la ley de descentralización en el presente análisis, porque dicha proposición no ha recibido la sanción del Ejecutivo para convertirse en Ley de la República.

Los órganos sub municipales y sus atribuciones

Con respecto al presupuesto del gobierno central

Los corregimientos pueden tener asignación y recibir partidas presupuestarias, directamente, por parte del Estado, según el numeral 3 del artículo 16 en la Ley 105, de 1973, al indicar sus fuentes de ingreso. Diversos programas lo aplican a través del Fondo de Inversión Social (FIS), el Programa de Desarrollo Comunitario (PRODEC), el Programa de Inversiones Locales (PROINLO) y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), por lo que los corregimientos y comunidades lo-gran acceso a más de cien mil balboas (B/. 100,000), al año.

En el presupuesto del gobierno municipal

La Ley de Descentralización prevé la existencia de un presupuesto propio en las Juntas Comunales a partir de las asignaciones del Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio.

Capacidad de influir en el desarrollo municipal

Tanto las Juntas Comunales como las Juntas de Desarrollo Local tienen entre sus atribuciones participar en los procesos de planificación y decisión de los planes de desarrollo en el distrito. Sus propuestas son insumo obligado del Plan Estratégico Distrital porque éste integra los Planes de Desarrollo Estratégicos Locales de los Corregimientos que a su vez son elaborados con la participación de las Juntas de Desarrollo Local.

Además, las instituciones del Estado, a través de diversos programas destinados al fomento del desarrollo y la dotación de infraestructuras en las diferentes regiones del país, pueden atender solicitudes directas de ayuda para las comunidades, cuando la misma procede de la Junta Comunal correspondiente.

En el Título VIII, Capítulo 2° de la Constitución Nacional, sobre el Régimen Municipal, el artículo N° 250 obliga a la existencia de una Junta Comunal en cada corregimiento llamada a promover el desarrollo de la colectividad, a velar por la solución de sus problemas y a ejercer funciones de conciliación voluntaria y aquellas que la ley le señale. Está compuesta por el Representante de Corregimiento, elegido cada cinco años en las Elecciones Generales, quien será su presidente y cuatro ciudadanos residentes que actualmente, según la Ley de Descentralización, serán designados por la Junta Comunal.

La Ley 105 de 1973 desarrolla esta disposición constitucional estipulando en su artículo 2 que las “Las Juntas Comunales son organizaciones que representan a los habitantes del Corregimiento”.

La Ley de descentralización modificó significativamente el artículo de la Ley 105 que señalaba las atribuciones de las Juntas Comunales:

“Artículo 147. El artículo 17 de la Ley 105 de 1973 queda así:

Artículo 17. Son atribuciones de la Junta Comunal de Corregimiento:

1. Aprobar el reglamento de funcionamiento.
2. Preparar y aprobar el Plan Estratégico del Corregimiento, el Plan Operativo Anual del Corregimiento y el Presupuesto de Funcionamiento.
3. Elaborar programas que promuevan el desarrollo y el bienestar económico y social de los residentes del corregimiento.
4. Colaborar en la implementación de los programas municipales en el corregimiento.
5. Promover la realización de actividades de desarrollo social.
6. Coordinar, con las organizaciones comunitarias, la participación y asistencia de sus miembros a las reuniones convocadas por ésta.
7. Preparar programas y capacitaciones para la protección del medio ambiente.
8. Aprobar la firma de convenios, acuerdos y contratos que haga el Representante de Corregimiento.
9. Aprobar la administración de proyectos financiados por organismos internacionales, nacionales y municipales.
10. Organizar los cabildos abiertos, la rendición de cuentas o cualquier consulta ciudadana, conjuntamente con el Municipio, sobre los programas, proyectos y planes del corregimiento y del Municipio.
11. Promover el acercamiento con las organizaciones cívicas, organismos no gubernamentales u otros que desarrollen actividades en el corregimiento.
12. Organizar el trabajo voluntario del Sistema de Protección Civil en el corregimiento.
13. Preparar programas de autogestión y capacitación, que den sostenibilidad a los proyectos comunitarios.
14. Facilitar el trabajo a la institución correspondiente en el desarrollo de las funciones de protección, información y educación de los consumidores en el corregimiento.
15. Colaborar con el Ministerio de Educación en el desarrollo de sus planes, programas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos.
16. Gestionar y contratar los créditos que sean necesarios con bancos, organismos gubernamentales, privados y municipales, a fin de realizar y ejecutar programas comunales.
17. Organizar, promover y participar en la formación de cooperativas de producción, salud, educación, artesanales, de viviendas, de consumo y otras organizaciones de producción.
18. Colaborar, con la institución correspondiente, en los programas de promoción y adjudicación de becas, así como en las concesiones de préstamos educativos.
19. Escoger su representante ante la Comisión de Vivienda del Ministerio de Vivienda o ejercer las funciones de esta en los lugares donde no las hubiera, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.
20. Presentar proyectos de Acuerdos Municipales por intermedio del Presidente de la Junta Comunal.
21. Coordinar las elecciones y actividades de trabajo de las Juntas de Desarrollo Local.
22. Facilitar y promover la contraloría social sobre la ejecución del presupuesto municipal y la preparación participativa de este.
23. Fiscalizar la ejecución del Plan Estratégico Distrital que se realice en su área.
24. Aprobar el reglamento de funcionamiento de las Juntas de Desarrollo Local.
25. Tramitar la acreditación de las Juntas de Desarrollo Local ante la Secretaría General de la Alcaldía.
26. Las demás que le señalen la Constitución Política de la República, las leyes y los acuerdos municipales.”

El articulado sobre las Juntas Locales de la Ley 105 cambia en su denominación y atribuciones con la Ley de Descentralización, en la cita que sigue:

“Artículo 139. Las Juntas de Desarrollo Local tendrán las siguientes atribuciones:

1. Participar en el diagnóstico y la ejecución del Plan Estratégico del Corregimiento.
2. Participar obligatoriamente con todas las organizaciones, públicas o privadas, en la ejecución de las obras de desarrollo que se realicen en la comunidad.
3. Promover la participación de las comunidades, en la definición de prioridades de proyecto, así como la contribución ciudadana en la ejecución de los programas.
4. Promover el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad civil del área territorial.
5. Realizar, por lo menos dos veces al año, asambleas de vecinos para coordinar y aprobar sus planes de trabajo. Contribuir en la organización de los vecinos a través del asociativismo, cooperativismo y otras formas autóctonas de vida colectiva comunitaria.
6. Desarrollar programas de gestión ambiental.
7. Organizar entre los miembros de la comunidad las actividades necesarias, para que participen juntos en la solución de los problemas de la comunidad.
8. Participar y rendir cuentas en los cabildos abiertos, consejos consultivos y rendición de cuentas que realicen las Juntas Comunales, el Municipio y la Gobernación.
9. Apoyar programas de educación popular que erradiquen el analfabetismo y el uso de drogas ilícitas en el área y promuevan la cultura democrática.
10. Organizar actividades que permitan recaudar fondos para participar económicamente en la solución de los problemas de la comunidad.
11. Contribuir en la realización de las consultas ciudadanas con el Municipio y la Junta Comunal.
12. Abrir cuentas bancarias en un banco oficial, con autorización de la Junta Comunal, y presentarle informes financieros mensuales. Los fondos depositados en dichas cuentas solo podrán ser utilizados para obras de la comunidad previa autorización de su Junta Directiva.
13. Elegir, entre sus miembros, a un representante

acreditado que conformará la Junta de Desarrollo Municipal y asistirá con derecho a voz a las sesiones del concejo municipal.

14. Llevar las actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias que realicen.
15. Presentar un informe trimestral de su gestión al presidente de la Junta Comunal.
16. Apoyar programas de protección integral de la niñez.
17. Participar en los consejos consultivos y de rendición de cuentas distritales.
18. Participar en los Concejos Municipales, con derecho a voz, en la Junta de Planificación Municipal, con derecho a voz, y en los Concejos Provinciales, con derecho a voz. El municipio o el Concejo provincial garantizarán su traslado a las reuniones respectivas.
19. Realizar cualquier otra que le permita la ley y el reglamento interno de funcionamiento dentro del cual, entre otras materias, se establecerán las funciones de su Junta Directiva.

Mecanismos de participación ciudadana

Además de la disposición constitucional y legal de que cuatro personas de cada corregimiento representen a la ciudadanía residente en los mismos ante la Junta Comunal, para que los programas y planes de trabajo se realicen con su participación, la Ley de descentralización incorpora nuevos mecanismos.

El Título XII contiene 10 artículos dedicados a la Participación Ciudadana en el Desarrollo Local. Dispone la existencia de espacios y mecanismos de información, consultas, coordinación, concertación y vigilancia para la participación de la ciudadanía en el proceso de planificación, programación presupuestación, evaluación y descentralización de la gestión pública territorial.

Exige la obligatoriedad para la existencia de Juntas de Desarrollo Local en las comunidades para la atención primaria de sus necesidades y establece mecanismos inexistentes hasta la fecha como:

1. Las asambleas de vecinos a realizarse dos veces al año
2. El Plan Estratégico del Corregimiento en cuyo diagnóstico y ejecución deberán participar
3. Cabildos Abiertos,
4. Consejos Consultivos,
5. Rendición de cuentas
6. Consultas ciudadanas.

En el artículo N° 150 aparecen nuevas disposiciones para facilitar la participación de la ciudadanía en las sesiones del concejo municipal, porque adiciona la exigencia de que las fechas y el horario de su realización sea acordado en cabildo abierto y encomienda al Concejo gestionar facilidades para que el desarrollo de sus sesiones sea conocido por la comunidad a través de transmisiones radiales, televisivas, internet y otro medio que considere conveniente.

En el artículo siguiente, el N° 151, otorga a las comisiones permanentes de trabajo y a la comunidad, a través de una autoridad local del distrito la posibilidad de presentar proyectos de acuerdo que hasta la fecha sólo estaba permitida al alcalde(sa), a los miembros del concejo municipal, lo mismo que a personeros, tesoreros e ingenieros municipales.

Se concluye que el poder y los pesos políticos en el municipio, tanto en la legislación procedente de 1973 con la Ley 105 sobre las Juntas Comunales y la Ley 106 sobre Régimen Municipal, tienen una clara voluntad de confiar capacidades decisorias en los corregimientos cuyo peso histórico continúa planteando dilemas de identidad a los representantes de corregimiento en su calidad de concejales llamados a velar por el conjunto del municipio. Las reformas constitucionales del 2004 y la Ley de Descentralización plantean nuevos espacios de poder político en la ciudadanía mediante mecanismos de participación para la toma de decisiones y el control sobre la dinámica municipal.

5.9 Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en República Dominicana

En la República Dominicana existen distintas estructuras sub municipales destinadas bien a aproximar la administración local a las poblaciones en el territorio (subdivisiones del municipio) bien a facilitar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre la inversión y planificación municipal así como en el seguimiento y control del accionar municipal (órganos de participación ciudadana y sistema de consejos de desarrollo).

Como resultado, en el período comprendido entre 1995-2005 el número de distritos municipales se incrementó en un 400%. Hoy existen un total de 156 municipios incluidos el Distrito Municipal y 229 distritos municipales por lo que se considera que este incremento de subdivisiones ha atomizado altamente el territorio en contra de un ordenamiento más cohesionado del mismo.

En resumen, los órganos sub municipales detectados han sido los recogidos en el cuadro 5.8.

Cabe destacar que una de las principales novedades introducidas por la Ley 176-07 respecto al régimen jurídico municipal anterior ha sido su orientación hacia una gestión pública local más abierta e inclusiva de la ciudadanía en la toma de decisiones. El hito principal de esta nueva orientación fue la institucionalización de la práctica que ya se llevaba a cabo en algunos municipios dominicanos del presupuesto participativo municipal.

En general se observa que los resultados del diseño institucional derivado de la existencia de estas estructuras sub municipales deben ser mejorados de cara a que contribuya más

Cuadro N°. 5.8

Cuadro-Resumen de los distintos órganos sub municipales en la República Dominicana

Subdivisiones del Municipio	Órganos de Participación Ciudadana	Sistema de consejos de desarrollo
Distritos Municipales	Órganos Municipales de Participación:	Consejo de Desarrollo Municipal o Comité Económicos y Social
Secciones	- El Consejo Económico y Social	
Parajes	- Los Comités de Seguimiento Municipal	
Órganos territoriales de gestión descentrada:	- Los Consejos Comunitarios	
- Delegaciones barriales	Vías de participación ciudadana:	
- Delegaciones Territoriales	- El derecho de petición	
	- El Referéndum municipal	
	- El Plebiscito municipal	
	- El cabildo abierto	
	- El presupuesto participativo	

Fuente: Elaboración propia, 2009

adecuadamente a objetivos y procesos de desarrollo locales en el territorio.

Así, en primer lugar, el número de distritos municipales creados en los últimos años ha producido una considerable atomización del territorio en contra de su articulación. Los distritos municipales tienen la suficiente autonomía para actuar prácticamente como gobiernos locales independientes a pesar de su vinculación administrativa con los municipios por lo que esto dificulta más aún la concertación.

En segundo lugar, si bien la herramienta del presupuesto participativo ha permitido canalizar las demandas de la ciudadanía, así como articular y fomentar el tejido social local alrededor de los ayuntamientos y un reparto más equitativo de los recursos en el territorio, todavía resta, por un lado, que esta herramienta consiga articular a las sectoriales del gobierno central y, por otro, que sus resultados se vinculen de manera más directa a objetivos estratégicos de desarrollo en el territorio.

Esto último, avanzará si cabe en la medida en que los municipios desarrollen sus sistemas de planificación municipal a través de la elaboración de planes de desarrollo municipal y planes operativos anuales tal y como establece la ley municipal.

De esta manera y como conclusión, podríamos decir que los principales retos del diseño institucional sub municipal existente de cara a reforzar la autonomía municipal y el rol promotor del desarrollo de los gobiernos locales son el logro de una mayor coordinación con el gobierno central así como la articulación de este entramado institucional con el sistema de planificación municipal. En todo ello, la paulatina creación y puesta en funcionamiento de los consejos de desarrollo municipal en consonancia con lo recogido en la ley ofrecerá una buena oportunidad para la superación de estos retos.

Subdivisiones del Municipio

La Ley 176-07 contempla varias posibilidades de subdivisión del territorio dentro del término municipal determinadas por ley, es decir, que requieren la aprobación del Congreso Nacional. De este modo, el territorio municipal puede dividirse en distritos municipales, secciones y parajes.

Los Distritos Municipales

La Ley 176-07 reconoce a los Distritos Municipales como entidades municipales que podrán crearse mediante ley para la administración descentrada de áreas del territorio dentro del municipio, perfectamente diferenciadas y que comparten derechos o condiciones socioeconómicas similares.

Los requisitos que establece la ley para la creación de estos órganos sub-municipales son:

- Que cuenten con al menos una población de diez mil (10,000) habitantes.
- Que el territorio tenga identidad natural, social, económica y cultural
- Que genere ingresos propios equivalentes al menos al 10% de los recursos que le serán transferidos por ley para atender los servicios que deba prestar

Asimismo para la creación o bien modificación, supresión y fusión de un distrito municipal se requiere, con carácter previo, la realización de un estudio de factibilidad por parte del Congreso Nacional o una de sus Cámaras o quien el mismo delegue. Esta exigencia está destinada a justificar dicho cambio, así como a demostrar la conveniencia social, política, económica y administrativa del mismo.

Estos condicionamientos incluidos en la Ley 176-07 se establecieron como medida para frenar el gran incremento de creación de estas entidades como consecuencia de la promulgación de la Ley 166-03 sobre participación de los ayuntamientos en los ingresos del Estado. Esta Ley establece unos montos mínimos de transferencias a los municipios y distritos municipales incentivando con ello la elevación de categoría en la demarcación territorial por parte de los legisladores como medio para prometer más ingresos para sus respectivas comunidades a cambio de votos.

Como resultado, en el período comprendido entre 1995-2005 el número de distritos municipales se incrementó en un 400%. Hoy existen un total de 156 municipios incluidos el Distrito Municipal y 277 distritos municipales por lo que se considera que este incremento de subdivisiones ha atomizado altamente el territorio en contra de un ordenamiento más cohesionado del mismo.

Según la ley, y una modificación de la misma recientemente aprobada, los distritos municipales se encuentran bajo la coordinación superior del municipio a que pertenece y sus órganos de gobierno y administración están a cargo de un director/a y de la junta de distrito municipal integrada por vocales, quienes ejercerán las atribuciones equivalentes al concejo municipal de los ayuntamientos dentro del ámbito de actuación que establece la misma.

El número de vocales que integran la junta será de 3 cuando la población del Distrito Municipal sea menor de 15.000 habitantes y de 5 cuando la población exceda los 15.000 habitantes. Asimismo el director/a estará acompañado de un subdirector/a quien asumirá las funciones de director/a en caso de ausencia temporal o definitiva de éste/a.

Como personal funcional los distritos municipales deben contar obligatoriamente con tesorero/a, un contador/a y un secretario/a de la junta de distrito municipal con iguales atribuciones que las establecidas para los ayuntamientos. Además dispondrá del personal que resulte indispensable para su eficaz desenvolvimiento.

A partir de la promulgación de la Ley 176-07, el director y los vocales de cada uno de los distritos municipales son electos cada cuatro años en las elecciones municipales por el voto directo de los/as municipales de modo que su elección ya no queda en manos del síndico o alcalde(sa) como ocurría hasta el momento. Esta elección se dará por primera vez el 16 de mayo de 2010.

Dentro de su territorio, los distritos tienen asignadas las siguientes competencias:

- a) Constitución, conservación y reparación de calles, aceras, contenes, caminos vecinales, puentes, fuentes y otras infraestructuras de interés comunitario existentes en su territorio.
- b) Cementerios y servicios funerarios
- c) Conmemoración de las efemérides patrias y otras fechas importantes.
- d) Llevar registros de marcas, señales y estampas de animales.
- e) Registro urbanos sobre solares y predios rústicos.
- f) La conservación, mejora y ampliación del alumbrado público
- g) La recogida de desechos sólidos municipales y su disposición final
- h) La vigilancia y protección de caminos, campos, fuentes, ríos y demás recursos naturales
- i) La limpieza de calles y el ornato público

- j) La administración y conservación de su patrimonio y los recursos naturales.
- k) La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés del distrito municipal.

El último inciso abre la puerta a la posibilidad de que los distritos municipales, en función de su interés y presupuesto, presten los mismos servicios que los municipios si bien a la hora de ejercer sus funciones la ley establece algunas limitantes en relación a éstos. Así, los directores y vocales de los distritos municipales tienen las mismas atribuciones que los/as síndicos/as y regidores/as del municipio al cual pertenecen. Sin embargo, necesitan la autorización previa del concejo municipal para realizar empréstitos, apropiar y enajenar bajo cualquier forma de bienes municipales sin importar su naturaleza, la creación de arbitrios de cualquier naturaleza y autorizar el inicio de contrataciones en lo referente a licitaciones y concesiones de conformidad con la ley que regula la materia.

Los distritos municipales tienen sus propios presupuestos y reciben transferencias del Estado en los mismos términos que los municipios, es decir, en función del criterio poblacional. Lo formulan, aprueban y ejecutan en los mismos términos que los ayuntamientos, sólo que necesitan, según la ley, la ratificación de éste por el concejo municipal. Asimismo tienen la obligación de presentar un informe trimestral de ejecución presupuestaria en el concejo municipal.

Con las limitantes y diferencias más arriba señaladas, los distritos municipales gozan prácticamente de los mismos niveles de autonomía que los municipios para la prestación de servicios y promoción del desarrollo en su territorio. Su autonomía política se ha visto reforzada por la elección por voto directo del director y los vocales, quienes ya no dependerán políticamente del síndico del ayuntamiento al que pertenecen.

En este sentido, cabe destacar que la nueva Constitución de la República menciona a los distritos municipales en el mismo nivel que a los municipios, es decir, como parte integrante del sistema político administrativo local y otorga a los directores la representación legal de las juntas municipales en detrimento del síndico por lo que su autonomía se ha visto también fortalecida.

Las secciones y parajes

Las secciones y parajes son entidades creadas por ley que normalmente engloban a las comunidades rurales de los municipios.

La Ley 176-07 en su artículo 24 establece que al objeto de mejorar el funcionamiento de la administración municipal y facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos de interés comunitario, en cada sección existirá una alcaldía pedánea y en cada uno de los parajes que la componen, una ayuntamiento de alcalde(sa) pedáneo/a.

La *alcalde(sa)/ pedáneo/a* representa al síndico/a del municipio en la sección y tiene la función de hacer ejecutar las órdenes que éste le imparta a fin de asegurar la prestación de los servicios municipales y la ejecución de las leyes y reglamentos municipales. Su designación está en manos de la sindicatura en consulta con la comunidad.

Las funciones del *alcalde(sa) pedáneo(a)* incluyen:

1. Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos del Poder Ejecutivo, reglamentos, ordenanzas, resoluciones y demás disposiciones municipales, dando cuenta al síndico/a de las infracciones que observe.
2. Dar cuenta inmediata al síndico/a de cualquier deficiencia, interrupción o infracción que observare en los servicios y obras municipales.
3. Dar cumplimiento de las órdenes, requerimientos y circulares que reciba del síndico/a en lo concerniente a la ejecución de las disposiciones municipales y de otras disposiciones legales.
4. Cuidar de que se mantengan en buen estado y libres de obstrucciones los caminos vecinales e intermunicipales, así como de que no se alteren las servidumbres existentes en favor de dichos caminos o de los vecinos de la sección.
5. Coordinar en su jurisdicción los servicios municipales bajo la supervisión de los organismos correspondientes.
6. Prestar el auxilio que en razón de sus funciones requieran los tesoreros o los perceptores de ingresos municipales.
7. Asistir a los lugares donde se celebren fiestas, reuniones, lidias de gallos y espectáculos públicos dentro de la sección, y cuidar de que en ellos no se altere el orden ni se infrinjan las leyes ni las disposiciones municipales, y de que sean pagados los impuestos, arbitrios o derechos a que estuvieren sujetos.
8. Expedir las certificaciones que le solicite el Oficial del Estado Civil cuando concibiere alguna duda sobre la existencia del niño/a cuyo nacimiento se declara.
9. Recibir la declaración correspondiente cuando fallezca alguna persona cuyo enterramiento deba hacerse en un cementerio rural, transportándose antes al lugar donde hubiere ocurrido el fallecimiento cuando reciba alguna duda o sospecha; y transmitir dicha declaración al Oficial del Estado Civil competente dentro de los diez días de haberla recibido, para que dicho funcionario la inscriba en sus registros; así como expedir la documentación para la inhumación, mediante el pago de los derechos establecidos, los cuales deberá depositar en la tesorería municipal dentro de los tres días siguientes. Los ayuntamientos proveerán a los *alcaldes(as) pedáneos/as* de formularios para cumplir con las obligaciones que les impone este inciso.
10. Hacerse cargo de los cadáveres abandonados para su inhumación, previas las formalidades legales.
11. Cuidar de que los cementerios que existen en la sección se mantengan bien cercados, limpios y en

buen orden y de que en ellos se observen las disposiciones pertinentes; y hacer corregir cualquier deficiencia que observare, o dar aviso de ella al síndico/a.

12. Expedir las certificaciones de buena procedencia de los animales, o de las carnes o los cueros de ellos, que sean transportados de un municipio a otro o de una sección a otra dentro del mismo municipio.
13. Recibir la denuncia del propietario o encargado del terreno en donde se encontrare un animal sin dueño conocido y comunicarla al síndico/a.
14. Cuidar de que se cumplan las disposiciones legales o reglamentarias concernientes a los servicios agrícolas, o relacionados con ellos.
15. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias relativas al tránsito de vehículos y animales por las carreteras y caminos públicos.
16. Dar aviso inmediato a las autoridades competentes y hasta su llegada practicar las diligencias que sean necesarias cuando tenga conocimiento o sospecha de haber ocurrido un crimen o delito.
17. Cualquier otra que se establezca por ley o así lo acuerde el concejo municipal.

Para asistirle en el ejercicio de sus funciones el *alcalde(sa) pedáneo/a* contará con el apoyo de un *ayudante/a de alcalde(sa)* en cada paraje que actuará bajo su dependencia.

Órganos territoriales de gestión desconcentrada

Por último, como otra subdivisión del municipio, debemos mencionar a los órganos territoriales de gestión desconcentrada previstos en la ley. La Ley 176-07 otorga a los ayuntamientos la capacidad de crear este tipo de órganos con el objetivo de garantizar una eficaz y eficiente gestión de los asuntos de competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el territorio que comprende su ámbito de actuación. En concreto se refiere a las delegaciones barriales y las delegaciones territoriales.

Las *delegaciones barriales* se circunscriben a los sectores urbanos o barrios de los núcleos urbanos con una población significativa y su creación es acordada mediante una ordenanza municipal que desarrolla su organización, atribuciones y funciones que le correspondan.

Las *delegaciones territoriales* son creadas a iniciativa exclusiva de la sindicatura quien presentará los estudios que ameritan la creación de las mismas y su impacto positivo en la gestión municipal y participación ciudadana del territorio que le será asignado así como el impacto sobre el presupuesto del ayuntamiento.

Se requiere la consulta de la población atendida por la delegación correspondiente, la cual deberá a través de las instancias de participación que la ley u otras les conceden manifestar su acuerdo con la decisión a ser votada por el concejo de regidores.

La composición, organización y ámbito territorial de las delegaciones son establecidas por el ayuntamiento en el acuerdo de su creación. Igualmente se determinarán las funciones y atribuciones que en las mismas se deleguen.

Este tipo de órganos operan bajo la coordinación y supervisión de la sindicatura.

Órganos de participación ciudadana

Por otro lado, la Ley 176-07 dedica todo el capítulo II del Título XV a la regulación de la Participación Ciudadana en la gestión municipal de modo tal que ésta constituye uno de los principios básicos de esta ley. Así se establece en este capítulo: *“la participación ciudadana se promoverá con el objetivo de promover la democracia local y permitir la participación activa de la comunidad en los procesos de toma de decisión sobre los asuntos de su competencia”* (art. 226)

En concreto, los instrumentos y órganos previstos para garantizarla ejercerán de modo general funciones de tipo consultivo para la toma de decisiones así como fiscalizadoras o de seguimiento. Sólo a través del presupuesto participativo se produce una participación más efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía en los términos que veremos a continuación.

La ley diferencia entre dos grupos de órganos sub municipales relacionados con la participación ciudadana:

- a) Órganos Municipales de Participación en los asuntos municipales
- b) Vías de participación ciudadana

Órganos Municipales de Participación

La ley contempla la creación de los siguientes órganos municipales de Participación:

- a) El Consejo Económico y Social
- b) Los Comités de Seguimiento Municipal
- c) Los Consejos Comunitarios

El Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social Municipal es un órgano de carácter consultivo, integrado por miembros del ayuntamiento y representantes de las organizaciones de la sociedad civil, cuya finalidad consiste en propiciar la participación ciudadana y comunitaria en los procesos de diseño de políticas públicas, de planificación, y en la toma de decisiones para la gestión municipal.

La Ley 176-07 atribuye a este órgano la función de elaborar, discutir y dar seguimiento al plan municipal de desarrollo del municipio. Sin embargo, además de esta función, se debe tener en cuenta las funciones que se establecen para este órgano municipal en la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública y su Reglamento de aplicación 493-07 donde

se establece de manera expresa (artículo 7 del Reglamento 493-07) que *“En el caso de los Ayuntamientos de los Municipios y el Distrito Nacional, los consejos de desarrollo municipal se corresponden con los Consejos Económico y Social Municipales previstos en el Artículo 252 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios”*. De esta manera este órgano se integra dentro del sistema de planificación e inversión pública nacional garantizando la participación ciudadana en el mismo y con las atribuciones que la ley diseña para los Concejos Municipales de Desarrollo que veremos al final de este texto.

Los Comités de Seguimiento Municipal

La Ley 176-07 también reconoce el derecho de la ciudadanía y de las comunidades del municipio de velar y dar seguimiento a la gestión municipal.

Esta posibilidad se materializa a partir de la constitución de los Comités de Seguimiento que tiene la finalidad de velar por el buen funcionamiento de un servicio público, la buena realización de una obra pública, la idoneidad de un procedimiento de compra, la selección de un personal para un puesto municipal y la correcta erogación de los fondos municipales.

Los Comités de Seguimiento Municipal se constituyen mediante la celebración de una asamblea de una comunidad, o de un grupo de ciudadanos correspondiente a un sector social o profesional, determinándose previamente el asunto específico al cual le dará seguimiento. Al Ayuntamiento sólo le corresponde proporcionar las facilidades necesarias para la creación, el buen funcionamiento y operatividad de los Comités de Seguimiento Municipal.

Los Consejos Comunitarios

Este órgano tiene la misma finalidad que el Consejo Económico y Social dentro de la jurisdicción de las secciones y comunidades rurales así como en las delegaciones barriales. Son elegidos en asamblea por las organizaciones existentes en las localidades debidamente certificadas por el ayuntamiento.

Vías de Participación Ciudadana

La Ley 176-07 contemplan las siguientes vías de participación ciudadana:

- a) El derecho de petición
- b) El referéndum municipal
- c) El plebiscito municipal
- d) El cabildo abierto
- e) El presupuesto participativo

Cabe destacar que la nueva Constitución de la República de 2010 hace referencia expresa en lo relativo al régimen de los municipios, a los mecanismos directos de participación local: referendo, plebiscito e iniciativa normativa (art. 203) remitiendo su regulación a la ley así como a la utilización del presupuesto participativo como medio para determinar los recursos destinados a inversión (art. 206).

El Derecho de Petición

Este derecho de los ciudadanos y ciudadanas les otorga la posibilidad de presentar, ante los órganos de gobierno municipal, solicitudes, peticiones, reclamos y propuestas de carácter normativo, sobre asuntos del interés y competencia del municipio.

El Referéndum Municipal

El Referéndum Municipal constituye el instrumento por el cual el ayuntamiento convoca a la comunidad para que se pronuncie sobre una propuesta de normativa de aplicación municipal u otros temas de interés de los munícipes y organizaciones del municipio. En ningún caso se podrá someter a referéndum leyes nacionales o la modificación de la división político – administrativa del territorio.

La solicitud del referéndum debe ser presentada por el 5% de los ciudadanos y ciudadanas que figuren en el registro electoral del municipio. Una vez se llenen estos requisitos, el referéndum es convocado por el presidente del ayuntamiento o por quien delegue el concejo de regidores.

Tan pronto el referéndum es convocado, se solicitará a la Junta Municipal Electoral su incorporación en la organización del mismo. La Junta Municipal Electoral podría requerir una extensión del plazo de organización si lo estimara conveniente. El Ayuntamiento debe realizar una campaña de información sobre el objeto, finalidad, preguntas, día, centros y forma de votación y debe coordinarse con la Junta Municipal Electoral para que entre ésta, el Ayuntamiento y las personas solicitantes resuelvan de común acuerdo los aspectos organizativos y logísticos del proceso (centros y colegios de votación, urnas, boletas, composición de los colegios, delegados y delegadas, transporte, calendario, etc.).

Se considera que el quórum necesario para su validez debe ser de más del cincuenta por ciento (50%) del número de ciudadanos y ciudadanas que acudieron a las últimas elecciones municipales. Y las respuestas a las preguntas sometidas a votación tendrán validez cuando obtengan la votación del cincuenta por ciento más uno (50% + 1) de los votos válidos emitidos, incluyendo los votos en blanco, y excluyendo los votos nulos.

Una vez celebrado, sus resultados deben ser respetados y asumidos por el concejo de regidores y el resto del ayuntamiento.

El plebiscito municipal

El plebiscito local es el mecanismo institucional de consulta a la ciudadanía sobre lineamientos generales de medio ambiente, proyectos de infraestructura o de ordenamiento territorial, siempre que no modifiquen la actual división política administrativa. La realización del Plebiscito Local estará sujeta a los siguientes requisitos y limitaciones:

- a) La solicitud de plebiscito debe ser presentada por el 5% de los ciudadanos y ciudadanas que figuren en el registro electoral del municipio, por el síndico municipal o por la mayoría absoluta del concejo de regidores.
- b) La materia sobre la cual se convoque el plebiscito debe haber sido tramitada, sin llegar a una resolución definitiva, por ante el concejo municipal.

Se considera como requisito previo para su solicitud que la materia sobre la cual se convoque el plebiscito haya sido propuesta para la discusión al concejo municipal, mediante trámite o solicitud escrita de la síndica o síndico, regidores y regidoras o por representantes de la comunidad, vía la Presidencia del Ayuntamiento, y luego de haber transcurrido un plazo de 60 días de no haber sido iniciada o concluida su discusión, no existiendo una resolución definitiva.

El resultado del plebiscito municipal obliga a las autoridades competentes a adoptar las decisiones que correspondan para dar cumplimiento a sus resultados mediante ordenanza.

El Cabildo Abierto

El Cabildo Abierto es la reunión del concejo municipal con los habitantes del municipio o de una de sus divisiones territoriales, en la que éstos pueden participar directamente con el fin de debatir asuntos de interés para la comunidad. Las organizaciones sociales del municipio podrán solicitar su celebración. El síndico/a tiene el deber de asistir a todos los cabildos abiertos que se convoquen, pudiendo hacerse representar en el vicesíndico/a o un funcionario/a.

Iniciativa Normativa Ciudadana

Tanto la constitución como la Ley 176-07 reconocen este mecanismo de participación ciudadana. Puede ser ejercido por las organizaciones debidamente registradas en el ayuntamiento y las y los munícipes, o cualquier munícipe, cuando cuenten con el apoyo firmado del 3% del padrón electoral municipal.

El presupuesto participativo

La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios incorpora de forma íntegra la Ley 170-07 de Presupuesto Participativo que vino a regular los procesos de presupuesto participativo que ya se estaban dando en la República Dominicana como producto de la voluntad política de algunas autoridades locales y la impronta de la sociedad civil y organismos internacionales.

La ley dedica el Capítulo III del Título XV sobre Información y Participación Ciudadana a regular esta herramienta que permite la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el destino de los recursos municipales, es decir, en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio. En concreto, el presupuesto participativo se instituyó respecto al 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional por la Ley y que, según el artículo 21 de la Ley, deben destinar a los gastos de capital e

inversión así como de los ingresos propios aplicables a este concepto (ver cuadro 5.9).

Para el logro de los objetivos y el seguimiento de los principios en los que se basa el presupuesto participativo se ha diseñado una organización del mismo por etapas. Estas etapas, dirigidas por el equipo técnico municipal del presupuesto participativo, son tres:

a) Primera etapa de Preparación

Se desarrolla entre los meses de enero y mayo. En ella se determina la cantidad de dinero que se asignará al presupuesto participativo municipal y se preasigna entre las secciones o bloques del municipio según la cantidad de habitantes de modo que se intente realizar un reparto equitativo.

b) Segunda etapa de Consulta a la población

Se planifica que esta etapa tenga lugar entre los meses de junio a septiembre para que el ayuntamiento cuente con los resultados del presupuesto participativo a la par que inicia la elaboración del presupuesto municipal (agosto de cada año).

La consulta a la población se organiza a través de tres tipos de asambleas: asambleas comunitarias, asambleas seccionales, de barrios o de bloques y asamblea municipal.

Las asambleas comunitarias se celebran en todos los parajes y sectores del municipio. Éstas escogen a sus delegados que se reunirán en las asambleas seccionales, de barrios o de bloques para decidir los proyectos y obras de cada sección o bloque. En este momento los técnicos municipales preparan y evalúan los proyectos y obras priorizadas y emiten un informe que remiten a la alcaldía.

Una vez el alcalde(sa) conozca este informe, por el mes de septiembre, se convoca la asamblea municipal en la que participan los delegados de las asambleas seccionales, de barrios o de bloques con voz y voto. En esta Asamblea normalmente la agenda se compone de los siguientes puntos:

1. Informe de la Sindicatura respecto a la marcha del Presupuesto Participativo Municipal en ejecución en el año en curso.
2. Informe final del Comité de Seguimiento y Control Municipal saliente,
3. Informe de la Unidad Técnica del Presupuesto Participativo del Ayuntamiento acerca de la factibilidad técnica, ambiental y económica de los proyectos preseleccionados.
4. Discusión y aprobación del Plan de Inversión Municipal, a partir de las necesidades priorizadas e identificadas en las asambleas comunitarias y en las asambleas zonales.
5. Elección del Comité de Seguimiento y Control Municipal, en el que ha de garantizarse la equidad de género en su composición.

Cuadro N°. 5.9

Objetivos y principios del Presupuesto Participativo según la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios

Objetivos (Artículo 237)

1. Contribuir en la elaboración del Plan Participativo de Inversión Municipal, propiciando un balance adecuado entre territorios, urbanos y rurales;
2. Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de las comunidades en la identificación y priorización de las ideas de proyectos;
3. Ayudar a una mejor consistencia entre las líneas, estrategias y acciones comunitarias, municipales, provinciales y nacionales de desarrollo, de reducción de la pobreza e inclusión social;
4. Garantizar la participación de todos los actores: comunidades, sectores, instancias sectoriales y otras entidades de desarrollo local y que exprese con claridad su compromiso con los planes de desarrollo municipales;
5. Identificar las demandas desde el ámbito comunitario, articulando en el nivel municipal las ideas de proyectos prioritarios, lo que facilita la participación directa de la población;
6. Permitir el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto;
7. Realizar el mantenimiento preventivo de las obras públicas.

Principios (Artículo 238) o

- a. La representación del conjunto de intereses de los ciudadanos;
- b. El acceso de todos los ciudadanos a las asambleas comunitarias en cada paraje o comunidad, a las asambleas seccionales, de barrios o de bloques y al Cabildo Abierto o Asamblea Municipal;
- c. La promoción del debate y la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones;
- d. El acceso a la información previa, precisa, completa y clara;
- e. De equidad de género, tanto en cuanto a la participación como en la inversión que la debería favorecer.

Fuente: Elaboración propia, 2009.

Después de la celebración de la asamblea municipal solo queda la ratificación del Plan de Inversión Municipal por el Concejo de Regidores en cabildo abierto. Destacando que su inclusión en el presupuesto municipal es de obligado cumplimiento.

c) Tercera etapa de transparencia y seguimiento al Plan de Inversiones Municipal y ejecución de las obras

Esta etapa tiene lugar en enero una vez iniciado el período de ejecución de las obras y proyectos del presupuesto participativo. Para su adecuada implementación y seguimiento se ha contemplado la institución de dos comités: los Comités de Seguimiento y Control Municipal y los Comités de Auditoría Social o Comités Comunitarios de Obras.

Los Comités de Auditoría Social o Comités Comunitarios de Obras se eligen y forman en cada comunidad para dar seguimiento a cada obra del presupuesto participativo y velar por que se realicen de acuerdo a los planeado y presupuestado.

Los Comités de Seguimiento y Control Municipal se crean mediante resolución municipal con el mandato de contribuir a la ejecución y seguimiento del Plan de inversiones Municipales aprobado por el presupuesto participativo. Según la ley, se reunirá con la Alcaldía cada mes para ejercer sus funciones.

En esta etapa, se contempla asimismo la rendición de cuentas del alcalde(sa) quien deberá informar al pleno de delegados del presupuesto participativo dos veces al año sobre la ejecución del Plan de Inversión Municipal y el gasto del presupuesto municipal.

La ley por último apela a la participación en este proceso de las sectoriales del gobierno central, especialmente en las Asambleas Seccionales o de Bloques y en la Asamblea Municipal para coordinar sus planes de inversión en el municipio con los Planes de Inversión Municipal.

En una reciente sistematización sobre la experiencia del presupuesto participativo en la República Dominicana 2003-2008 presentado por FEDOMU y CONARE⁹³, en la actualidad 260 localidades del país realizan el presupuesto participativo (60 % del total), de los cuales 129 son municipios y 132 distritos municipales.

Este estudio señala que esta herramienta todavía presenta debilidades en su implementación. Así los índices de participación encontrados resultan bajos, los niveles de recursos destinados al presupuesto participativo se sitúan en la mitad del porcentaje total previsto, los niveles de ejecución detectados rondan el 60% del total de la ejecutoria como promedio

⁹³ Duarte Tavárez, I. *Sistematización de la Experiencia del Presupuesto Participativo de la República Dominicana 2003-2008*, FEDOMU, Santo Domingo, RD, 2009.

y la rendición de cuentas debe todavía mejorar. No obstante, el estudio revela que entre sus beneficios se identifican y valoran su contribución a la facilitación de la participación ciudadana en la toma de decisiones locales, al logro de una mayor transparencia y reparto equitativo de los recursos así como su contribución en la elevación de los niveles de confianza entre autoridades locales y sociedad civil local.

Consejos de Desarrollo Municipal

Este órgano sub municipal está previsto en la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública. Se tratan (art. 14) de las instancias de carácter consultivo y de participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio que tiene como función articular y canalizar demandas de los ciudadanos ante el gobierno central y el gobierno municipal así como participar en la formulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial.

La ley establece que estos consejos estarán compuestos por: i. El alcalde(sa) del municipio, ii. El presidente de la Sala Capitular; iii. Los directores de las Juntas Municipales; iv. Un representante de las asociaciones empresariales y/o las Cámaras de Comercio y Producción del municipio; v. Un representante de las instituciones de educación superior del municipio; vi. Un representante de los gremios profesionales del municipio; vii. Un representante de las asociaciones agropecuarias, juntas de vecinos y organizaciones no gubernamentales reconocidas por su trabajo en la comunidad. Sus funciones, según el artículo 15 de la ley, son:

- a) Discutir, analizar y proponer estrategias de desarrollo según corresponda.
- b) Promover la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones locales, para la discusión y solución de problemas específicos.
- c) Promover la ejecución de programas y proyectos con impacto directo en su territorio respectivo.
- d) Proponer un orden de prioridad a los proyectos de inversión a ser ejecutados en el ámbito territorial, según corresponda, por el Gobierno Central y los Ayuntamientos de los Municipios involucrados.
- e) Promover la formulación de planes, proyectos y programas de ordenación y ordenamiento del territorio según corresponda.
- f) Dar seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión a nivel regional, provincial y municipal, según corresponda.
- g) Escoger a los miembros de la Comisión Técnica que fungirá como unidad de apoyo del mismo.

En definitiva, está previsto que los consejos de desarrollo municipal o Consejos Económicos y Sociales sean las instancias que actúen como la plataforma de articulación de la sociedad civil, el Gobierno Central y el Gobierno Local en los procesos de planificación municipal y de desarrollo.

A su vez, estos consejos de desarrollo municipal deberán articularse en el sistema de consejos diseñados por la Ley

498-06. Así, el artículo 6 del Reglamento n° 1 de aplicación de la ley 493-07, establece que *“las demandas y propuestas generadas por los consejos de desarrollo municipales serán elevadas al consejos de desarrollo provincial correspondiente. El consejo provincial recogerá las propuestas y demandas de los diferentes consejos municipales, las consolidará y las elevará al Consejo de Desarrollo Regional correspondiente. Por último, el Consejo Regional recogerá las propuestas y demandas de los diferentes Consejos Provinciales, las consolidará y las elevará a la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo a través de la Subsecretaría de Estado de Planificación”*. Y de esta manera serán tenidas en cuenta para la elaboración de los planes nacionales.

Capítulo VI

Distorsiones políticas de coordinación interinstitucional

Introducción

El presente capítulo trata el tema de las distorsiones políticas institucionales externas que afectan los procesos de toma de decisiones de los gobiernos locales. El análisis se divide en dos grandes partes: **(i)** tendencias de las relaciones inter-organizacionales y **(ii)** manifestaciones de estas relaciones en instituciones específicas en cada uno de los países de Centroamérica y República Dominicana. En la primera parte se realiza una aproximación a las distintas manifestaciones que pueden tener las relaciones inter-organizacionales. En esta misma línea se trata de aterrizar estos supuestos a las relaciones que los gobiernos locales mantienen con algunas instancias, instituciones o programas específicos del gobierno central.

Particularmente se analiza el caso de los fondos de inversión social, los gobernadores departamentales, las partidas específicas y los institutos de fomento municipal. La selección de estos actores, instituciones o programas, se debe a que todos estos, de una u otra forma, manejan recursos económicos, proyectos de inversión o programas de capacitación y asistencia técnica, que el gobierno central busca implementar en territorios específicos, ya sean departamentos, provincias, municipios o comunidades específicas. Por lo tanto interesa analizar si existen tipos de relaciones de coordinación entre estos entes y los gobiernos locales a lo largo del proceso de ejecución de estos proyectos y programas.

En la segunda parte del capítulo se desarrollan los casos específicos de estas instituciones, fondos y programas para cada uno de los países de Centroamérica y República Dominicana, en los casos donde éstos están presentes. Además, se detallan algunos aspectos sobre la relación que mantienen estos con los gobiernos locales.

6.1 Tipos de relaciones inter-organizacionales

Los gobiernos locales constituyen la manifestación del poder estatal descentralizado, el punto de contacto más cercano entre el Estado y la sociedad. Este espacio de toma de decisiones es donde convergen las demandas ciudadanas específicas de una localidad y se expresan las identidades culturales, que escasamente se representan en las elites dirigentes del gobierno central. El municipio es por excelencia el espacio donde se deberían materializar las políticas públicas descentralizadas y canalizar los fondos de inversión del gobierno central que pretenden subsanar necesidades de carácter territorial.

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 solo 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 subsidiariedad⁹⁴.

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.

Al tratarse de proyectos del gobierno central que se expresan materialmente en los espacios locales, las municipalidades constituyen la instancia donde se debería llevar a cabo su implementación, al ser la manifestación descentralizada del poder. Como ya se señaló, para que esto sea posible, es necesario el establecimiento de mecanismos de coordinación

⁹⁴ La autonomía municipal requiere la capacidad del Estado para implementar de forma satisfactoria el principio de subsidiariedad desde el cual se 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 ayudarlo 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 éste 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.

entre ambos niveles, sin embargo, la efectividad de éstos depende en muchos casos de la estructura municipal y de la capacidad instalada para hacer frente a los procesos de implementación de los proyectos y los fondos económicos.

El tipo de relación que se establezca entre el gobierno local y el gobierno central viene a depender mucho del comportamiento o la posición adoptada por cada uno de los actores, y esto va a permitir determinar algunas tendencias de reacción del híbrido que se genera a partir de el papel asumido por ellos. En el cuadro 6.1 se detallan las posibles posiciones adoptadas tanto por el gobierno central como por el gobierno local (ver cuadro 6.1).

Como se muestra en el cuadro No 6.1, el gobierno central puede adoptar cuatro posiciones principales en su relación con el gobierno local. En primer lugar, se encuentra *la toma de acciones unilaterales*, definidas como aquellas dependencias del gobierno central al tomar decisiones de manera unilateral sin coordinación entre ellas y sin considerar al gobierno local. En segundo lugar, se encuentra *la compensación de resultados*, que es cuando el gobierno central pacta o negocia la puesta en marcha de alguna acción basado en los resultados obtenidos en alguna negociación previa con el gobierno local, es decir, es una forma de reacción del gobierno central para premiar o compensar el resultado del accionar del gobierno local. El tercer caso es *la imposición presidencial*, que se da ante una importante cohesión y disciplina en el partido de gobierno, la cual se expresa en el accionar del

Ejecutivo de una manera impositiva y en algunas ocasiones casi personalista.

Por parte del gobierno local, éste puede asumir cuatro posiciones distintas en su relación con el gobierno central. La primera es *el sometimiento*, que se da cuando reacciona de manera sumisa ante las decisiones del gobierno central y se somete a acatar las decisiones, sin ser parte del proceso previo de conciliación. La segunda posición es *la demanda-recompensa* que se da cuando el gobierno local demanda acciones o aprobaciones al gobierno central ofreciendo como recompensa una actitud o una acción precisa en el territorio que responda a los intereses del gobierno central. La tercera posición es *el rechazo*, que se presenta en aquellas situaciones en las cuales el gobierno local rechaza las decisiones que se emanan desde el gobierno central, desacatando muchas veces las directrices, lo cual puede generar que se le bloqueen los procesos.

Tanto el gobierno central como el gobierno local pueden asumir la posición de *regateo-negociación*, definida como un punto de encuentro entre ambas dimensiones de gobierno en las cuales se requiere la generación de un punto de equilibrio de intereses conciliando una decisión final mutuamente satisfactoria a efectos de obtener viabilidad.

Del cuadro 6.1 se puede denotar como la combinación de cada una de estas posiciones viene a dar como resultado un tipo específico de relación, en el cuadro 6.2 se define cada uno de los tipos de relación posible.

Cuadro N°. 6.1
**Resultado de la relación entre el gobierno local
y el gobierno central según sus diferentes posiciones**

		Gobierno local			
		Sometimiento	Demanda-recompensa	Rechazo	Regateo-negociación
Gobierno central	Toma de acciones unilaterales	Supremacía del gobierno central sobre el gobierno local.	Bloqueo del gobierno local sobre el gobierno central.	Bloqueo del gobierno central sobre el gobierno local.	Supremacía del gobierno central sobre el gobierno local.
	Regateo-negociación	Supremacía del gobierno central sobre el gobierno local.	Acciones coordinadas	Bloqueo del gobierno central sobre el gobierno local.	Acciones coordinadas
	Compensación de resultados	Acciones coordinadas	Acciones coordinadas	Bloqueo del gobierno central sobre el gobierno local.	Acciones coordinadas
	Imposición presidencial	Supremacía del gobierno central sobre el gobierno local.	Acciones coordinadas	Supremacía del gobierno central sobre el gobierno local.	Supremacía del gobierno central sobre el gobierno local.

Fuente: Elaboración propia, 2009.

Cuadro N°. 6.2
Tipos de relaciones entre el gobierno central y el gobierno local

Tipos de Relación	Definición
Supremacía del gobierno central sobre el gobierno local	Esta relación se da cuando el gobierno central controla la gestión de las políticas públicas y la ejecución de proyectos y planes de inversión de manera vertical, ya sea porque así está estipulado en la vía formal o lo hace a través de la institucionalidad informal expresada en la disciplina partidaria.
Relaciones coordinadas	Este escenario se da cuando las dos partes coordinan la ejecución de las acciones que se implementarán en determinada localidad, ya sea mediante negociación constante o estableciendo previamente las atribuciones que le corresponden a cada una de las partes en el marco del proceso específico.
Bloqueo (dos vías)	Esta relación puede darse en dos direcciones, tanto desde el gobierno central hacia el gobierno local o desde el gobierno local hacia el gobierno central, y se da cuando alguno de los dos frena los procesos para la puesta en marcha de políticas públicas o proyectos de inversión en la localidad, como por ejemplo cuando la municipalidad no otorga permisos de construcción, uso de los suelos o patentes de proyectos provenientes del gobierno central, o bien cuando este último no autoriza acciones de inversión o cancela procesos que se ejecutan desde el gobierno local, lo mismo que cuando el gobierno central frena la materialización de los acuerdos o decisiones tomadas desde el gobierno central.
Supremacía del gobierno local sobre el gobierno central	Este escenario se da cuando las dos partes coordinan la ejecución de las acciones que se implementarán en determinada localidad, ya sea mediante negociación constante o estableciendo previamente las atribuciones que le corresponden a cada una de las partes en el marco del proceso específico.

Fuente: Elaboración propia, 2009.

Tal y como se aprecia en los cuadros anteriores, el mejor resultado que podría generar la combinación de las posiciones de ambos actores (gobierno central y gobierno local) es la relación de tipo *acciones coordinadas* donde los intereses de ambas partes se encuentran, al menos, parcialmente abordados en la implementación del plan o proyecto específico que se esté negociando, de forma tal que el gobierno local es parte activa del proceso de toma de decisiones vinculantes a la realidad de la localidad.

El entramado institucional municipal (ver *diagrama No.6.1*) tiene entonces un peso determinante en el éxito de las medidas de coordinación interinstitucional, y la dinámica, así

como los resultados que estos arrojen repercuten en el proceso de toma de decisiones políticas de los gobiernos locales, al constituirse en insumos que pueden direccionar las decisiones adoptadas desde la alcaldía y el concejo municipal. A estos insumos, producto de los mecanismos de coordinación que se establezcan con instituciones del poder central, que afectan de manera positiva o negativa el proceso de toma de decisiones del gobierno local, lo denominamos *distorsiones político- institucionales externas* (ver *diagrama 6.1*).

Diagrama N°. 6.1
Entramado Institucional Municipal



Fuente: Elaboración propia, 2009.

Se hace latente 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. Sin embargo, se debe aclarar que la ausencia de duplicidad de funciones no implica necesariamente la existencia de relaciones de coordinación entre los dos niveles, más bien puede deberse, en algunos casos, a la adopción de convenios tácitos producto de la institucionalidad informal.

Para lograr un análisis sobre los mecanismos de coordinación, se hace referencia a lo señalado por Churnside (1994:5-6), indica que al estudiar las relaciones inter-organizacionales se debe tener en cuenta las siguientes premisas:

- Un sector se define como una pluralidad de organizaciones cuyos objetivos y actividades se condicionan o afectan entre sí.
- Los nexos genéricos entre estas organizaciones establecen condiciones para la comunicación entre ellas y la fijación de intenciones compartidas,
- A la vez, con base en sus comunicaciones e intenciones compartidas, las organizaciones emprenden acciones comunes que influyen en situaciones y acontecimientos entre ellas.
- Los problemas y presiones que surgen de tales situaciones y acontecimientos retroalimentan las comunicaciones e intenciones compartidas de las organizaciones.

e) Estas últimas, por su parte, estimulan decisiones sobre cambios, ajustes y nuevos manejos del nexo inter-organizacional genérico, iniciando otro ciclo de interacciones e influencias.

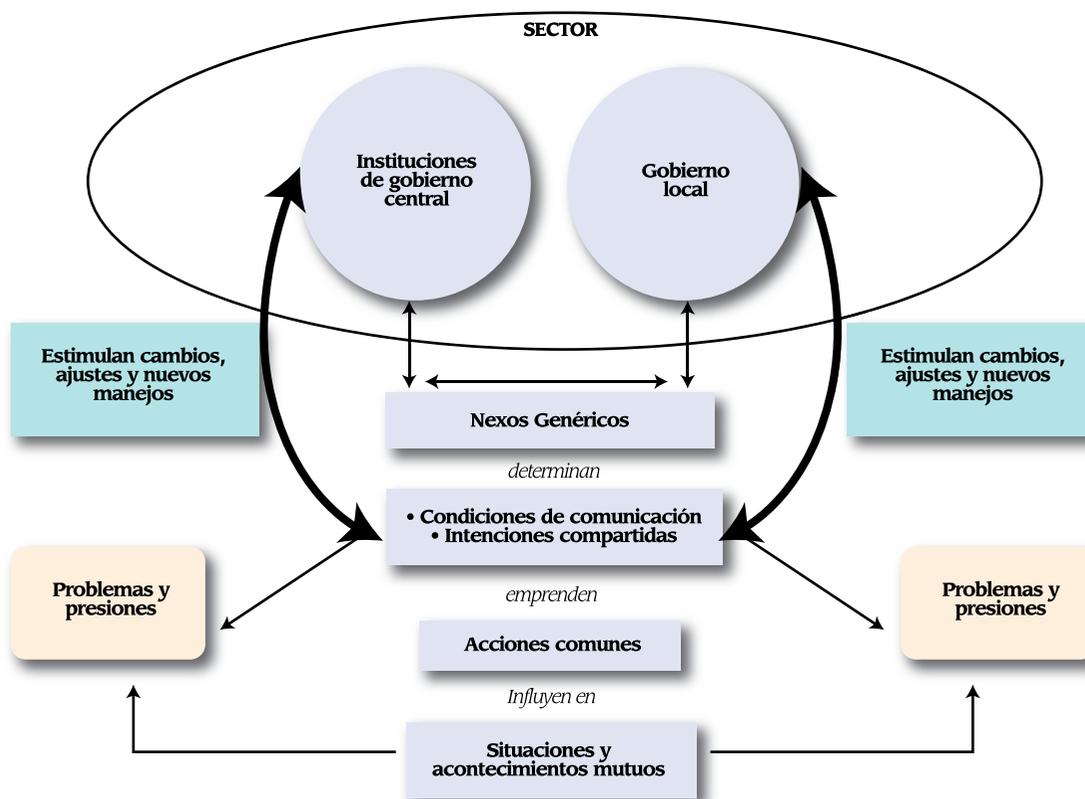
Si aplicamos estas premisas al contexto de los gobiernos locales y las distorsiones externas, podemos ver que en este caso, el sector lo constituyen las municipalidades y las instituciones de gobierno central con las que debe coordinar para la implementación de acciones territoriales dirigidas desde el gobierno central, las cuales establecen entonces condiciones de comunicación y la distribución de las competencias y el establecimiento de las intenciones compartidas.

Tal y como lo señala Churnside (1994), a medida que la comunicación y los objetivos compartidos por las instituciones se van desarrollando, cada una realiza acciones comunes, las cuales se encuentran influenciadas por su estructura organizacional particular y tienden a generar algún tipo de efecto en su interacción, esto se replica en las relaciones de comunicación y de objetivos afines que mantienen, en este caso, ambos niveles de gobierno.

Esta réplica se expresa, tal y como lo señala el autor, en problemas y presiones que incitan el surgimiento de cambios y nuevas estrategias de coordinación inter-organizacional, por lo que la relación entre las instituciones del sector en cuestión, así como sus procesos internos de toma de decisiones y de definición de estructura, constituyen procesos cambiantes que son altamente influenciados por esa retroalimentación producto de su misma interacción.

Siguiendo la línea del autor, podemos denominar a ese espacio donde se da la interacción entre las instituciones, como estructura inter-organizacional, la cual corresponde entonces, a las conexiones establecidas entre las estructuras sociales que forman las configuraciones de una pluralidad de organizaciones. Para el caso en cuestión, interesa analizar las conexiones establecidas entre las municipalidades y algunas instituciones de gobierno central que son rectoras en temas específicos. En el siguiente diagrama se refleja la descripción de las relaciones inter-institucionales descritas anteriormente, tratando de especificar, en este caso, el interés por la interacción con los gobiernos locales (ver diagrama 6.2).

Diagrama N°. 6.2
Ciclo de interacciones e influencias inter-organizacionales



Fuente: Elaboración propia con base en Churnside, 1994.

Se infiere que mediante los nexos genéricos, las organizaciones canalizan sus acciones conjuntas, sus comunicaciones, intenciones compartidas, servicios recíprocos y cualquier otra interacción. Por lo tanto, su estructura repercute en los resultados y los procesos de la relación entre las organizaciones. En relación con estos nexos y los mecanismos de comunicación, debemos tener en cuenta que esta última no siempre se dará por la vía formal o la estructura oficial, ya que muchas veces los flujos de comunicación rebasan o rompen las vías formales, especialmente si estas vías son defectuosas (Churnside, 1994:9-16).

Este deterioro de las vías de comunicación entre instituciones que forman parte de un mismo sector o se encuentran coordinando para ejecutar programas o proyectos específicos tiende a debilitar la dinámica de interacción y como consecuencia esto genera debilidades institucionales. En el caso particular de los gobiernos locales, en muchas ocasiones y de manera lamentable, son estos los más afectados estructuralmente, ya que se encuentran menos fortalecidos y poseen una menor capacidad organizacional para hacer frente el fracaso de algún proyecto o proceso.

A nivel regional, estas averías en los canales de comunicación son producto del dominio de una visión sectorial del régimen municipal, la cual se hace necesario superar, y dar paso a la necesidad de la territorialización municipal de los programas que componen los Planes Nacionales de Desarrollo desde un enfoque coordinado con los gobiernos locales.

Esto ocasiona que las acciones que se implementen en la localidad no se realicen sin una participación del gobierno local como ente desconcentrado del gobierno central, que asume su posición de administrar los intereses de su territorio y de manera complementaria y coordinada trabaja en la implementación de los programas y proyectos que con una visión sectorial planifica y desarrolla el gobierno central, pero sin constituir un sector de la administración en sí mismo.

Volviendo a los nexos genéricos, Churnside (1994) señala que éste tiene dos atributos principales, el vínculo político administrativo y la correspondencia sustantiva, los cuales pueden tener diferentes matices, tal como se detalla en el cuadro 6.3.

Con respecto al vínculo político-administrativo, éste presenta las siguientes características alternativas: puede ser *rectoría* cuando el jerarca de la organización ha sido designado para dirigir el sector; puede ser *subordinación* cuando la organización es una unidad administrativa de la organización cuyo jerarca ejerce la rectoría del sector; puede ser *descentralización* cuando la organización es administrativamente independiente o autónoma pero su vigilancia política ha sido encomendada por la autoridad competente al rector del sector. El vínculo es de *coordinación* cuando la organización es completamente independiente de la organización rectora, pero ambas establecen mecanismos de colaboración y comunicación por mutua conveniencia sin orden formal de jerarquía o rango político-administrativo. El vínculo también puede ser *nulo* si no existe contacto operativo alguno entre las organizaciones.

Ahora bien, el segundo atributo del nexo genérico es la correspondencia y esta puede tener diferentes matices. Puede ser *consustancial* cuando las materias de las organizaciones son iguales; puede ser *complementariedad* cuando las materias de las organizaciones son distintas pero su combinación es necesaria para que los usuarios deriven un provecho final; es *afinidad* cuando la materia de una organización satisface una necesidad que es paralela o continua con respecto a la necesidad que satisface la otra. Es de *funcionalidad* cuando los cambios cualitativos y cuantitativos en la materia de una induce cambios del mismo sentido en la materia de la otra y *disfuncional* cuando estos cambios los induce en sentido contrario en la materia de la otra. Nuevamente, la correspondencia puede ser *nula* cuando no existe asociación alguna entre las composiciones y cambios de las materias de las organizaciones.

Cuadro N°. 6.3
Atributos de los nexos genéricos

		Vínculo político administrativo				
Correspondencia sustantiva		Rectoría	Subordinación	Descentralización	Coordinación	Nulo
	Consustancialidad					
	Complementariedad					
	Afinidad					
	Funcionalidad					
	Disfuncionalidad					
	Nula					

Fuente: Construcción propia con base en Churnside, 1994.

Se hace evidente que la correlación de ambos atributos puede generar múltiples tipos de relaciones inter-organizacionales, dependiendo del cómo se hayan establecido los roles y los objetivos tanto de las organizaciones parte, como de su mismo proceso de interacción, donde podemos encontrar nexos que se caracterizan por ser subordinación de tipo funcional, o bien coordinación con afinidad, entre otras muchas variantes.

Para el análisis en cuestión, se seleccionaron algunas instituciones, entes o proyectos específicos donde se materializa la relación entre el gobierno central y el nivel local, ya que a pesar de que existen diversas dependencias del poder central con las que las municipalidades deban coordinar algún tipo de acciones, representa un proyecto ambicioso abarcarlas todas. En este caso en particular, se retrata la dinámica de coordinación en la implementación de los fondos de inversión social y las partidas específicas o discrecionales destinadas a los diputados nacionales y la relación de los gobiernos locales con los gobernadores departamentales y los institutos de fomento municipal. Todos estos se explican a continuación.

6.2 Fondos de inversión social

Los fondos de inversión social aparecieron en las últimas décadas como una innovación en materia de política social para encauzar financiación externa, o bien fondos económicos del Estado a proyectos en zonas asoladas por la pobreza. La forma y función de estos varía considerablemente en la región, pero, de manera general, estamos hablando sobre unidades especiales del gobierno organizadas para hacer inversiones sociales en comunidades pobres (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

Se trata entonces de fondos que se manejan desde el gobierno central, pero que se descentralizan en su implementación para atender necesidades particulares en una territorialidad específica. Siendo este el caso, interesa analizar si en el proceso de ejecución de estos fondos, se toma en cuenta a las municipalidades, al corresponder éstas la expresión del poder central en la localidad específica.

Tal y como se señaló en la primera parte de este apartado, el tipo de nexos genéricos que sostienen dos o más instituciones que pertenecen a un sector o buscan un objetivo común, son en muchos casos producto de las estructuras institucionales y, en este caso específico de los fondos de inversión social, tiene mucha influencia las directrices emanadas desde el gobierno central y el grado de descentralización que se mantenga, así como la voluntad política del gobierno central para fortalecer y hacer parte de estos procesos a los gobiernos locales.

Al ser los gobiernos locales los administradores de los intereses de su comunidad, las obras de inversión social o en infraestructura que desde el gobierno central se canalizan a una comunidad, idealmente deberían implementarse tomando en cuenta la participación de éstos, y el criterio aterrizado

sobre las necesidades específicas de su localidad que hayan detectado prioritariamente, como parte de su razón de ser. Por lo tanto, son actores prioritarios en temas de coordinación, de planeamiento, evaluación, ejecución y seguimiento de las inversiones que se realicen en el territorio específico.

Sin embargo, ésta no suele ser la norma, ya que en muchas ocasiones los gobiernos locales suelen ser excluidos de estos procesos verticales, lo cual no solo desata una serie de distorsiones para la toma de decisiones, sino al no generarse acciones coordinadas, se duplican esfuerzos y se malgastan recursos económicos en detrimento del municipio o cantón. Estos escenarios ausentes de coordinación, finalmente, lo que logran es socavar la autonomía política del gobierno local.

En el cuadro No. 6.4 se detalla cuáles son los fondos de inversión social que se encuentran vigentes en Centroamérica y República Dominicana y cuál es la realidad de la coordinación que se da en la implementación de estos, entre la institución rectora del gobierno central y las municipalidades, en el caso de que ésta se practique.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, en cinco de los ocho países de la región, no se coordina ninguna acción, ni se articulan esfuerzos con los gobiernos locales, en el proceso de implementación de los fondos sociales de inversión (Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá y República Dominicana).

En el caso de El Salvador, se señala que las municipalidades forman parte de la estructura organizacional del FISDL, por lo cual se puede denotar un mayor involucramiento de las municipalidades en los asuntos competentes a su territorio. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que esta institución ha experimentado un reciente cambio estructural, y es necesario medir el éxito en los niveles de coordinación de esta relación inter-organizacional.

En el resto de los países de la región, las municipalidades parecen estar excluidas de su papel de gestores de los intereses locales, no solo para emitir criterios sobre las necesidades de su municipio, sino también por su ausencia de coordinación con instituciones que toman decisiones por ellas, y en muchas ocasiones, estos procesos de inversión terminan siendo poco eficientes y eficaces en la canalización y resolución de los problemas territoriales.

6.3 Gobernaciones Departamentales

En muchos países que operan bajo sistemas presidencialistas, se han instaurado figuras de carácter político que descentralizan la representación presidencial en las provincias o departamentos, asignando entonces una persona que ejerza este rol, pero sin contar necesariamente con una estructura institucional definida. Las funciones asignadas pueden variar dependiendo de la estructura territorial del gobierno y en muchos casos del nivel de descentralización que determinado Estado haya desarrollado.

Cuadro N°. 6.4

Coordinación entre los fondos de inversión social y las municipalidades en Centroamérica y República Dominicana

País	Fondo de inversión social	Realidades de la coordinación
Guatemala	FONTIERRA FONAPAZ FONDO SOCIAL DE SOLIDARIDAD	Desorganización administrativa. Poca comunicación. Giran alrededor de la proximidad política, favoreciendo a los alcaldes(sa) del partido oficial.
Honduras	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	Poca comunicación, atraso en transferencias, atraso en el período de finalización de las obras, falta de voluntad política implementada.*
El Salvador	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	Con la llegada del nuevo gobierno, de Mauricio Funes, se delegó nuevos roles del FISDL en donde este juega un papel imprescindible en la materialización de políticas públicas de descentralización y desarrollo local. De hecho, es la institución a través de la cual se implementan programas gubernamentales como comunidades rurales y urbanas solidarias; además de otras. Sin embargo, aún hay algunos que señalan la importancia de darle un nuevo rumbo a la institución para hacerla más eficiente. Hay representación de las municipalidades en la directiva del FISDL.
Nicaragua	Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV)	Los programas y proyectos del FISE se coordinan y complementan con los de otros sectores e instituciones estatales y privadas con el fin de armonizar y potenciar las políticas sociales y económicas principalmente a nivel local, para lograr una acción integradora y eficiente de los esfuerzos y recursos invertidos. La agenda de infraestructura social que consiste en construcción de escuelas, centro de salud, agua potable y saneamiento para el campo, calles, caminos rurales, puentes, vertederos municipales, campos deportivos, etc., que han sido priorizados en la agenda social del gobierno de reconciliación nacional se llevan de manera descentralizada y se coordinan con las 153 alcaldías de Nicaragua, para llevar a cabo esta tarea. Se trabaja con la participación ciudadana, expresada de manera amplia en los gabinetes del Poder Ciudadano, que se constituyen en los barrios, en las comarcas y en los municipios.
Costa Rica	No se cuenta con un fondo específico pero existe una institución rectora en materia de atención a la pobreza, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).	El IMAS tiene una política sobre oportunidades para el desarrollo local pero no se cuenta con información que haga referencia a la coordinación o al involucramiento con las municipalidades.
Panamá	Fondo de Inversión Social (FIS)	Sin vinculación administrativa con los municipios. Como Secretaría adscrita a la Presidencia de la República ejecuta programas y responde a solicitudes directas de personas, instituciones públicas y privadas, Juntas Comunales y comunidades. Ha tenido denuncias de corrupción, favoritismo partidario y deficientes controles administrativos.
República Dominicana	No existen como tal. La gestión de la asistencia social está canalizada principalmente por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) y el Despacho de la Primera Dama.	El GCPS está asistido por un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de carácter consultivo que tiene una base municipal.

*Se distinguen dos tipos de voluntad política, en primer lugar, la que únicamente se queda en el discurso de los actores, y la voluntad política implementada, es decir, la que se materializa en el accionar institucional

Fuente: Elaboración propia.

Estas figuras pueden ostentar un papel protagónico en el desarrollo de las provincias, departamentos o incluso municipios, o bien constituir únicamente una figura meramente representativa, de carácter casi protocolaria del Presidente de la República, que en la mayoría de los casos designa a estos funcionarios de manera discrecional.

Para poder valorar el nivel de institucionalización de la figura del gobernador -delegado o representante presidencial-, en un departamento, provincia o incluso un municipio, debemos tomar en cuenta una serie de atribuciones y el margen de maniobra que desde el gobierno central se le facilita. Para el caso en cuestión tomaremos en cuenta cuatro factores para determinar entonces el nivel de institucionalización de estos actores, a saber: **(a)** recursos económicos, **(b)** capacidad de toma de decisiones, **(c)** injerencia en las políticas públicas que se implementan en determinada territorialidad y **(d)** capacidad de incidencia en el gobierno central.

El primer caso consiste en si el gobernador o delegado posee un presupuesto establecido para ejecutar obras y proyectos en la demarcación territorial en la que se desenvuelve, es decir, si cuenta con la capacidad financiera para invertir y desarrollar iniciativas en el departamento, provincia o municipio específico. El segundo caso hace referencia a la independencia en el ejercicio de toma de decisiones. En otras palabras, si cuenta con autonomía para liderar procesos y decidir sobre determinada situación sin tener que recurrir previamente a la autorización de una institución con mayor jerarquía o al mismo Poder Ejecutivo.

En el caso de la injerencia en políticas públicas, consiste en la capacidad de formar parte de los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas que se pretenden desarrollar en el territorio, de manera inclusiva y vinculante. Finalmente, cuando hablamos de la incidencia en el gobierno central, hacemos referencia a la capacidad que estos actores tienen para elevar problemas, necesidades, proyectos o iniciativas del territorio específico que representan, a la agenda política nacional, con un carácter prioritario y con la determinación de que serán tomadas en cuenta.

Debemos tener en cuenta otro factor que, más allá de determinar el grado de institucionalización de esta figura, puede constituir una debilidad para esta condición, y es el ser nada más una representación meramente superficial del presidente de la República en la territorialidad determinada, sin contar con ninguna de las atribuciones antes descritas. En el cuadro No. 6.5 se señala el nivel de institucionalización que puede tener la figura del gobernador, tomando en cuenta las atribuciones recién detalladas.

Es importante anotar que la atribución de representar al Presidente en el departamento o provincia es una variable constante en todos los niveles de institucionalización, por lo que a pesar que de no se señala como una de las atribuciones en los niveles alto, medio y bajo, ésta es una condición común en todos los casos.

Cuadro N°. 6.5
Nivel de institucionalización de la figura del gobernador departamental

Atribuciones	Nivel de institucionalidad
<ul style="list-style-type: none"> Recursos económicos Capacidad de toma de decisiones Injerencia en las políticas públicas Capacidad de incidencia 	Alto
<ul style="list-style-type: none"> Capacidad de toma de decisiones Injerencia en las políticas públicas Capacidad de incidencia 	Medio
<ul style="list-style-type: none"> Injerencia en las políticas públicas 	Bajo
<ul style="list-style-type: none"> Únicamente ejerce representación presidencial en la provincia o departamento 	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, el factor determinante de la alta institucionalización de la figura del gobernador, es la capacidad de manejar un presupuesto para ejecutar obras en la delimitación territorial de su competencia, lo cual sumado a la capacidad de decidir los puntos de inversión de estos recursos económicos e incidir en la gestión central para que se establezca como prioridad la materialización de sus decisiones, lo convierte en un actor político con una alta cuota de poder en el ámbito político nacional y local, sin embargo, este conjunto de atribuciones están muy ligados a una lealtad partidaria con el gobierno central, por lo cual difícilmente se establecen canales de coordinación con los gobiernos locales en planes de inversión del gobernador.

Cuando existe una figura que presenta este nivel de institucionalización es necesario el establecimiento de algún tipo de nexo inter-organizacional con los gobiernos locales para coordinar esfuerzos y articular los procesos de inversión económica y social en el territorio. Cuando estos nexos no se entablan, nos enfrentamos a posibles escenarios de duplicidad de funciones y, en algunos casos, recursos mal direccionados, siendo la principal consecuencia la generación de una serie de distorsiones políticas que empañan el proceso de toma de decisiones de los gobiernos locales y por lo tanto deterioran su condición autónoma a nivel político.

En el nivel medio de institucionalidad, el gobernador cuenta con capacidad para decidir, para participar en los procesos de políticas públicas e incidir en el gobierno central, lo cual también constituye una cuota de poder importante, pero la ausencia de recursos económicos limitan su margen de maniobra. Cuando la figura del gobernador o delegado presidencial únicamente puede participar en los procesos de construcción de políticas públicas sin capacidad ser parte final del proceso de toma de decisiones, entonces ostenta un bajo nivel bajo de institucionalización.

En el caso en que el gobernador o delegado provincial únicamente sea una figura decorativa, que no se encuentra bajo una estructura organizacional, no maneja recursos económicos, no decide, no forma parte del proceso de construcción de políticas públicas y no tiene capacidad de incidencia en el gobierno central, entonces este actor goza de un bajo nivel de institucionalización.

La coordinación, o bien la ausencia de ésta, que se establezca entre los gobiernos locales y gobernadores departamentales o provinciales con niveles de institucionalidad medios y bajos, también puede desencadenar en distorsiones político-institucionales externas que influyan en la capacidad de decisión política de los gobiernos locales.

Cuando el gobernador provincial no constituye un actor estratégico para que las municipalidades centren sus acciones de incidencia o bien establezcan lazos de coordinación para la canalización de fondos o proyectos en su localidad, se convierten en figuras con poca relevancia para el desarrollo local y finalmente vienen a ser instancias meramente protocolarias.

En el cuadro No. 6.6 se presentan estas atribuciones de la figura del gobernador aplicadas a la realidad regional, para poder establecer en cuales países se cuenta con dicha figura para que los gobiernos locales puedan establecer nexos genéricos para la coordinación inter-organizacional.

Como se puede evidenciar en el cuadro anterior, en todos los países de la región se cuenta con la figura del gobernador,

con diferentes denominaciones, distintos niveles de institucionalización y diversas funciones. En todos los países, esta figura ejerce un papel de representación presidencial en el territorio provincial o departamental correspondiente, siendo los niveles de baja institucionalidad los que predominan la región.

Esto evidencia que en la mayoría de los países (El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana), el gobernador constituye una figura política poco importante tanto en el ámbito nacional como en el local, ya que no funge como mediador de procesos ni tiene capacidades y atribuciones por encima del gobierno local. Constituye entonces una figura casi decorativa, cercana en muchos casos al presidente de la República y no tiene una razón de ser clara, atendiendo asuntos meramente protocolarios, lejos de ser un agente articulador del desarrollo.

En el caso de Honduras, el gobernador departamental posee también la capacidad de ejercer algún tipo de incidencia sobre el gobierno central, con lo cual puede oscilar algunas veces entre niveles bajos y muy bajos de institucionalización, sin llegar a convertirse en un actor estratégico para los gobiernos locales.

Los casos de Guatemala y Panamá parecen ser los países donde la figura del gobernador mantiene una institucionalización alta, al lograr manejar recursos económicos, que tal como se señaló anteriormente constituye un indicador indispensable para altos niveles de institucionalización y es en estos casos donde los gobiernos locales deben tratar de

Cuadro N°. 6.6
Atribuciones de los Gobernadores Departamentales en Centroamérica y República Dominicana

País	Recursos económicos	Capacidad de toma de decisiones	Injerencia en las políticas públicas	Capacidad de incidencia	Representación presidencial
Guatemala	X	X	X	X	X
Honduras				X	X
El Salvador					X
Nicaragua*					
Costa Rica					X
Panamá	X **	X	X	X	X
República Dominicana					X

* En Nicaragua no existe este nivel administrativo.

** Coordina con la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas el manejo de los fondos destinados a inversiones, salvo partidas y obras cuya coordinación corresponde a los municipios y Juntas Comunales.

Fuente: Elaboración propia.

establecer canales inter-organizacionales de comunicación con estos actores.

La intención de entablar canales de comunicación no debe ser iniciativa solamente de los gobiernos locales, sino que desde el poder central debería existir voluntad política para propiciar estos canales de coordinación, especialmente contando con figuras estratégicas que tienen capacidad de decisión e intervención en la construcción de políticas territoriales.

Ahora bien, en la práctica las relaciones entre gobernadores y gobiernos locales pueden variar, independientemente de su condición institucional. En el cuadro No. 6.7 se presentan algunos ejemplos de cómo se da la coordinación entre estos actores en Centroamérica y República Dominicana.

En primer lugar, llama la atención de que, en el caso de Guatemala, donde los gobernadores cuentan con un alto nivel de institucionalización, no se menciona que existan mecanismos de coordinación con los gobiernos locales para la implementación de los programas y la distribución de los fondos. Se señala que se realizan inversiones a nivel municipal, pero las municipalidades no son parte del proceso previo de articulación del proyecto, sino que instancias departamentales e instituciones del gobierno central coordinan el proceso. En el caso de Panamá se constituye un órgano consultor para el gobernador, el cual está conformado por los representantes de corregimiento, con lo que las municipalidades se integran de alguna manera en el proceso de decisión.

En Honduras, tal y como se señaló anteriormente, los gobernadores tienen la capacidad para incidir en el gobierno central sobre la importancia de determinados proyectos de interés provincial o local, pero no se presentan mecanismos para coordinar con las municipalidades la ejecución de las funciones de los gobernadores, canales que podrían constituir un espacio donde los gobiernos locales podrían canalizar algunas demandas a través de esta figura.

En el caso de El Salvador, no existen canales establecidos para la coordinación de las funciones de los gobernadores. Sin embargo, éstos pueden colaborar con los gobiernos locales en acciones puntuales, sin tener, como ya se mencionó, capacidad para decidir o para incidir en el gobierno central.

En Costa Rica, la figura se denomina “delegados presidenciales”, quienes ejercen únicamente un papel de representación, desde el cual tratan de entablar algún tipo de vínculo directamente con las comunidades para fungir como canalizadores de las necesidades específicas, pero sin pasar por la municipalidad, por lo que en este caso se pueden estar desperdiciando recursos y esfuerzos, que bien podrían darse de manera coordinada y a través de la municipalidad, instancia que constituye por excelencia la encargada de administrar los intereses locales.

Por último, en República Dominicana se da un escenario similar al de Costa Rica, donde la figura del gobernador es muy política y ejerce un papel meramente representativo del poder ejecutivo, desde donde se toma en cuenta al gober-

nador para asuntos meramente protocolarios. Puede darse en cierta medida su involucramiento en temas relacionados al desarrollo local o políticas públicas focalizadas en el departamento de su competencia a través de su participación como integrante de los consejos de desarrollo regionales y provinciales del sistema de planificación e inversión pública nacional si bien sin capacidad decisoria directa.

6.4 Partidas específicas

Durante varios años, ha sido una práctica común en muchos países de la región el destinar recursos del Presupuesto Nacional para que los diputados o congresistas manejen dineros discrecionales que puedan invertir en su provincia o departamento. La asignación de estos montos se da o daba de diferentes maneras en cada país, pero constituía en casi todos una politización de los proyectos y una forma en la que él o la diputada alimentaban su imagen en su territorialidad específica de cara a la obtención de más adeptos para futuras campañas o bien la concreción de compromisos políticos establecidos durante la campaña, en caso de lograr un curul.

Los procesos para la ejecución de las partidas específicas varían de país a país y no es de sorprender que no en todos los países exista un marco regulador que norme dicho proceso (ver cuadro 6.8).

Tenemos en primera instancia, los casos de los países donde no se cuenta con partidas específicas (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), en los que no se destina recursos a los diputados para que realicen inversiones de manera discrecional. En el caso de Nicaragua, este sistema se elimina con el presupuesto del año 2010, pero antes de éstos era también una práctica común.

En el caso de Honduras, existe este mecanismo, pero el mismo no está normado por ninguna disposición legal, sino que se da en un proceso meramente informal, que como se expresa en el cuadro, está matizado por intereses políticos al margen completamente de la arbitraria designación de recursos económicos de parte del Poder Ejecutivo.

En Costa Rica, existen procesos de asignación de partidas específicas, pero éstas no son manejadas por los legisladores. Sin embargo, en el pasado sí fue la norma, y el mecanismo giraba inevitablemente alrededor de intereses políticos y una ausencia de controles efectivos en los momentos de implementación. En la actualidad, se trata de que estos fondos sean asignados de una manera participativa y equitativa, donde las municipalidades pueden ser beneficiarias de los montos, pero compiten por estos incluso con entes de derecho privado. El proceso de distribución de estos recursos engloba una serie de requisitos que en muchos casos deja por fuera a las municipalidades del acceso a los fondos. Por lo tanto, el que de una manera u otra estén involucradas en el proceso de decisión no implica que van a verse beneficiadas por estos mecanismos de inversión.

Cuadro N°. 6.7

Legislación y mecanismos de coordinación entre los Gobernadores Departamentales y las municipalidades en Centroamérica y República Dominicana

País	Gobernaciones Departamentales	Legislación que lo regula	Mecanismos de coordinación
Guatemala	Gobernador Departamental	Art. 227 de la Constitución Política de la República.	Se coordinan a través del sistema de consejos de desarrollo, el gobernador es el director ejecutivo del Consejo departamental de desarrollo. Y es en esta instancia en donde se planifican y se designan los fondos para la ejecución de las obras a nivel municipal, en coordinación con las instancias del Ejecutivo.
Honduras	Gobernador Departamental	Ley de Municipalidades de 1990.	No se da una coordinación con los gobiernos locales, a pesar de que en la legislación se les señala como mediadores entre el gobierno local y el gobierno central. En algunos casos se logran incidir en la priorización de proyectos de un municipio particular, pero generalmente se manejan más por intereses políticos que por la importancia de los proyectos.
El Salvador	Gobernadores.	Art. 200 de la Constitución Política de la República.	No existen mecanismos de coordinación para llevar a cabo funciones conjuntas, pero los gobernadores pueden colaborar a las municipalidades en algunos temas específicos, de manera más informal.
Nicaragua*	N/A	N/A	N/A
Costa Rica	Delegados Presidenciales	Se creó en el año 1986 mediante la Ley de Presupuesto y luego se reformó con la ley 7111 del año 1989, que es la Ley de Presupuesto Nacional para el ejercicio fiscal.	Estos representantes se enfocan en los problemas y el trabajo con las comunidades y coordinan con otras instituciones del gobierno central planes y proyectos para enfrentar esta problemática, pero no se toma en cuenta a las municipalidades.
Panamá	Gobernación de la Provincia	Art. 252 de la Constitución Nacional Ley N° 2 de 1987 Por la cual se desarrolla el artículo 249 de la Constitución Política y se señalan las funciones de los gobernadores de las provincias de la República	Consejo Provincial, órgano de consulta del gobernador, de las autoridades provinciales y las nacionales.**
República Dominicana	Gobernador Civil	Art. 198 de la Constitución Política de la República.	Ejerce una articulación más bien de tipo política no administrativa para la canalización de recursos/proyectos. (Depende en todo caso de la influencia política).

*En Nicaragua no existe este nivel administrativo.

**La directiva se elige entre los representantes de corregimiento quienes son los únicos que participan con voz y voto.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N°. 6.8

Legislación y mecanismos de coordinación con las municipalidades en la implementación de partidas específicas en Centroamérica y República Dominicana

País	Partidas específicas	Legislación que lo regula	Mecanismos de coordinación
Guatemala	No se cuenta con partidas específicas	N/A	N/A
Honduras	Partidas especiales	No hay normativa que regule el proceso	No existe coordinación, se da de manera informal, prevalecen los intereses políticos y la politización de las obras.
El Salvador	No se cuenta con partidas específicas.	N/A	N/A
Nicaragua	En el presupuesto del año 2010 se anula esta línea presupuestaria y se traslada a instituciones de bienestar social.	N/A	N/A
Costa Rica	Se cuenta con recursos públicos asignados en los presupuestos nacionales para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, pero estas ya nos manejadas por los diputados.	Ley de control de las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional (Ley 7755).	La ley establece que las municipalidades forman parte activa del procedimiento para asignar y entregar partidas específicas. Sin embargo, existen una serie de criterios y requisitos previamente establecidos por instituciones del gobierno central que dejan atadas de manos a las municipalidades.
Panamá	Se define anualmente en el Presupuesto Nacional.	Decreto Ejecutivo N° 189 de 15 de noviembre de 1999 "Por el cual se crea el Fondo de Inversión Social (FIS) y se dictan otras disposiciones"	Su organigrama señala, en el nivel de apoyo, la Unidad Administrativa de Coordinación Interinstitucional.
República Dominicana	Los Fondos provienen de las asignaciones destinadas en el Presupuesto Nacional al Congreso	Se basa en una disposición administrativa interna de cada cámara que regula sus montos totales, uso y destino.	No existe de mecanismo administrativos establecidos de coordinación

Fuente: Elaboración propia.

La situación en Panamá tiene algunas semejanzas con Honduras y Costa Rica. Con Honduras, guarda la semejanza del hecho de que las municipalidades están excluidas del proceso de designación y decisión del destino de las partidas, pero sí cuenta con un soporte legal que lo regule, tal y como sucede en Costa Rica, lo cual no implica la existencia de una disposición que señale los montos específicos del presupuesto correspondientes a estas partidas, sino que estos nuevamente se mueven por intereses de carácter político. Se debe anotar también que, a pesar de existir una Unidad Administrativa de Coordinación Interinstitucional, las municipalidades no son parte de la misma.

En el caso de República Dominicana las partidas están contempladas en el Presupuesto Nacional y la distribución de

las mismas obedece a una disposición administrativa dentro de cada una de las cámaras que establece los montos y los destinos de estos fondos, lo cual señala que no existe una disposición legal que las regule de manera formal, sino que se ha convertido en una práctica discrecional de carácter informal.

6.5 Institutos de Fomento Municipal

Podemos entender por institutos de fomento municipal aquellas instituciones del gobierno central cuya razón de ser, desde diferentes perspectivas, es fortalecer el régimen municipal de un país. Este fortalecimiento puede materializarse en diferentes formas, desde capacitación, hasta préstamos

económicos, asistencia técnica, mediador de procesos o ente implementador de proyectos en materia municipal.

Los institutos de fomento municipal guardan la característica de ser parte del aparato central, por lo que muchas veces manejan una visión centralizada sobre el tema municipal, razón que ha generado en muchos casos críticas, al considerar que estas instituciones tienden a favorecer a las autoridades locales que pertenecen al partido de turno o bien a fortalecer el discurso de descentralización desde la centralidad.

Las funciones y el margen de maniobra de estas instituciones pueden variar de país a país, pero todos mantienen la característica de ser instituciones del poder central, lo cual muchas veces ha generado que en su organización se entremezclen intereses políticos del partido que se encuentra en el gobierno.

Los institutos de fomento, de manera general, tienen como finalidad dar un acompañamiento técnico a los gobiernos locales en diversos temas, pueden ser de modernización institucional, gestiones de cobro, manejo y prestación de servicios, entre otros, pero son además, en muchos casos, los encargados de brindar capacitación para el fortalecimiento del recurso humano.

En el siguiente cuadro se detalla un poco el perfil de las competencias que tienen estos órganos en Centroamérica y República Dominicana, así como el tipo de mecanismos que se establecen para llevar a cabo acciones coordinadas con las municipalidades.

Como se aprecia en el cuadro No. 6.9, Honduras y Panamá no cuentan con una institución dedicada a apoyar los procesos de fortalecimiento de los gobiernos locales en sus países. En el resto de los países, esta institución tiene como principal fin brindar asistencia técnica a los municipios, una especie de acompañamiento materializado en talleres, en cursos, o incluso en la introducción de nuevas herramientas tecnológicas.

En El Salvador, al igual que en Costa Rica, estos entes coordinan acciones con otras instituciones del gobierno central y en menor medida con las municipalidades. En Costa Rica particularmente, la coordinación con las municipalidades y la coherencia con las necesidades municipales han estado ausentes en la gestión del IFAM. Para solventar esta ausencia, en el año 2010, la nueva Presidenta creó el Ministerio de la Descentralización, un ministerio sin cartera al que se le atribuye insertar el tema municipal en todos los sectores del gobierno y cuyo jerarca ejerce también la presidencia ejecutiva del IFAM.

El INIFOM en Nicaragua es quizá la única de estas instituciones en la región que mejor ha tratado de articular esfuerzos y llevar un proceso inclusivo en el objetivo de fortalecer a las municipalidades, donde este no se dé de manera vertical, sino que estas sean parte vinculante de los proyectos y las iniciativas. Además, sumado a la asistencia técnica, cumple una serie de funciones adicionales que no asumen las insti-

tuciones de este tipo en el resto de la región, incluso ejerce incidencia política para la aprobación de leyes que estén encaminadas a fortalecer el municipalismo.

En el caso de Guatemala, esta entidad tiende a coordinar tanto con los gobiernos locales como con otras instituciones del gobierno central, con el fin de actuar principalmente, en pro de la competitividad de las municipalidades.

La Liga Dominicana de Municipalidades actualmente es sujeto de debate en la República Dominicana, ya que en su origen, a este ente se le asignaron funciones direccionadas más a ejercer un perfil de contralor de los municipios. Este rol fue modificado a partir de la promulgación de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios que atribuyó a esta institución funciones meramente técnicas y de apoyo al fortalecimiento de los municipios. Sin embargo, y a pesar de los años transcurridos desde la promulgación de esta ley, La Liga Municipal Dominicana no ha asumido adecuadamente su nuevo rol, llevando una gestión deficiente en sus funciones, aún teniendo recursos financieros considerables para ello. Por ello en la actualidad está sometida a debate bajo la propuesta de su conversión en un Instituto de Formación Municipal.

6.6 Distorsiones políticas externas en Guatemala

La necesidad de profundizar en la reflexión y análisis del avance del proceso de descentralización, es cada vez más relevante. El estudio debe hacerse sobre el modelo de organización política de cada país, que se refleja en la planificación e implementación de políticas públicas; en el desarrollo y cumplimiento de los mandatos de la Constitución Política; en la legislación ordinaria administrativa; en el grado de autonomía municipal y su respeto desde el Gobierno central; en el respeto a los Derechos Humanos y en la apertura a la participación ciudadana en los procesos sociales, políticos, administrativos y económicos, cada vez más importante.

Para ello es prudente iniciar estableciendo que en Guatemala, por descentralización se entiende "...el proceso mediante el cual se trasfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, a las comunidades organizadas legalmente con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.⁹⁵"

Existen dos niveles de gobierno, el nacional o central y el municipal o local, los que en el ejercicio de sus funciones se

⁹⁵ Artículo 2 de la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002 del Congreso de la República).

Cuadro N°. 6.9

Perfil competencial y mecanismos de coordinación entre las municipalidades y los Institutos de Fomento Municipal en Centroamérica y República Dominicana

País	Instituto de Fomento Municipal	Gobiernos locales en Junta Directiva	Perfil competencial	Mecanismos de coordinación
Guatemala	Instituto de Fomento Municipal -INFOM-		Asistencia técnica, asistencia financiera y asistencia de planificación	Mecanismos técnicos, financieros y legales que permitan mejorar la competitividad de las municipalidades.
Honduras	No existe esta entidad	N/A	N/A	N/A
El Salvador	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Local	La Ley de creación del ISDEM señala que de los quince miembros de la Junta Directiva deben ser alcalde (esa)s y alcalde (esa)sas. En la actualidad esto se cumple y además forma parte también un representante de un concejo municipal.	Asistencia técnica, asistencia financiera y asistencia de planificación.	Coordinan en la ejecución de proyectos con instituciones como el FISDL, con la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, con la Sub Secretaría de Descentralización y Desarrollo Territorial y con las municipalidades.
Nicaragua	Instituto de Fomento Municipal (INIFOM)	La Junta Directiva se compone de siete miembros de los cuales tres son alcalde (esa)s, uno de los cuales debe ser miembro de la Junta Directiva de AMUNIC.	Asistencia técnica, capacitación municipal, apoyar y facilitar la modernización de la administración municipal, diseñar, organizar, coordinar y administrar el Sistema Nacional de Capacitación Municipal, promover, supervisar y coordinar estudios e investigaciones en cualquier ámbito de interés municipal, coordinar, articular y administrar el sistema integral de información municipal, intermunicipal y departamental, promover la conformación de mancomunidades municipales, gestionar ante la Asamblea Nacional las leyes necesarias para fortalecer jurídicamente el proceso de desarrollo municipal,	Promueven la cooperación, asistencia e información entre la administración del Gobierno central y los gobiernos locales. Apoyan la coordinación sectorial y territorial de los programas de inversiones nacionales y municipales. Impulsan, coordinan, gestionan y canalizan y, en su caso, administran proyectos de desarrollo municipal con cooperación externa, en coordinación con la entidad competente del Poder Ejecutivo y las agencias respectivas. Fomentan las relaciones interinstitucionales y el intercambio de experiencias con otras instancias nacionales e internacionales. Promueven e impulsan la cooperación descentralizada y el intercambio de experiencias entre municipios y sus relaciones de hermanamiento.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N°. 6.9

Perfil competencial y mecanismos de coordinación entre las municipalidades y los Institutos de Fomento Municipal en Centroamérica y República Dominicana

País	Instituto de Fomento Municipal	Gobiernos locales en Junta Directiva	Perfil competencial	Mecanismos de coordinación
Costa Rica	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	En el año 2009, el Presidente de la República firmó un decreto en el que se establece que los gobiernos locales deben tener representación en la Junta Directiva del IFAM, lo cual antes de ese año no se daba. A partir de esto se debe incluir un único representante del sector municipal. Esto será efectivo dos meses posteriores a la toma de posesión de las nuevas autoridades municipales, quienes asumieron funciones el 1 de mayo de 2010.	Banco de segundo piso, asistencia técnica, administrar obras o servicios públicos	Hasta el año 2009, las municipalidades estaban fuera de la estructura organizacional del IFAM, a pesar de que esto se subsana, esta institución tiende a coordinar la implementación de los proyectos con otras instituciones del gobierno central más que con las municipalidades. El IFAM coordina acciones con instituciones como el Ministerio de Planificación y Política Económica o bien con la Casa Presidencial directamente.
Panamá	Ministerio de Economía y Finanzas, Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones.	N.A.	Formulación de iniciativas sobre política económica. Programación de inversiones públicas y de la estrategia social Diseño y ejecución de directrices generales y tareas gubernamentales en materia de hacienda y tesorería nacional. Elaboración, ejecución y control del Presupuesto General del Estado, el crédito público y la modernización del Estado. Elaboración, ejecución, control de la modernización del Estado y su programación.	
	Dirección Nacional de gobiernos locales. Resuelto N° 137, de Ministerio de Gobierno y Justicia, de 31 de enero de 1995, que crea la Dirección Nacional de Gobiernos Locales	N.A.		
República Dominicana	Liga Municipal Dominicana		Asistencia técnica y planificación.	

Fuente: Elaboración propia.

encuentran cotidianamente en un marco de coordinación y en muchos casos de relaciones de poder. Analizar las distorsiones u obstáculos en los grados de coordinación entre los distintos niveles de gobierno permite identificar cuáles son, y si les son aplicables las medidas o soluciones planteadas en otros países. La experiencia ha demostrado que no basta la existencia de un marco legal pormenorizado para que la descentralización sea exitosa. También ha expuesto que la voluntad política tanto del gobierno central como del municipal es indispensable para que el proceso avance.

En pocas palabras, la descentralización es un mecanismo de traslado de poder de un nivel de gobierno a otro; y es en ese traslado del poder donde se encuentran los más grandes desafíos para que la descentralización progrese.

Una equilibrada relación de los órganos externos al municipio con base en el conocimiento de la realidad social y política y con propiedad cultural, puede generar una sinergia profunda que contribuya gradualmente a resolver los problemas y contradicciones del modelo, logrando efectos positivos en el sistema y en la sociedad que se desea transformar.

En Guatemala, los órganos y funcionarios subnacionales juegan un rol importante en el desarrollo del gobierno central y en la construcción y ejecución de políticas públicas, esto mediante la función que desarrollan al interior de los partidos políticos, su reputación o prestigio a nivel local e influencia en medios de comunicación, solo por citar algunos ejemplos.

Estos párrafos responden al objetivo de detectar los vacíos de coordinación o aquellos elementos que causan distorsión en la toma de decisiones a nivel municipal, abordando como ejemplo específico la relación existente entre los Fondos de Inversión Social, los Gobernadores y la figura de los Diputados Distritales y su relación y pertenencia dentro del municipio.

6.6.1 Los Fondos Sociales de Inversión -FIS-

Los fondos sociales surgieron como un instrumento de lucha contra la pobreza⁹⁶, fueron concebidos como una forma de intervención rápida, eficiente y flexible del gobierno central para canalizar subsidios directos y transferir recursos y servicios a la población más afectada.

Por definición los fondos sociales son órganos del Ejecutivo descentralizados, con capacidad de administrar fondos propios y con la facultad de disponer de estos, con las limitaciones establecidas en su mandato de creación. Sin embargo, la práctica ha demostrado que es muy fácil que los Fondos de Inversión Social se vuelvan clientelares y al servicio del gobierno de turno.

Estas prácticas han facilitado distorsiones en los procesos de gobernabilidad local, pues se ha dado el caso que cuando

el alcalde(sa) no es del partido político que gobierna, para ganar adeptos los fondos invierten grandes cantidades de dinero en un municipio, en abierta competencia con el gobierno municipal. Es frecuente que suceda que municipios o comunidades de interés político reciban mucho apoyo de los fondos sociales, como estrategia de presencia política del gobierno en turno.

En algunos casos, la descoordinación administrativa e institucional y la falta de coordinación de los fondos sociales de inversión con los gobiernos municipales generan que una misma comunidad reciba de los Fondos de Inversión Social varios tipos de inversión o apoyo. La existencia de programas pensados para determinados grupos sociales y con presupuestos grandes, que no cumplen con su objetivo, provocan manipulación, clientelismo político, desorden presupuestario y maniobras dudosas en el proceso de ejecución, factores que generan distorsión en un proceso concebido para el apoyo de grupos vulnerables y con condiciones diferentes a las establecidas dentro de los Fondos de Inversión. Práctica que de hecho tiene un fuerte impacto en la gobernabilidad local.

Derivado de la gradual institucionalización que desde la década de los noventa han tenido los Fondos de Inversión Social, éstos desarrollan cada vez más funciones que se suscriben a programas de compensación, cuyo destino responde a una definición restringida. Entre esas funciones sobresalen: la atención de sectores vulnerables y empobrecidos. Lentamente los FIS se han transformado en instituciones de inversión social, en principio destinadas al cumplimiento de los planes nacionales de desarrollo, pero más comúnmente son identificados como brazos del gobierno central para la atención de sus intereses de proyección política.

En Guatemala, el primero fue el Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-, creado en 1991. Posteriormente a este se establecieron varios que poco a poco han ido desapareciendo, como el Fondo de Inversión Social -FIS-, creado según el decreto legislativo 13-93, que durante el año 2009 desapareció, heredándole sus funciones y proyectos al Fondo Social de Solidaridad -FSS-, creado por la Administración Colom. En la actualidad, la legislación vigente reconoce tres Fondos Sociales de Inversión, desarrollando cada uno objetivos específicos que justifican y validan su intervención social y política (ver cuadro 6.10).

Es importante resaltar que cualquier inversión que los Fondos Sociales hagan en un municipio sin coordinar con el gobierno municipal, se convierte en una potencial distorsión política de carácter externo que afecta la gobernabilidad local. Por lo tanto, es recomendable que los Fondos Sociales coordinen estrechamente su intervención en los municipios con el concejo municipal, Pues de lo contrario los FIS desvirtúan sus objetivos, desempeñando roles que distorsionan su misma función.

⁹⁶ Programa modular sobre capacitación e información sobre género y empleo. Módulo 8: Los fondos sociales. Organización internacional para el Trabajo -OIT-. Pág. 1-5. Primera edición 2000.

Cuadro N°. 6.10
Fondos de inversión social en Guatemala, 2009

Fondo de inversión social	Objetivos del fondo
FONTIERRA Decreto Legislativo 29-94	<ul style="list-style-type: none"> Definir y ejecutar la política pública relacionada con el acceso a la tierra, en coordinación con la política de desarrollo rural del Estado. Administrar los programas de financiamiento público orientados a facilitar de diversas formas el acceso a tierras productivas, a campesinos y campesinas, en forma individual u organizada, sin tierra o con tierra insuficiente. Facilitar el acceso a la tierra en propiedad a campesinos y campesinas en forma individual u organizada a través de mecanismos financieros adecuados, así como el uso de los recursos naturales de dichas tierras, bajo criterios de sostenibilidad económica y ambiental. Promover la accesibilidad de recursos para el financiamiento de la compra de tierras por parte de los grupos beneficiarios, procurando que ésta permita la sostenibilidad financiera del Fondo de Tierras y de los proyectos productivos de los beneficiarios. Coordinar con otras instituciones del Estado el desarrollo de inversiones complementarias a las de acceso de tierras, para garantizar la consecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario, forestal e hidrobiológico. Definir la política y promover programas para facilitar el acceso de las mujeres al crédito para la compra de tierras y proyectos productivos relacionados con la misma.
FONAPAZ 1991	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de vivienda y hogares comunitarios rurales, edificios estatales, salones comunales, canchas polideportivas, centros escolares y su equipamiento. Programas educacionales y recreativos. Programas de láminas, accesorios y materiales para construcción en el área rural. Programas de ayuda alimentaria. Apoyo a los proyectos de paz. Y otros que específicamente le asigne el Presidente de la República
FONDO DE SOCIAL DE SOLIDARIDAD Acuerdo Gubernativo 71-2009	<ul style="list-style-type: none"> Es un instrumento financiero creado con el objetivo de ejecutar programas, proyectos y obras que coadyuven a paliar el problema económico y social de la población Guatemalteca y mejorar su nivel de vida.

Fuente: Elaboración propia en base a los decretos legislativos que crean los fondos de inversión social

6.6.2 Los gobernadores y su relación con la toma de decisiones a nivel local

El territorio guatemalteco se divide administrativamente en departamentos y éstos en municipios⁹⁷. Como se señaló anteriormente, existen dos niveles de gobierno, el nacional y el municipal; sin embargo, la figura del “gobernador” ha creado altos grados de desconcierto, haciendo pensar que existe un nivel intermedio de gobierno, “el departamental”, lo cual es una idea errónea.

La figura del gobernador departamental se remonta a la época colonial, sin embargo, este título ha variado a través del

tiempo: el corregidor⁹⁸, jefe político⁹⁹ y gobernador departamental¹⁰⁰, variedad de nombres que han identificado a través de la historia a un mismo funcionario.

En la época moderna, el gobernador es un funcionario del Gobierno central, nombrado por el Presidente de la República y, según el Artículo 227 de la Constitución Política, ejerce el gobierno del departamento. Administrativamente, los gobernadores dependen de la Presidencia, a través del Ministerio de Gobernación. Sus atribuciones se encuentran

⁹⁷ Aunque también se reconocen en ley regiones (Decreto Legislativo 70-86), los niveles de gobierno son los dos que dentro del artículo se mencionan, razón por la cual se hace referencia a estos exclusivamente.

⁹⁸ Denominación que se le daba en la época colonial, 1524 aproximadamente, y se le asignaron funciones de representación político, administrativas y económicas, en nombre de la corona.

⁹⁹ Denominación que aparecen en la Ley Orgánica del Gobierno Político de los Departamentos, promulgada por el General Justo Rufino Barrios.

¹⁰⁰ Fue en el año 1934, con la publicación del decreto 1987 (General Jorge Ubico) que se le denominó Gobernador Departamental y se creó como dependencia del Organismo Ejecutivo la Gobernación Departamental.

reguladas en la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), en el Capítulo V “Gobierno Departamental” mismas que señalamos en el cuadro No.6.11.

De las atribuciones referidas hay tres que sobresalen: 1. Representar al Presidente de la República en el departamento; 2. Encargarse de la seguridad en el departamento, y 3. Presidir el Consejo Departamental de Desarrollo, siendo esta última la atribución que más lo acerca con el gobierno municipal.

Este vínculo es establecido por el papel que el Gobernador desarrolla dentro del Consejo Departamental de Desarrollo -CODEDE-, el cual es un actor importante en la dinámica municipal, ya que, además de ser el representante del Presidente de la República, preside el CODEDE, hecho significativo en sistemas políticos presidencialistas, con características como las del sistema guatemalteco.

Los consejos de desarrollo departamental -CODEDES-, tienen destinado por ley un punto porcentual de la recaudación anual del Impuesto al Valor Agregado - IVA- monto que se destina según la norma a proyectos y programas de infraestructura.

La relación del Gobernador con el alcalde(sa) determina la inversión de los fondos en el municipio. Un hecho hasta la fecha inevitable es que las inversiones de los consejos de desarrollo departamental suelen estar más próximas a los intereses de gobierno central que a los de las municipalidades.

Actualmente existen pocos datos que puedan sustentar los mecanismos y formas reales de participación de los gobernadores en la asignación de presupuesto, especialmente para las obras desarrolladas a través de los consejos de desarrollo. Un ejemplo claro son algunos reportes de gobernadores donde han manifestado tener acceso e injerencia a los Fondos de Inversión Social y en la fiscalización de la ejecución presupuestaria de los ministerios a nivel departamental.

El fuerte grado de politización caracteriza su actuar, convirtiéndose en la crítica más enérgica que se hace desde los gobiernos municipales, y es el punto de inflexión que caracteriza los niveles de coordinación establecidos con los gobiernos municipales, que recrudescen en los períodos electorales. Una buena coordinación del gobernador con el concejo municipal puede traer muchos resultados positivos para el municipio, como por ejemplo la posibilidad de que a través del gobernador se eleve la importancia de un asunto de urgencia o de interés local a esferas políticas e institucionales del Poder Ejecutivo, vinculándolo a la agenda nacional. La falta de coordinación o, en el peor de los casos, la confrontación política, del gobernador con el alcalde(sa) o concejo municipal, puede degenerar en un problema de coordinación en la asignación de recursos comunes.

6.6.3 Los diputados distritales

Los diputados distritales son parte del Congreso de la República, que está compuesto por 158 diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, bajo la

modalidad del sistema de distritos electorales y lista nacional para un período de 4 años, pudiendo ser reelectos¹⁰¹. Por cada distrito electoral debe elegirse como mínimo un diputado, el número total de diputados que corresponden elegir en cada distrito se determina en proporción a la población. La relación de los diputados con el gobierno municipal depende de varios factores, que están determinados y caracterizados por circunstancias de praxis informal, provocando un ejercicio de permanente negociación en busca de apoyos a favor de la gestión del alcalde(sa).

Esta relación es una práctica más común de lo que aparentemente es evidente. A pesar de que los diputados no cuentan con partidas especiales para ejecutar obras dentro de su distrito, sí son los responsables de aprobar el listado geográfico de obras (inversión del gobierno central en infraestructura a través de un listado de inversión por obras que es aprobado por el Congreso de la República), involucrándose en un proceso de gestión y cabildeo dentro de sus bancadas, partidos políticos y con el Ejecutivo. En busca de obtener beneficios a favor de su distrito y capitalizar esta ayuda en un caudal de votantes.

Muchas veces, esta práctica determina el éxito de una gestión financiera o política, caso contrario, la presencia u opinión del diputado distrital también puede causar retraso, obstáculo y hasta puede ser el factor determinante que entorpezca o finiquite alguna asignación presupuestaria.

Este factor de relación política indistinta, plantea una triangulación especial de poder, ya que no sólo el alcalde(sa) en representación del concejo municipal debe ser un buen administrador, un buen gestor, sino también poseer un alto grado de liderazgo que le permita coordinaciones con todos los actores subnacionales y submunicipales, que formal e informalmente estén vinculados a la toma de decisiones dentro de la comunidad.

A manera de conclusión es importante marcar que la labor y relación de estos actores subnacionales depende de sus incentivos y de las reglas formales e informales de su participación en los diferentes procesos. Por lo general, los gobernadores tienen incentivos para obtener recursos a favor de sus departamentos y así consolidar o construir sus bases de poder político.

Los Fondos Sociales de Inversión tienen una lógica parecida a esta dinámica de relación y negociación política, al igual que los gobernadores, intervienen a favor del partido oficial; los diputados más que atender a intereses partidarios lo hacen a intereses políticos personales, pues es común que a pesar de cambiar de partido político vuelvan a ser electos.

Los gobiernos municipales suelen ser los más afectados en esta dinámica, pues los demás actores privilegian sus intereses sobre los del gobierno municipal, por lo que la relación del gobierno municipal con estos actores es compleja y está fuertemente condicionada por los intereses políticos de cada uno.

¹⁰¹ Artículo 157 de la Constitución Política de la República.

Cuadro N°. 6.11
Ley del Organismo Ejecutivo

Decreto Número 114-97	
<p>Art. 47 Atribuciones de los gobernadores Departamentales.</p>	<p>El territorio guatemalteco se divide administrativamente en departamentos y éstos en municipios . Como se señaló anteriormente, existen dos niveles de gobierno, el nacional y el municipal; sin embargo, la figura del “gobernador” ha creado altos grados de desconcierto, haciendo pensar que existe un nivel intermedio de gobierno, “el departamental”, lo cual es una idea errónea.</p> <p>La figura del gobernador departamental se remonta a la época colonial, sin embargo, este título ha variado a través del tiempo: el corregidor , jefe político y gobernador departamental , variedad de nombres que han identificado a través de la historia a un mismo funcionario.</p> <p>En la época moderna, el gobernador es un funcionario del Gobierno central, nombrado por el Presidente de la República y, según el Artículo 227 de la Constitución Política, ejerce el gobierno del departamento. Administrativamente, los gobernadores dependen de la Presidencia, a través del Ministerio de Gobernación. Sus atribuciones se encuentran reguladas en la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), en el Capítulo V “Gobierno Departamental” mismas que señalamos en el cuadro No.6.11.</p> <p>Atribuciones de los gobernadores Departamentales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Además de las dispuestas por otras leyes y las contenidas en otras partes de la presente ley, corresponden a los gobernadores departamentales las siguientes atribuciones: • Representar en su departamento, por delegación expresa, al Presidente de la República. • Presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural. • Velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución, para lo cual, el Ministerio de Finanzas Públicas deberá remitir oportunamente la información que corresponda. • Propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del Gobierno central. • Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con el artículo 134 literal a) de la Constitución Política de la República. • Informar directamente y sin demora a los Ministros de Estado sobre faltas, incumplimiento de deberes u otras acciones de los funcionarios y empleados públicos que afecten la prestación de los servicios a cargo del Gobierno central y de sus entidades descentralizadas y autónomas. Los Ministros de Estado deberán iniciar con dicho informe el expediente o la acción correspondiente de conformidad con la Ley de Servicio Civil. • Atender cuando sea de su competencia, o canalizar a las autoridades correspondientes, los requerimientos de la población, siempre y cuando sean de beneficio comunitario. • Nombrar y remover a funcionarios y empleados de la gobernación departamental, así como administrar sus recursos humanos, conforme a la Ley de Servicio Civil, Deberá emitir los instrumentos técnicos y normativos internos que aseguren la eficiente y eficaz administración de la gobernación departamental. • Requerir y contratar las asesorías específicas necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones. • Desempeñar las funciones del ramo del Interior que expresamente delegue en los gobernadores el Ministro de Gobernación. • Dentro de los límites de su competencia, atender y resolver los trámites administrativos. • Rendir informe mensual a la Presidencia de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación, sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las dependencias y entidades públicas que tienen presencia en su departamento. • Ejercer en su departamento el control y supervisión de la Policía Nacional Civil, bajo las directrices del Ministro de Gobernación

Fuente: Elaboración propia, 2009.

6.6.4 Instituto de Fomento Municipal (INFOM)

Desde su creación la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal –INFOM–¹⁰² ha tenido una sola reforma, concretamente a sus artículos 11 -inciso II- 12 y 14, mediante el Decreto Ley 334 del 25 de febrero de 1965, convirtiéndola en una de las normas municipales más antiguas y por ende consideradas de mayor desfase entre las necesidades reales que demandas las 333 comunas.

La participación de las municipalidades en el presupuesto nacional, establecida en el párrafo primero de artículo 236 de esa Constitución, mandaba al Organismo Ejecutivo a destinar anualmente un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para que de forma técnica se planificara la inversión con el fin de satisfacer las necesidades de los municipios. Dentro de esta planificación ordenada se establecía atender preferentemente las demandas planteadas por las municipalidades; facultando al INFOM la administración de dichos recursos y planificar las obras a realizar¹⁰³.

El marco jurídico que norma de manera constitucional y ordinaria al municipio actualmente es incompatible con la sobreenvenida Ley Orgánica del INFOM; existe una gran diferencia en cuanto a los alcances y límites con relación al ámbito de la autonomía municipal, entre los artículos constitucionales que dieron vida al INFOM en el año 1957, y las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 253 al 262 de la constitución decretada el 31 de mayo de 1985.

Además, la reforma constitucional del año 1994 eliminó las categorías en las municipalidades, clasificación que orientaba en gran medida el trabajo del INFOM y que brindaba sustento al fortalecimiento del nivel administrativo financiero y técnico de las autoridades, funcionarios y empleados municipales, a través de la aplicación de instrumentos administrativos y financieros que permitan la competitividad y eficiencia en la administración y la presentación de servicios públicos municipales.

¹⁰² El 4 de febrero del año de 1957, al amparo de la Constitución Política de la República de Guatemala (1956), se crea el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), cuya Ley Orgánica se encuentra contenida en el Decreto legislativo 1132, estando vigente el Código Municipal contenido en el Decreto 1183 del Congreso de la República.

¹⁰³ De forma literal se transcribe el artículo 10. —Para los fines indicados en el párrafo primero del artículo 236 de la Constitución de la República, el Instituto planificará técnicamente, atendiendo a las demandas que planeen las corporaciones municipales, la inversión del porcentaje del presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que se destinará anualmente a la satisfacción de las necesidades de los municipios. Con base en la planificación que haga el Instituto, el Ejecutivo determinará el monto del respectivo porcentaje. El Instituto percibirá los fondos provenientes de dicho porcentaje para aplicarlos a la realización de obras aprobadas, las cuales se llevarán a cabo por la dirección General de Obras Públicas o por el sistema de contratos. El Banco de Guatemala acreditará mensualmente al Instituto, la dozava parte del monto del porcentaje votado, deduciendo de la cuenta “Fondo Común” –Gobierno de la República–, las cantidades respectivas.

Entre las atribuciones más destacadas del INFOM está la establecida en el artículo 6 que obliga a las municipalidades a constituir sus depósitos exclusivamente en el Instituto o en las entidades bancarias que éste señale quedando autorizadas a girar sobre los mismos, por medio de cheques. A pesar de que este artículo faculta al Instituto a gestionar fondos, la ley establece que estas no le dan carácter de institución bancaria, toda vez que se contraen a la gestión de intereses exclusivamente municipales; más esta función hasta ahora muy propia del INFOM lo ha convertido en una especie de banco de segundo nivel, que ha derivado en uno de los problemas más complejos de resolver para las municipalidades, siendo éste los altos niveles de deuda municipal.

Actualmente es innegable cuando de deuda municipal se habla, no pensar en la tensión existente entre la autonomía municipal y las competencias legales de otros órganos del Estado, tales como el Congreso de la República, la Contraloría de Cuentas, el Ministerio de Finanzas Públicas, entre otras instancias del gobierno central. Además de los serios vacíos y contradicciones entre lo que establecen el Código Municipal, la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley del INFOM.

Sobresale en este proceso la falta de definiciones precisas sobre qué se entenderá como “capacidad de pago” y cuáles deben ser los indicadores que la midan. Entre los aspectos legales se mencionan las restricciones impuestas por la Superintendencia de Bancos a través de la Resolución JM-141-2003, que establece como requisito para el otorgamiento de créditos por parte de los bancos a las municipalidades efectuar una evaluación de riesgo por medio de los estados financieros, misma que los municipios no generan hasta la fecha, y que podría incidir ya sea en el incremento de las tasas de interés, ya sea en que no se tenga acceso a estos recursos de crédito.

Además es una lamentable realidad que las municipalidades no posean estándares propios para el registro de deuda municipal, ni tampoco la Contraloría General de Cuentas, que le permita realizar una adecuada fiscalización; y aunque dentro del Código Municipal –decreto legislativo 12-2002– se establece como parte del proceso el envío de información sobre el saldo de sus deudas al Ministerio de Finanzas Públicas e INFOM, se ha mantenido como un severo vacío y hasta retraso en el mismo -o peor aún- el hecho de que las municipalidades no cumplan con este procedimiento. En relación a ello, se establece como elemento preponderante la poca credibilidad de la información generada y trasladada por las instituciones.

El ejercicio de las atribuciones del INFOM y la resolución de sus asuntos, estarán a cargo de la Junta Directiva, de acuerdo a lo establecido en su ley y reglamentos. La Junta Directiva estará integrada por tres directores propietarios y tres suplentes, nombrados como sigue:

- Un propietario y un suplente nombrado por el Presidente de la República; quien será el Presidente de la Junta Directiva.
- Un propietario y un suplente nombrado por la Junta

- Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades; quien ocupará el cargo de vicepresidente de la ANAM.
- Y un propietario y un suplente nombrado por la Junta Monetaria; quien por falta del presidente o vicepresidente, ejercerá la presidencia el director propietario nombrado por la Junta Monetaria.
 - Las atribuciones que de acuerdo a la ley de su creación le corresponden al INFOM se desarrollan en el recuadro aquí presentado.

Actualmente, más que una proclama política, el adecuar la ley orgánica del INFOM al contexto jurídico actual, vigorizar sus funciones y potencializar su actuar es una necesidad impostergable, que urge el quehacer municipal.

Las leyes ordinarias vigentes a partir de 1957 regulan parte de las funciones de la ley orgánica del INFOM. Es necesario un estudio, reubicación o adaptación de las funciones actuales de los integrantes de Junta Directiva, ya que hasta la fecha se realizan acciones basadas en una ley técnicamente desfasada, esta situación brinda la posibilidad de desvirtuar la función del Instituto, restándole con ello, presencia y efectividad a su función.

6.7 Distorsiones políticas externas en Honduras

En Honduras se reconocen dos niveles de gobierno, el central y el local, de acuerdo al artículo 294 de la Constitución de la República. El territorio hondureño está comprendido por departamentos que a su vez se dividen en municipios autónomos. Esta distribución territorial determina una gestión administrativa de relación entre ambos gobiernos, cuya voluntad política, muchas veces, es puesta a prueba en la coordinación de acciones.

La década de los noventa marcó una nueva pauta en el ejercicio de la administración política nacional. La presión de las demandas ciudadanas insatisfechas forzó al gobierno central a iniciar un proceso de descentralización con la creación de una institución desconcentrada y otras medidas que se han venido impulsando durante este tiempo, como programas, proyectos y políticas que en el ejercicio de sus funciones han causado distorsiones en cuanto a la toma de decisiones municipales. Corresponde en este documento abordar las relaciones de carácter local de tres instancias externas al

Atribuciones y obligaciones de la Junta Directiva Instituto de Fomento Municipal -INFOM - 1957-2010

- a) Dirigir la administración de los bienes del Instituto
- b) Dirigir la función crediticia del Instituto resolviendo las operaciones, a fin de que las municipalidades obtengan dentro de las normas establecidas por esta ley y las posibilidades de la institución, los fondos para realizar sus obras y atender sus necesidades.
- c) Aprobar el Plan de Apoyo Básico Anual, velando por su oportuna y eficiente ejecución;
- d) Acordar la celebración de los contratos y convenios, fijando al gerente el alcance y límites de los mismos;
- e) Proponer una terna al Presidente de la República, candidatos para el cargo de gerente;
- f) Aprobar o modificar el presupuesto anual del Instituto, formulado por el gerente;
- g) Estudiar y aprobar los estados de cuentas y balances mensuales que debe presentarle el gerente, y dictar, en vista de ellos, las medidas procedentes para el mejor cumplimiento de fines del Instituto.
- h) Dar cuenta con la memoria anual del Instituto a los órganos del Estado, a la Asociación Nacional de Municipalidades y a cada una de las municipalidades;
- i) Nombrar y remover a propuesta del gerente, a los jefes de sección, auditores, apoderados, mandatarios de la institución y demás funcionarios que señale el nombramiento;
- j) Fijar los límites y condiciones en que el gerente pueda resolver determinados asuntos de la institución y señalar las atribuciones y facultades de los funcionarios a que alude el anterior inciso
- k) Resolver las renunciaciones de los funcionarios, nombrados por la Directiva y las licencias que los mismos sobresalen;
- l) Aprobar o Modificar las disposiciones que le proponga el gerente que no estén previstas en el reglamento, para asegurar la buena marcha de la institución;
- m) Resolver sobre la creación o clausura de oficinas; y
- n) Las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan de acuerdo con la ley y los reglamentos del Instituto.

Fuente: Transcripción en base al decreto 1132 "Ley Orgánica del INFOM"

municipio: los fondos de inversión social, los gobernadores departamentales y las partidas específicas manejadas por los diputados.

6.7.1 Fondo de inversión social

Mediante decreto 12-90 de fecha 2 de marzo de 1990 se crea el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, de duración limitada y cuya finalidad es la de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable por medio del otorgamiento de financiamientos para programas y proyectos de desarrollo social o económico; aunque esta disposición determina el objetivo del FHIS, el resto de la ley evidencia vacíos en su forma de intervención.

Este marco normativo carece de un concepto claro de descentralización y de postulados específicos que rijan el proceso, de los 31 artículos de los cuales se compone esta ley ninguno establece qué se debe entender por descentralización y cuál es el mecanismo para canalizar los recursos y servicios. En su mayoría, el contenido de la normativa está orientado a los aspectos administrativos.

A inicios de su gestión el FHIS mantenía una relación de subordinación con el gobierno central, sus acciones se establecían horizontalmente, en una relación directa con el partido oficial, y no de manera vertical, hacia los gobiernos locales lo que causó que proyectos se duplicaran en algunos municipios y que otros se vieran más beneficiados por intereses políticos. Por ejemplo, era común la realización de más obras sociales al municipio que fue la cuna del titular del Poder Ejecutivo, con el fin de ganar mayor aceptación y respaldo aun finalizado su periodo de gobierno.

En la actualidad, estas acciones están más reguladas aunque siempre se mantiene, en menor escala, la intervención del gobierno central y la disposición de los coordinadores del fondo en favorecer los intereses de la autoridad de turno, prácticas que distorsionan la capacidad de toma de decisiones a nivel local, porque dejan de lado la relación con los gobiernos municipales, y con ello se demuestra la falta de una política nacional de descentralización y un marco que norme la existencia de un proceso real de este mecanismo de gobierno en el país.

Con las reformas a la Ley del Fondo Hondureño de Inversión Social¹⁰⁴, se adiciona una nueva competencia al FHIS orientada a capacitar técnica y metodológicamente a las municipalidades en las funciones y responsabilidades a transferir, cuyo traspaso es condicionado según el grado de organización administrativa, la capacidad de gestión y los recursos financieros y potenciales de que dispongan los gobiernos locales, entendiéndose estas disposiciones como el marco operativo para implementar un proceso de descentralización.

A partir de esta guía se establecen otras acciones para fortalecer el proceso de descentralización y a finales de

2005, la Asociación Nacional de Municipios de Honduras (AMHON) logra establecer con los candidatos presidenciales de ese momento, el Pacto Nacional por la Descentralización y Desarrollo Local, que se define como un acuerdo y un compromiso de los partidos políticos, los candidatos presidenciales y la AMHON como organización representante de los municipios, para asegurar los cambios tanto políticos como legales, administrativos e institucionales que permitan ampliar las competencias de los gobiernos municipales.

Con este pacto, se define el concepto de descentralización y se concibe como el traslado de las competencias, los recursos y el poder de decisión de la administración central a los gobiernos locales, a partir de un modelo de Estado descentralizado de los servicios públicos y el aparato fiscal. Para que este proceso se desarrolle adecuadamente, se requiere de estabilidad en la relación por parte de las autoridades nacionales y municipales, cuya práctica muchas veces se ve influenciada por la voluntad política del gobierno de turno que no está dispuesto a acceder en transferir funciones por temor a perder una cuota de poder.

Una de las principales medidas puesta en marcha a partir del año 2006 para la descentralización y el fortalecimiento de la gestión local es la delegación operacional del ciclo de proyectos del FHIS de forma gradual y sostenida, lograda por medio del convenio de coordinación y cooperación suscrito entre el Fondo Hondureño y la Asociación de Municipios.

Esta iniciativa surge como un aporte estratégico en la implementación del proceso de descentralización hacia las municipalidades y las formas de asociativismo por medio de las mancomunidades, para lograr el acceso integral de los municipios a oportunidades de desarrollo.

Pero la descentralización de los proyectos está condicionada de acuerdo a la clasificación realizada por el FHIS según el grado de desarrollo y capacidad municipal, en tres niveles, donde ubica a los más desarrollados en el primer nivel y los menos desarrollados en el tercer nivel; misma que varía según el avance y cumplimiento de los requisitos dados en el desarrollo de los proyectos. Los tres niveles señalados por el FHIS son los siguientes:

- a) Nivel I: Manejo total del ciclo del proyecto.
- b) Nivel II: Manejo parcial del ciclo de los proyectos.
- c) Nivel III: Manejo participativo pero centralizado del ciclo de los proyectos.

Para ejemplificar lo expuesto en el párrafo anterior a continuación se presenta un cuadro comparativo de las acciones descentralizadas en el ciclo de proyectos del FHIS, durante los años 2007 y 2008 (ver cuadro 6.12).

Los datos de este cuadro han variado muy poco, y aún existen municipios en la modalidad de intervención centralizada, porque a pesar de haber promovido el modo de ejecución descentralizado del ciclo de proyectos del Fondo Hondureño de Inversión Social, esta institución todavía mantiene varias etapas y procesos centralizados en la formulación y aprobación de los proyectos que determina una distorsión para el desarrollo local.

¹⁰⁴ Decreto Legislativo 166-99, segunda reforma realizada en el mes de diciembre de 1999.

Cuadro N°. 6.12

Acciones descentralizadas en el ciclo de proyectos del FHIS, 2007 y 2008

Nivel de gestión	Modalidades de intervención	A Junio 2007		A Octubre 2008	
		N° de municipios y mancomunidades	N° de Municipios	N° de municipios y mancomunidades	N° de Municipios
I Nivel	Descentralizada	19 municipios	19 municipios	21 municipios	21 municipios
II Nivel	Descentralizada	24 mancomunidades	168 municipios	29 mancomunidades	195 municipios
III Nivel	Centralizada	21 mancomunidades	111 municipios	16 mancomunidades 5 municipios no mancomunados	82 municipios

Fuente: Dirección de Fortalecimiento Municipal, FHIS.

En este punto se identifican otras distorsiones de carácter administrativo y político que afectan en la toma de decisiones municipales: una de ellas es la poca comunicación y relación en la ejecución de los proyectos de intervención centralizada por parte del Fondo hacia las municipalidades, que interviene la coordinación y la participación de las autoridades locales ante la inversión social en su jurisdicción.

Otro aspecto determinante es el atraso en las transferencias por parte del FHIS que genera un prolongado período para la finalización de una obra social. El tiempo de duración de un ciclo de proyecto no está determinado dentro del marco jurídico ni en los reglamentos o manuales de ejecución, lo que evidencia que existen vacíos con respecto a los periodos de la realización de proyectos.

Estas acciones provocan una inestabilidad en el cumplimiento de compromisos y amplían las demandas ciudadanas que recaen en los gobiernos municipales por ser estos las instituciones más cercanas a la población; y en otros casos cuando ya ha concluido el periodo de gobierno y no se terminó el proyecto, la nueva administración se ve obligada a asumir la responsabilidad provocando en ocasiones una alteración en sus planes de gobierno.

También es necesario indicar la distorsión que se genera con la poca voluntad política cuando inicia una nueva gestión administrativa que, por lo general, no le da seguimiento a los programas y proyectos desarrollados por el gobierno anterior, para implementar sus propias acciones con base en sus intereses políticos.

El nuevo gobierno que administrará la Nación durante el periodo 2010-2014 inició sus gestiones con la aprobación de la Ley de Plan de Nación que establece una visión de país a un largo plazo con la finalidad de que los gobiernos subsiguientes le den seguimiento a las acciones desarrolladas por esta administración. Con ello se espera que el proceso

de descentralización en el país se fortalezca y se solventen los vacíos y las distorsiones que se generan en la toma de decisiones municipales.

6.7.2 El Gobernador Departamental

Originalmente en la Ley de Municipalidades y del Régimen Político de 1927 se estableció el gobierno departamental que estaba compartido entre el Concejo Departamental y el Gobernador; de éste último, el marco normativo reconocía dos tipos de figuras políticas: el Gobernador Político y el Gobernador de Distrito.

Dado el interés en el tema abordado, a continuación se describen las principales funciones de las figuras políticas departamentales:

a) Concejo Departamental

En cada cabecera departamental existía un Concejo Departamental, compuesto por el Gobernador Político, que le presidía, y dos consejeros propietarios y suplentes, elegidos por las municipalidades a través de elecciones realizadas por una junta de agentes¹⁰⁵.

Correspondía al concejo como encargado del gobierno departamental, las siguientes funciones:

¹⁰⁵ Grupo conformado por los ciudadanos y vecinos de un municipio o de la cabecera departamental en representación de las municipalidades de una determinada zona, en quienes recaía la obligación de seleccionar a los concejeros departamentales.

Ley de Municipalidades y del Régimen Político Decreto 127 de 1927 Artículo 173. Atribuciones del Concejo Departamental

Eran atribuciones del Concejo Departamental:

- Dictar ordenanzas y acuerdos sobre todos los ramos de la administración departamental
- Resolver las consultas que hagan los gobernadores de distrito, alcaldes(sas) y municipalidades, sobre asuntos de su competencia
- Dirimir las cuestiones o competencias administrativas entre el alcaldes(sas) y las municipalidades o entre varias municipalidades del departamento
- Conocer los recursos de alzada que se interpusieren contra los acuerdos y resoluciones municipales
- Conocer las acusaciones contra gobernadores de distrito, municipales y municipalidades, por responsabilidades administrativas que no constituirían delito

Fuente: Transcripción en base al decreto 1132 "Ley Orgánica del INFOM"

Con las reformas a la Constitución de 1936, se dispuso la creación de los concejos otorgando potestad al poder ejecutivo de instituirlos y nombrar a los integrantes del mismo sin ninguna regulación, la determinación de estas medidas demostró el poco compromiso o voluntad política de las autoridades para con los gobiernos locales y provocó un debilitamiento a la autonomía municipal en el país.

Con la derogación de la Constitución de 1936 desapareció la figura del Concejo Departamental. En la actual Constitución -vigente desde 1982- se establece dentro del régimen departamental y municipal que el territorio hondureño se divide en departamentos y éstos en municipios autónomos, administrados por corporaciones electas por el pueblo (Art. 294). En la Ley de Municipalidades de 1990 se reconoce que el gobierno local es administrado por alcalde(sa), quienes representan la máxima autoridad ejecutiva dentro del término municipal.

b) Gobernador Político

El Gobernador Político o Departamental tenía doble función, por un lado fungía como el agente del Poder Ejecutivo y por otro lado desempeñaba la presidencia del Concejo Departamental. En su condición de delegado del gobierno central, le correspondía desempeñar, entre otras, las siguientes funciones:

- Cumplir y hacer cumplir las leyes y las disposiciones que el Ejecutivo le comunicara
- Servir de intermediario entre las autoridades centrales y los gobiernos locales
- Mantener el orden público, previniendo y reprimiendo su alteración
- Conocer los recursos de apelación y de queja contra las resoluciones y actos del alcalde(sa) o de la corporación municipal.

En ejecución de las atribuciones anteriormente mencionadas, concernía a los gobernadores la dirección de la policía

de seguridad, la inspección de las dependencias y de los empleados del orden administrativo, la inspección de los establecimientos penales, la provisión de abastos, la protección de las personas desvalidas, la promoción de patrimonio para los pueblos, la conservación de todos los monumentos históricos, y la apertura y mejora de las vías de comunicación.

Esta última potestad se derogó junto a otras, y con la creación en 1990 del Fondo Hondureño de Inversión Social, la disposición se delegó al órgano desconcentrado de la presidencia de la República; resolución adoptada porque la intervención directa de los gobernadores departamentales generaba confusión en cuanto a la división de gobierno establecida en la Constitución de la República de 1982, que reconoce dos niveles de gobierno: nacional o central y municipal o local. El resultado de esto es que se mantiene la incidencia del gobierno central en los asuntos municipales.

En su condición de presidente del Concejo Departamental, el gobernador desempeñaba funciones administrativas y políticas: instalaba, convocaba, presidía y representaba el concejo, ejecutaba y hacía que se ejecutaran las decisiones tomadas por los miembros del Concejo Departamental.

c) Gobernador de Distrito

El Gobernador de Distrito era el alcalde(sa) de la cabecera y estaba subordinado al gobernador y al Concejo Departamental. Tenía la calidad de agente del primero en lo político y en lo administrativo o económico del segundo. La ley le otorgó atribuciones limitadas, cuyas funciones estaban orientadas a:

- Vigilar por la publicación y cumplimiento de las leyes, disposiciones generales, los acuerdos y ordenes departamentales.
- Cuidar del orden y tranquilidad pública en su jurisdicción
- Inspeccionar los planteles de enseñanza, las vías de

comunicación y los establecimientos públicos, procurando su conservación y mejoramiento.

- Informar mensualmente al superior sobre el estado de los pueblos en todos los ramos de la administración pública.

Posteriormente muchas de estas funciones encomendadas a ambos funcionarios departamentales fueron delegadas a otras instancias del gobierno central. Como resultado se generó la fusión de los gobernadores políticos y de distrito en una sola figura: el gobernador departamental, perdiendo con ello el grado de autoridad e importancia en el Departamento; su función se delimitó a la representación del presidente de la República en el territorio local.

Con la nueva Ley de Municipalidades de 1990, que derogó la normativa de 1927, se conservó la figura de los gobernadores departamentales. El marco jurídico municipal establece que en cada Departamento de la nación habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo, para ejercer las funciones de intermediación entre el gobierno central y las autoridades locales.

Los gobernadores departamentales dependen de la Secretaría de Gobernación y Justicia y tienen a su cargo la representación del Poder Ejecutivo en cada Departamento y, debido a que no gozan de independencia administrativa o presupuestaria, sus actuaciones se limitan a las funciones que le asigna la Ley y a los asuntos que se le deleguen. Según el artículo 7 de la Ley de Municipalidades de 1990, son atribuciones del Gobernador Departamental las detalladas en la figura 6.1.

Actualmente se reconoce la figura de los gobernadores como funcionarios del gobierno central que representan al titular del Poder Ejecutivo en el departamento y sirven de intermediarios entre las autoridades del gobierno nacional y las municipalidades.

Partiendo de ello, la intervención del Gobernador Departamental hacia lo municipal es limitada y no podría considerarse como un actor político de incidencia en la toma de decisiones municipales, porque carece de autonomía administrativa y política, y no cuenta con asignación de recursos dentro del presupuesto para producir o apoyar a las municipalidades.

Pero es importante destacar que los gobernadores departamentales pueden influir (de manera positiva o negativa) ante las autoridades nacionales para que determinado asunto de interés municipal tome un lugar de prioridad dentro del Poder Ejecutivo, lo cual dependerá de las buenas o malas relaciones que existan entre estos funcionarios y los gobiernos locales, y de la voluntad política que muchas veces se ve inclinada en favorecer a las municipalidades del partido oficial y a los intereses políticos del gobierno central.

6.7.3 Diputados del Congreso Nacional

Constitucionalmente, el Poder Legislativo es conformado por 128 diputados electos directamente por el pueblo, cada

Figura N°. 6.1

Atribuciones del Gobernador Departamental en Honduras

Ley de Municipalidades
Art. 7
Atribuciones del Gobernador Departamental

- Servir de enlace entre el Poder Ejecutivo y las autoridades nacionales que tengan delegación en el Departamenteo y en las Municipalidades
- Supervisar el funcionamiento de las penitenciarías y centros de reclusión y coadyuvar con las diferentes Secretarías de Estado para el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus dependencias que funcionen en el Departamento.
- Representar al Poder Ejecutivo en los actos oficiales en su Departamento .
- Conocer y resolver los recursos de apelación de los particulares contra las Municipalidades, las quejas contra los funcionarios y los conflictos suscitados entre municipios de su departamento. Asistir alas sesiones de las Corporaciones Municipales, por lo menos una vez al año, participando con voz, pero sin voto.
- Evacuar las consultas que le planteen las Municipalidades.
- Conocer de las excusas y renuncias de los miembros de las Corporaciones Municipales.
- Concurrir a las reuniones de las asociaciones de Municipalidades del Departamento y,
- Ejercer las atribuciones que por leyes especiales se le confieren.

Fuente: Elaboración propia, 2009

cuatro años, y de acuerdo a la Ley Electoral la asignación de diputaciones por departamento está determinada en proporción con el número de población.

Dado que los diputados son representantes del pueblo (Art. 202, Constitución de la República) y que su elección depende directamente de los pobladores de cada municipio, existe una notoria presencia de los parlamentarios a nivel municipal, avalado por la asignación de partidas especiales -con los que cuentan- para efectuar una proyección social dentro del departamento.

El Congreso Nacional dispone, dentro de su presupuesto, un rubro para la asignación de subsidios, fondos de carácter discrecional, mediante el cual los legisladores establecen una vinculación cercana con los ciudadanos de un término municipal, provocando que éstos les identifiquen como actores locales y como tomadores de decisiones sobre asuntos municipales, convirtiéndose en una distorsión política que afecta la gobernabilidad local.

La falta de una normativa que regule el proceso de distribución y ejecución de los subsidios determina una carencia

administrativa sobre los procedimientos para la asignación de los fondos, que también se ve reflejado en cuanto al grado de coordinación que debiera existir entre las autoridades locales y los diputados para generar una conexión en los proyectos a realizar. Actualmente la relación entre ambas figuras se da por vías informales y con poca o ninguna coordinación, que en ocasiones se ve condicionada a los intereses políticos de una de las partes.

Durante la administración de 2006-2010 los diputados disponían de otro tipo de recursos públicos, provenientes del Poder Ejecutivo por medio del Fondo Social de Planificación Departamental, creado mediante decreto 195-2006, cuya finalidad es la de ejecutar los proyectos que se encuentran enmarcados en el Plan de Ordenamiento Territorial de todos los departamentos.

De acuerdo a la ley, corresponde al presidente del Congreso Nacional determinar las erogaciones de conformidad con los recursos disponibles, fondos aportados anualmente por el gobierno nacional. Los diputados se desempeñan como gestores de los fondos y como ejecutores de los mismos: instituciones del Estado, corporaciones municipales, patronatos, fundaciones y asociaciones.

Con estas disposiciones se concedió más autoridad e intervención a los congresistas para abordar los asuntos municipales, de acuerdo a sus criterios y sus intereses políticos, donde prevalece la politización de los proyectos sobre el partido oficial y los diputados con mayor influencia política dentro de este.

6.7.4 Consideraciones finales

Es preciso que entre las instancias externas del ámbito municipal se adquiriera el compromiso de establecer una relación más eficiente y precisa con las autoridades locales para gestionar una coordinación efectiva sobre las competencias desempeñadas por estos órganos a nivel municipal. De lo contrario, se afectará la capacidad de impacto de las políticas y programas desde el ejercicio de la autonomía municipal.

En cuanto al tema de descentralización, se ve la necesidad de solventar el vacío jurídico existente en este asunto de interés municipal por medio de la creación de la normativa que regule este mecanismo de traspaso de funciones a los gobiernos locales, donde se reconoce que se depende de la voluntad política de la nueva administración para continuar con la implementación del ciclo descentralizado de proyectos del FHIS.

También es evidente la necesidad de condiciones que propicien una sostenibilidad en las estructuras técnicas municipales, las cuales muchas veces se ven influenciadas por la voluntad política. Para que el mecanismo de descentralización se mantenga dentro de la agenda política es necesario generar procesos de integración y fortalecimiento municipal.

Sobre el manejo de las partidas especiales, a través de los subsidios, la aprobación de un marco jurídico que establezca de manera clara el procedimiento para la distribución y ejecución de estos recursos públicos reducirá las prácticas

actuales, la asignación de fondos de manera clientelista a favor de los diputados del gobierno oficial y por otro lado se regulara la relación de coordinación que debe existir entre las autoridades locales y los diputados para generar un plan de trabajo acorde con la realidad de cada municipio.

6.8 Distorsiones políticas externas en El Salvador

6.8.1 El FISDL en la capacidad de toma de decisiones municipales

En El Salvador una de las instituciones vinculadas en la gestión municipal es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Surge de manera temporal en 1990 con el nombre de Fondo de Inversión Social (FIS) bajo el Decreto Legislativo 610. El objetivo del FIS era la disminución de los efectos negativos del ajuste estructural en los sectores con extrema pobreza. Seis años después, en 1996 se modificó el Presupuesto General del Estado para el funcionamiento de manera permanente. A partir de este momento, el FIS pasó a llamarse Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Pero, ¿cuál es la vinculación entre esta institución y las municipalidades?

El FISDL nace con la misión de “promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresa privada y las instituciones del gobierno central que implementan proyectos de infraestructura social y económica” (citado de sitio oficial del FISDL).

Tras la llegada del nuevo gobierno, el 1 de junio de 2009, se profundizó en el papel del Fondo de Inversión Social como uno de los principales motores para la erradicación de la pobreza; en donde los gobiernos locales ejercerán un rol trascendental especialmente en la implementación de las políticas públicas. Actualmente el FISDL es responsable de la ejecución del Programa Comunidades Solidarias (antes llamado Red Solidaria) focalizado en los municipios más pobres de El Salvador.

El Programa de Comunidades Solidarias tiene dos dimensiones de trabajo. Por un lado, en el área rural y por otro en el área urbana. Durante el primer trimestre de nuevo gobierno se implementó en el área rural y se enfatizó en tres ejes de intervención.

- 1. Comunidad Solidaria a las Familias:** El seguimiento a los controles de asistencia a la escuela y vacunación en menores de 5 años y controles pre/post natales de las madres; capacitación permanente a las familias en salud, educación, higiene, violencia intrafamiliar; y un bono a la persona adulta mayor de 70 años.
- 2. Red de Servicios Básicos:** La introducción de los servicios básicos a centros de educación y salud; y la

mejora en el acceso a servicios básicos: agua, saneamiento, electrificación, caminos rurales a las comunidades.

- 3. Red de Sostenibilidad:** Brindar las herramientas necesarias para incorporarlas en actividades productivas con enfoque de seguridad alimentaria; diversificar las fuentes de ingreso.

El mecanismo de ejecución son los Comités Municipales formados por representantes del Fondo de Inversión Social, el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, el Registro Nacional de Personas Naturales, el Ministerio de Gobernación, organizaciones no gubernamentales, líderes comunitarios y autoridades municipales.

Entre sus funciones está dar seguimiento y evaluación del funcionamiento al programa; además de facilitar el diálogo permanente entre las dependencias vinculadas en la ejecución del programa. En el Diagrama No 6.3 se muestra los componentes en la delegación de responsabilidades en todos los actores que están vinculados a la ejecución del Programa.



Fuente: Elaboración propia con base en información del FISDL

El diagrama muestra la delegación de responsabilidades en donde los Comités Municipales, integrados por las municipalidades entre otros actores, siguen un ciclo descentralizado en la implementación del Programa Comunidades Solidarias.

Por otro lado, el Art. 5 de la Ley de Inversión Social establece algunos parámetros que dan razón sobre cómo se materializa la vinculación entre esta institución y las municipalidades a nivel normativo. “Para asegurar la adecuada operatividad, el FIS tendrá las siguientes funciones: (...) Otorgar financiamiento a grupos de personas naturales o jurídicas, municipalidades e instituciones públicas o privadas, para la ejecución de proyectos de obra y servicios de acuerdo a las prioridades y procedimientos establecidos por esta Ley y su Reglamento, y los requisitos y lineamientos potestativos del Consejo de Administración”.

Pero los gobiernos municipales también pueden acceder a fondos de inversión social a través de ingresos municipales de empresas municipales. Es decir, las municipalidades poseen la capacidad de crear empresas locales. De hecho, es una facultad de los concejos municipales “emitir los acuerdos de fundaciones, asociaciones, empresas municipales y otras entidades encargadas de realizar actuaciones de carácter local, así como la aprobación de sus respectivos estatutos” (Art. 30 del Código Municipal, numeral 13).

A diferencia de los recursos de inversión social que se generan de un fondo procedente de una institución externa, los recursos provenientes de una empresa local son producidos en la misma municipalidad y, dado que es una facultad de los concejos municipales, el proceso de creación podría ser menos complejo. Sin embargo, al igual que en todos los casos de creación de asociaciones, fundaciones y empresas municipales necesitan someterse a los procesos legales requeridos por las leyes correspondientes.

Los fondos de inversión social, de cualquier procedencia, siempre son fiscalizados. El Salvador todos los fondos públicos, sin excepción alguna, son regulados por la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas y la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley SAFI). La primera es el instrumento jurídico que da respaldo a la Contraloría pública por parte de la Corte de Cuentas de la República y la segunda a la Dirección de Finanzas del Ministerio de Hacienda.

Ahora bien, la misma Ley de Creación del Fondo de Inversión Social deja claro en el artículo 18 que al FIS le será aplicable la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas y la Ley SAFI. Es decir, si bien los municipios pueden acceder a fondos provenientes del FISDL, éstos serán inspeccionados por los mecanismos de contraloría o rendición de cuentas pertinentes.

En el marco normativo de la fiscalización de los fondos la actual administración del FISDL presentó una Política de Transparencia en donde los sujetos serán la misma institución, las municipalidades y los contratistas que estén vinculados de alguna forma con sus proyectos y programas del Fondo de Inversión Social. Los objetivos de la Política de Transparencia son:

1. Impulsar el acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana como una forma efectiva de instar una cultura con valores democráticos

vinculados a la transparencia en el quehacer público institucional y al combate de la corrupción.

2. Implementar mecanismos ágiles y claros para aplicar las leyes y normativas vigentes para el desempeño ético en la función en servidores públicos y prestadores de servicio del FISDL.
3. Hacer uso de procedimientos orientados a la prevención, eliminación y sanción de actos de corrupción, de fácil acceso a la población, a las comunidades, a la empresa privada, a los medios de comunicación y a las organizaciones sociales, para que la contraloría ciudadana sea un hecho.

Uno de los mecanismos de la Política de Transparencia es la Rendición de Cuentas como una práctica democrática. A través de este mecanismo se informará sobre las decisiones y acciones del FISDL en el uso y administración de los bienes públicos, ante los gobiernos municipales, la ciudadanía y otras instituciones del Estado. Los mecanismos a implementar son:

- a) Informe ante el Congreso de COMURES sobre la gestión anual del Fondo de Inversión Social, en lo relacionados a los fondos públicos y los proyectos o programas en los que se invirtieron o no.
- b) Informe ante la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa con respecto al cumplimiento del Convenio de Canje de Deuda entre el Gobierno de El Salvador y el Gobierno de Alemania; donde el FISDL es el administrador de estos fondos públicos.
- c) Audiencia pública de rendición de cuentas a la ciudadanía, asegurando la presencia de los actores sociales, a quienes el FISDL debe su actuación: gobiernos municipales, contratistas y ciudadanía.

6.8.1.1 Los fondos de inversión social para el desarrollo municipal

Ante la pregunta, ¿promueven o contribuyen los fondos de inversión social al desarrollo de los municipios? La respuesta que ofreció un alcalde(sa) consultado fue categórica: “claro que sí”. Esta opinión tiene un respaldo jurídico en el Art. 3 de la Ley del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

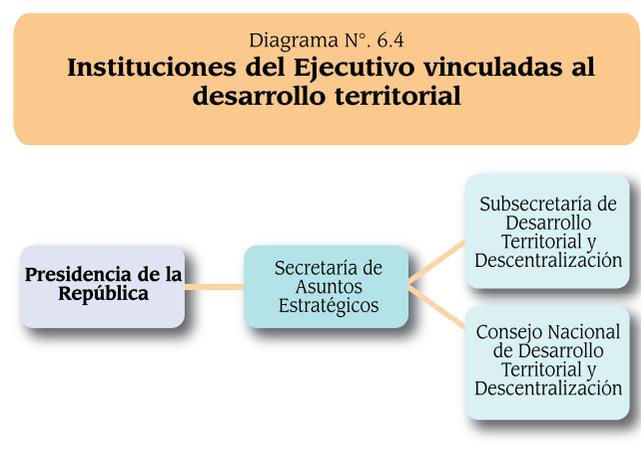
Pero para algunos alcaldes (sas) consultados,¹⁰⁶ el punto no se encuentra en que si promueven o contribuyen los fondos de inversión social al desarrollo de los municipios, sino en que hay muchas dudas en la forma en la que se han venido manejando durante los últimos gobiernos. “No queda claro los criterios para definir cuáles son los proyectos que financian y se debe poner un porcentaje de los fondos y el FISDL pone otro; pero hay quienes ponen más y le aprueban rápido el proyecto”, explicó uno de los ediles consultados. Pese a

¹⁰⁶ Para el presente trabajo se entrevistó a varios alcalde(sa)s con el objetivo de ampliar y completar con información que aparecen tanto en las leyes como en los documentos a los que se tuvo acceso.

las dudas, todos estuvieron de acuerdo en tener buenas expectativas con la nueva administración¹⁰⁷.

Con la llegada del nuevo gobierno el 1 de junio, Héctor Silva, ex alcalde(sa) de San Salvador, fue nombrado como el nuevo titular del Fondo Social de Inversión Social para el Desarrollo Local. Silva fue designado por un gobierno que desde el inicio mostró interés por impulsar procesos de desarrollo territorial y descentralización.

Una de las primeras medidas que se materializaron fue la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos que buscará coordinar los esfuerzos de los organismos vinculados al desarrollo territorial, incluyendo el FISDL. En el diagrama No. 6.4 se agrupan las instituciones surgidas desde el actual ejecutivo.



Fuente: Elaboración propia

De la Secretaría de Asuntos Estratégicos se creó la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, y el Consejo de Desarrollo Territorial y Descentralización (CONADES). Esta última institución integrada por otras más:

- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM)
- Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa
- Consejo de alcalde(sa)s del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS)
- Ministerio de Gobernación
- Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización

¹⁰⁷ En marzo del año 2009 ganó la elección presidencial Mauricio Funes y con ello hubo cambios en los titulares de las instituciones públicas, entre ellas el FISDL.

Una de las primeras acciones que realizará el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y Descentralización (CONADES) será gestionar dinero extra para que las alcaldías del país no cuenten sólo con el 7% del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) y lo recaudado de sus impuestos.

El Subsecretario de Desarrollo Territorial y Descentralización, Guillermo Galván, explicó que aún se estudia la búsqueda de un fondo especial, por lo que le pide al CONADES estudiar los mecanismos para que las alcaldías cuenten con ese dinero, que se obtendrá a través de un préstamo.

Durante la presentación del alcalde(sa) de Santa Tecla, Óscar Ortiz, como presidente del Consejo, Galván indicó que la clave para la obtención de ese fondo será la igualdad de oportunidades de los gobiernos locales para la obtención de ese dinero.

6.8.1.2 Vinculación de las municipalidades para la ejecución de fondos

La vinculación administrativa de las municipalidades en la ejecución de fondos de inversión social puede plasmarse a través del Consejo de Administración del Fondo de Inversión Social que estará integrado por un presidente y cuatro directores. Uno de estos cuatro directores representará a los 262 alcaldes(as) y de hecho es designado por los mismos alcaldes(as). El Consejo de Administración tiene las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar las políticas de acción de la entidad;
- b) Acordar el Presupuesto de Administración y Operación del FIS;
- c) Aprobar los procedimientos de operación y de funcionamiento del FIS, así como del uso y control del patrimonio del mismo;
- d) Dictar los Reglamentos Internos e instructivos necesarios para el cumplimiento de sus fines;
- e) Aprobar proyectos y autorizar su financiamiento.
- f) Establecer las divisiones o unidades operativas necesarias de conformidad a lo que al respecto disponga el reglamento de la presente Ley.
- g) Autorizar la contratación de los servicios de auditoría externa que sean requeridos para el examen de los proyectos que se acuerden financiar
- h) Obtener recursos ya sea de fuentes nacionales o extranjeras, para ser invertidos en la creación o ejecución de programas desarrollados por el FIS;
- i) Definir políticas de optimización del rendimiento de la cartera de recursos del FIS;
- j) Promover la participación solidaria de los sectores productivos hacia los sectores menos favorecidos a través de mecanismos de coinversión social e integración vertical y horizontal de las empresas;
- k) Informar al comité social sobre las gestiones y logros obtenidos en materia de financiamiento y participación de la empresa privada.

Ahora bien, como se explicó anteriormente, las municipalidades que ganen los proyectos tienen que someter a estos los procesos de licitación pertinentes. Es decir, la municipalidad está conectada en la coordinación y dirección del proyecto pero la ejecución se hace a través de terceros.

6.8.2 Las gobernaciones en la capacidad de toma de decisiones municipales

La Constitución de la República de El Salvador establece la existencia de los gobernadores. “Para la administración política se divide el territorio de la República en Departamentos cuyo número y límites fijará la ley. En cada caso habrá un gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Órgano Ejecutivo y cuyas atribuciones determinará la ley” (Art. 200, de La Constitución de la República de El Salvador).

Si bien son funcionarios designados por el Presidente de la República, pueden ser considerados como parte de órganos subnacionales dada sus funciones y atribuciones. En el siguiente cuadro se detallan lo correspondiente a los gobernadores en El Salvador (ver cuadro 6.13).

La figura de los gobernadores en El Salvador ha sido durante mucho tiempo polémica por ser consideradas como figuras “decorativas”. La Constitución es muy escueta al referirse a la figura del gobernador. Como se indicó antes, sólo hace referencia a que son nombrados o designados por el mismo presidente de la república, y en ese sentido lo representan en los departamentos. Sin embargo, estos funcionarios dependen del Ministerio de Gobernación.

Ahora bien, más allá de las funciones y atribuciones asignadas por el Ministerio de Gobernación, el actual gobierno pretende darles mayor protagonismo. En palabras del Presidente de la República, Mauricio Funes, los gobernadores podrán estar involucrados en la implementación de políticas públicas en diferentes modalidades. “Los gobernadores políticos departamentales, tienen entre sus principales (funciones) y el nuevo rol que se les asigna a partir de la fecha, el cumplimiento al mandato presidencial de organizar, coordinar, e implementar las políticas de auxilio en caso de desastres, a través de los Comités de Emergencias Departamentales, cuya eficiencia es de vital importancia en las frecuentes contingencias que ocurren en nuestro territorio nacional” (tomado del discurso presidencial en Casa Presidencial el 14 de julio 2009).

Para la implementación de estas nuevas disposiciones, el gobierno central a través del ministerio de Gobernación, mismo del que dependen los gobernadores, comenzaron a realizar una serie de reuniones con la Policía Nacional Civil y las municipalidades. En una de éstas el viceministro de Gobernación, Ernesto Zalayandía, se refirió a la creación de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia. “Zalayandía destacó que la finalidad de esta reunión entre las autoridades de Gobernación, Justicia y Seguridad Pública y PNC es involucrar a las comunas en la disminución de la violencia. En este sentido, comentó que recientemente el

Cuadro N°. 6.13

Los funciones y atribuciones de los gobernadores en El Salvador

Funciones
<ul style="list-style-type: none"> • Se encargan de promover, apoyar y organizar a las entidades que tengan como objeto la cultura, la salud y el progreso de las comunidades. • Apoyan actividades deportivas y recreativas. • Organizan festivales culturales de danza y concursos escolares. • Por designación del Presidente de la República, los gobernadores son los responsables de organizar, coordinar e implementar las políticas de auxilio en casos de desastres y lo hace por medio de los Comités de Emergencia Departamental, así mismo, coordina la conformación de los mismos en los municipios. • Apoyan la organización de comités acción y participación ciudadana en situaciones de emergencia por desastres naturales o causadas por los seres humanos, por ejemplo: el Mitch, los terremotos, la sequía y la inseguridad alimenticia. • Apoyan, coordinan y fiscalizan el fiel cumplimiento de los derechos ciudadanos por medio de la representación y regionalización de la dirección de protección al consumidor. • Por otra parte, al transferirse la administración del sistema penitenciario de país al Ministerio de Gobernación, los gobernadores coordinan los patronatos de apoyo a los Centros Penales.
Atribuciones
<ul style="list-style-type: none"> • Procurar la construcción y sostenimiento de las obras públicas ejerciendo inspección sobre ellas, a falta de un empleado especial, y procurar que se respeten y conserven en el uso a que están destinados los bienes fiscales y nacionales de uso público. • Ejercer la dirección administrativa de los caminos, calzadas y puentes públicos conforme a la ley de la materia. • Supervisan la construcción de obras de infraestructura física: puentes, caminos vecinales, etc. • Coordinan con el Ministerio de Obras Públicas la utilización de la maquinaria y el buen uso según prioridades en las comunidades.

Fuente: Tomado de la web del Ministerio de Gobernación de El Salvador

Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Manuel Melgar, sostuvo una reunión con el Consejo de alcalde(sa)s del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) en donde se acordó crear Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, y promover conjuntamente las vedas de armas, elaborar una propuesta sobre la Ley de Contravenciones Administrativas y trabajar también con alcalde(sa)s de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)", (citado del diario La Página, 22 de julio de 2009).

Pero la propuesta no ha sido bien recibida por algunos. En una noticia publicada por La Prensa Gráfica el 5 de agosto del año 2009, algunos alcaldes (sas) pidieron a los gobernadores respetar los roles y la autonomía municipal. Si bien ven con buenos ojos la ayuda de los gobernadores, aclaran que tiene que ser una tarea de coordinación, no de imposición. "Los gobernadores tienen su rol y es de coordinar entre las alcaldías y el Ejecutivo. En el Código Municipal tenemos un mandato y el trabajo comunitario lo hacemos nosotros", indicó la edil de Antiguo Cuscatlán, Milagro Navas, a La Prensa Gráfica en torno a la pregunta de cómo ve el hecho de que el nuevo perfil de los gobernadores sea de acercamiento a las comunidades. A Navas se unen el alcalde(sa) de San Salvador, Norman Quijano, y el alcalde(sa) de San Miguel, Wilfredo Saldado.

Las dudas se manifiestan especialmente en cuanto a la definición de las funciones anunciadas por el nuevo gobierno. Aunque el nuevo gobierno es enfático al referirse a un mayor protagonismo de los gobernadores, pero mientras no esto

no se dé, la duda seguirá siendo la misma: *cuáles específicamente son los nuevos roles de los gobernadores, cómo se ejecutarán éstos y qué tipo de coordinación habrá entre éstos y los gobiernos locales.*

6.8.3 Relación entre ISDEM y los gobiernos locales

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Local (ISDEM) es una entidad autónoma de derecho público, especializado en el campo de la administración municipal. Fue creado mediante el decreto legislativo número 616 de fecha 4 de marzo de 1987. Su base jurídica constitucional es el artículo 207 que establece "que para garantizar el desarrollo y la autonomía de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso". Pero, ¿cuál es la relación entre las municipalidades y el ISDEM?

La relación entre la institución y las municipalidades se da a partir de las funciones y atribuciones del ISDEM. Esta institución cuenta con tres grandes modalidades de trabajo: **asistencia técnica administrativa** en la organización, sistemas de recaudación, auditoría y administración financiera, servicios públicos, programas de capacitación y asociatividad municipal; **asistencia financiera** en el asesoramiento a las municipalidades para la contratación de créditos, servir de agente financiero, caucionar en caso necesario los créditos que tuvieran las municipalidades con

instituciones financieras; **asistencia de planificación** para la orientación en las políticas municipales y colaborar en la preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos. En el siguiente cuadro se detalla las potestades del ISDEM establecidas en su ley orgánica.

Además de las anteriores, la institución hace énfasis en las siguientes cuatro modalidades de asistencia técnica:

3. Facilitación de procesos ante la oportunidad de atender intereses de grupos de municipalidades se aplican técnicas participativas como las Comunidades de Prácticas (COP's) y la aplicación del instrumento de autoevaluación de la gestión municipal, planificación estratégica y operativa, entre otras.
4. Entrenamiento sobre la aplicación de técnicas y procedimientos al personal técnico y operativos en los

Cuadro N°. 6.14
Funciones y atribuciones del ISDEM

Asistencia Técnica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recomendar a las municipalidades, técnicas administrativas como: la organización interna administrativa, sistemas de recaudación, contabilidad, auditoría y administración financiera elaboración de tarifas y presupuestos municipales, tanto generales como especiales y programación, elaboración de presupuesto, financiamiento, construcción de obras y servicios públicos municipales; 2. Estudiar la organización administrativa y el funcionamiento de los servicios públicos locales con vistas a su constante mejoramiento; 3. Mantener programas permanentes de capacitación y adiestramiento para funcionarios y empleados municipales; 4. Estimular la cooperación inter-municipal y promover el intercambio activo de informaciones y experiencias entre las Municipalidades; 5. Promover el perfeccionamiento de su organización y el de las Municipalidades; 6. Propiciar la organización de empresas de interés público entre las Municipalidades y otras entidades públicas y privadas.
Asistencia Financiera	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conceder a las Municipalidades préstamos supervisados a corto, mediano y largo plazo, para: financiar estudios, comprar equipos y realización de obras de servicios municipales; 2. Asesorar a las Municipalidades en los estudios de factibilidad para la contratación de préstamos y emitir los dictámenes técnicos financieros que fueren necesarios; 3. Servir de agente financiero a las Municipalidades cuando aquellas lo soliciten y de garante cuando fuere conveniente y necesario en las operaciones contractuales que las mismas realicen; 4. Efectuar descuentos de letras de cambio emitidos a favor de las Municipalidades o anticipos sobre las mismas, cuando el caso lo demande, con el fin de evitar que se interrumpa el ritmo de los servicios o de las obras emprendidas por las Municipalidades; 5. Recibir en pago por su valor nominal, los bonos no vencidos emitidos por el Instituto y que efectúen las municipalidades para la cancelación o abono de las deudas contraídas con éste. 6. Caucionar, en caso necesario, los créditos que tuvieren las Municipalidades con otras Instituciones Financieras.
Asistencia de Planificación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Colaborar en la coordinación u orientación de las políticas municipales de planificación para el desarrollo urbano y rural; 2. Coordinar con otros organismos nacionales e internacionales, el fortalecimiento de sus programas de asistencia para buscar soluciones adecuadas a los problemas municipales; 3. Asesorar a las Municipalidades en cuanto a la planificación a nivel local; 4. Promover la integración de los planes locales de desarrollo con los planes de los niveles regional y nacional, con el objeto de propiciar la participación efectiva de los gobiernos locales en la ejecución de los planes, programas y políticas del Gobierno Central; 5. Realizar investigaciones y divulgar ideas y prácticas que contribuyan al mejoramiento del régimen municipal; 6. Colaborar en la preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos. 7. En general podrá actuar, cuando las Municipalidades se lo soliciten como agente de compras o suministros para las mismas y como agente de sus relaciones comerciales.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley Orgánica del ISDEM.

1. Asistencia puntual en donde el ISDEM interviene para dar respuesta ante una solicitud específica requerida por la municipalidad.
2. Asistencia programada que es la proporcionada a las municipalidades por medio de una iniciativa del ISDEM, "en virtud de la existencia de un producto de conocimiento previamente sometido a investigación y comprobación empíricas y eventualmente auspiciada por la cooperación internacional.

gobiernos locales"¹⁰⁸ (ISDEM, 2009).

Otra atribución del ISDEM derivada de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal es la creación y administración del Centro de Formación para empleados de las 262 municipalidades; además de asesoramiento a las mismas para la correcta aplicación de los procedimientos establecidos en la ley.

¹⁰⁸ Citado de la revista Municipalidades 2009.

Asimismo, dentro de las atribuciones derivadas de la ley y del reglamento del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), están:

- Transferir a las 262 municipalidades mensualmente la asignación correspondiente.
- Dar asistencia técnica y capacitación a las municipalidades sobre el uso del fondo.
- Aplicar descuentos a la asignación de los municipios para el pago de préstamos adquiridos por éstos.
- Recopilar información trimestral de cada municipio sobre la utilización del Fondo.

6.8.3.1 Presupuesto del ISDEM

Año con año, el ISDEM recibe por medio de transferencias corrientes del sector público la cantidad de \$ 571, 430. 00, que equivale a cuarenta y siete mil seiscientos diecinueve dólares al mes (\$ 47, 619. 00 al mes). Esta cantidad sirve para los gastos del funcionamiento de la institución; por ejemplo, pago de planillas, prestaciones sociales y gastos de administración. Ahora bien, en general el promedio de ingresos mensuales se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro N°. 6.15
Promedio de ingresos mensuales en el 2008

Ingresos	Monto
Especies municipales	\$ 64,345.00
Subsidio del Estado	\$ 47,619.04
Intereses de Banco	\$0.00
Comisión por ser garantes de municipios	\$23, 624.24
Venta Servicios Informáticos	\$337.50
TOTAL	\$135,925.78

Fuente: Retomado de presentación del ISDEM a la Comisión Legislativa en septiembre del 2008

6.8.4 Sistema de seguimiento de las inversiones municipales

En enero del 2009, el ISDEM comenzó la elaboración de una herramienta informática para la implementación del Sistema de Seguimiento y Control de las Inversiones Municipales (SYCIM). Este Sistema es el resultado del "Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Financiera Municipal y a la Competitividad Local" ejecutado entre marzo de 2004 y enero de 2006, a par-

tir del cual se determinó que las municipalidades invierten en su mayoría con fondos provenientes de la transferencia gubernamental del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES).

El SYCIM monitoreará a las inversiones que realizan las municipalidades, "con la finalidad de que éstas hagan un uso eficiente de sus fondos. La creación de esta herramienta pretende mejorar la eficiencia, transparencia y la equidad de la inversión pública municipal, mediante el diseño e instalación de un sistema de monitoreo, seguimiento y control de las inversiones municipales para que colabore en la mejora de la gestión pública municipal"¹⁰⁹.

- Este sistema registrará las inversiones hechas en las municipalidades, haciendo un especial énfasis en los fondos FODES. A noviembre de 2009, el ISDEM y la Secretaría Técnica de la Presidencia implementaron un plan piloto para ejecutar el Sistema en 30 municipalidades¹¹⁰. Al final el Sistema se instaló en las siguientes municipalidades.

Cuadro N°. 6.16
Municipalidades en los que se instaló el SYCIM

Región Oriental	Región Paracentral	Región Occidental
San Jorge	San Juan Talpa	El Refugio
Moncagua	San Rafael Obrajuelo	San Lorenzo
Mercedes Umaña	Tecoluca	Tacuba
Estanzuelas	Apastepeque	El Porvenir
San Dionisio	La Libertad	Acajutla
Osicala	Quezaltepeque	Cuisnahuat
Perquín	Ilopango	San Julián
Conchagua	Ciudad Delgado	Candelaria
Nueva Esparta	San José Guayabal	Santiago de la Frontera
Meanguera	El Carmen	Chalchuapa

Fuente: Revista Municipalidades, ISDEM, 2009

Para la selección de los municipios que participaron en el plan piloto se aplicaron cuatro criterios:

- Voluntad e interés de las autoridades municipales y empleados municipales para la implementación y aplicación del sistema.
- Ubicación geográfica a nivel nacional para efecto de su futura demostración distribuido así: 10 municipalidades

¹⁰⁹ Tomado de revista "Municipalidades", ISDEM, 2009.

¹¹⁰ Los criterios de selección fueron establecidos por el BID.

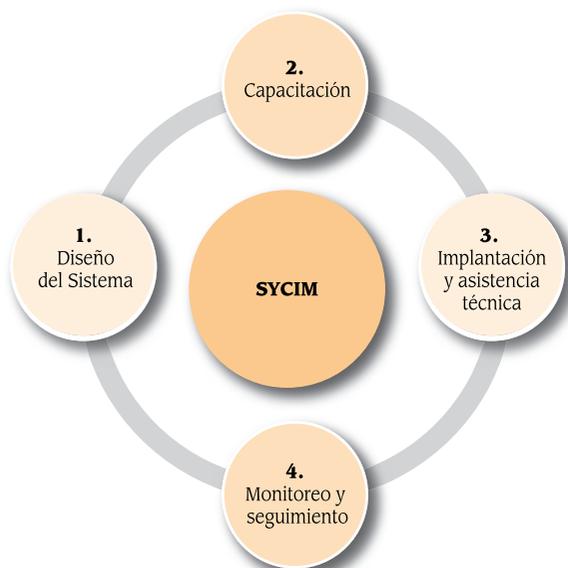
de la zona oriental; 10 en la zona occidental; 5 en la zona central y 5 en la zona paracentral. Con esto se cubre los diferentes tipos de municipios según la tipificación desarrollada por GTZ.

3. Pluralidad política;
4. Existencia de determinadas condiciones y capacidades técnicas que aseguren su aplicación exitosa (Contabilidad gubernamental, sistema integrado de información mecanizada, capacidad de recurso humano, de administración financiera y de equipo informático, lo cual permita manejar el software que se diseñe, entre otros).

La ejecución del SYCIM durante el 2009 se realizó en cuatro fases: 1) Diseño del sistema de monitoreo, seguimiento y control de inversiones municipales; 2) capacitación del equipo humano en los municipios seleccionados; 3) implantación del SYCIM y asistencia técnica; 4) Monitoreo y seguimiento.

Diagrama N°. 6.5

Componentes del Sistema de seguimiento y control de las inversiones municipales



Fuente: Municipalidades ISDEM, 2009.

El primer componente fue el diseño de los procesos administrativos, al sistema del flujo de información, manuales de procesos y el programa de plataforma informática necesario para la implantación del sistema. La aplicación del sistema comprendió a su vez cuatro etapas: 1. Asignación (recepción de fondos, distribución de fondos asignados, desembolsos a las municipalidades); 2. Ejecución (recepción de ingresos y registro de inversiones); 3. Liquidación (liquidaciones y traslado de saldos); 4. Información (reportes e indicadores, disponibilidad

reales por fuente de financiamiento e informes para entidades externas).

La segunda fase fueron las capacitaciones sobre el diseño e implementación del Sistema dirigido a los técnicos municipales encargados de la operación del SYCIM.

Por otro lado, la tercera fase fue la implantación en 30 municipalidades. Y por último, la cuarta fase en la que se inició con el diseño de instrumentos de monitoreo y seguimiento para posteriormente aplicarlos en las municipalidades.

6.9 Distorsiones políticas externas en Nicaragua

Las distorsiones políticas externas se definen como aquellas distorsiones que puedan surgir en la gestión municipal por parte de sus autoridades, sean alcaldes (sas) o integrantes del concejo municipal, y otro tipo de autoridades subnacionales con incidencia en los municipios. Estas distorsiones pueden ser producto de choque de competencias y/o representación política y legal de la población.

La Constitución Política de Nicaragua estipula en su Art. 176 que "El Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país". Dicho enunciado establece al municipio como la unidad territorial mínima de nivel de gobierno con autonomía administrativa, financiera y política, por cuanto es el último nivel de gobierno electo mediante elecciones formales, ejerciendo las autoridades funciones ejecutivas, administrativas, normativas y deliberativas.

La misma constitución estipula en su Art. 177 que "los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción", dando pie a una gran gama de acciones para llevar a cabo las distintas políticas públicas sin especificar su rol. Sin embargo, el artículo 175 establece entidades subnacionales de división político - administrativas: los Departamentos y las Regiones Autónoma del Atlántico.¹¹¹ En el caso de los Departamentos, estas instancias administrativas son solo meros referentes que sirven para demarcar la división política del país, no siendo en ningún caso instancias de gobierno ni de toma de decisiones, son hasta el momento una ficción jurídica nacida de la Constitución política de Nicaragua.

Los departamentos están establecidos en la Ley 59 o Ley de división Política Administrativa. En ella se establece el número de municipios que los conforman. Sin embargo, no se establecen funciones ni autoridades. En la práctica funciona solamente como una extensión del gobierno central, sirviendo esta división política para establecer delegaciones departamentales que están bajo el mandato de la administración del gobierno central a través de sus instituciones.

¹¹¹ Artículo 175, Constitución Política de la república de Nicaragua: El territorio nacional se dividirá para su administración, en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales

Así mismo funcionan como un nivel intermedio para desagregar información estadística sobre aspectos económicos, sociales y socio demográficos. En el estudio realizado por AMUNIC y el Fondo de las Naciones Unidas para la Población **“Análisis de los mecanismos e instrumentos de generación de información de tipo estadística y su uso en las municipalidades y entidades de gobierno (MINED y MINSA) en seis municipios de Nicaragua”**, se establece que las únicas instituciones del Ejecutivo con presencia a nivel municipal son el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y la Policía Nacional. El resto de instituciones no necesariamente tienen presencia en todos los municipios.

Sin embargo, la necesidad de contar con información desagregada a nivel municipal, tanto para dirigir mejor la inversión pública como para monitorear y evaluar el desarrollo e impacto de las políticas, ha establecido prioridades de trabajo en las asociaciones de municipios y en las instituciones de gobierno central de centros de generación de información en las alcaldías.

El único nivel supra municipal que cuenta con una verdadera estructura de gobierno y con suficiente capacidad de gestión y toma de decisiones en base a un marco jurídico es el de las regiones autónomas (RAAS y RANN), este nivel si posee autoridades políticas electas, por lo que se desprenden funciones administrativas y políticas que implican relaciones a nivel municipal. Sus autoridades se agrupan en el órgano de Consejos Regionales Autónomos, que se rigen por el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica o Ley 28 y se sustenta tanto en la Constitución Política y en la Ley de Municipios.

6.9.1 Los Consejos Regionales Autónomos

En el estatuto de autonomía (Ley 28) se establecen, como órganos administrativos de las regiones autónomas, el Consejo Regional, la Coordinación Regional, las autoridades municipales y comunales y otros correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios (Art. 15, Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas).

Los Consejos Regionales y la Coordinación Regional son las autoridades superiores de la Región Autónoma correspondiente, estableciéndose que la administración municipal se regirá por el Estatuto y la Ley de Municipios, como forma de garantizar la autonomía municipal, siendo, según la asesoría jurídica de AMUNIC, dos niveles de administración complementarias. Dichos Consejos están integrados por 45 miembros en cada región. También son parte de los Consejos Regionales los diputados ante la Asamblea Nacional originarios de dichas regiones.

La elección de los integrantes de los Consejos Regionales se realizan por medio de 15 circunscripciones. Las circunscripciones deben conformarse de acuerdo, dentro de lo posible, a la diversidad étnica que rige en el territorio.

Actualmente en los consejos regionales tienen presencia 4 partidos, de los cuales uno es regional y los restantes tienen carácter nacional:

Cuadro N°. 6.17
Representación partidaria en los Consejos Regionales

Partido Político	Consejo Regional RAAN	Consejo Regional RAAS
PLC	16	22
FSLN	17	11
ALN	0	6
YATAMA	12	6
Total	45	45

Fuente: Elaboración propia en base a resultados CSE, 2006.

En el Consejo Regional de la RAAN se eligió a la coordinación regional en base a la alianza FSLN – YATAMA, mientras que en la RAAN domina la alianza PLC-ALN.

Del seno de los Consejos Regionales se elige una junta directiva conformada por 7 miembros, siendo los cargos presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos vocales, debiendo estar representadas en esta cada una de las comunidades étnicas de la respectiva Región Autónoma. Sus atribuciones están establecidas en el artículo 27 de la Ley 28. Dichas atribuciones son:

- Coordinar sus actividades y las del Consejo con el Coordinador Regional a través del mismo, con los demás funcionarios regionales de los Poderes del Estado.
- Convocar reuniones ordinarias o extraordinarias y elaborar la agenda de las mismas.
- Nombrar comisiones permanentes y especiales.
- Realizar todas aquellas gestiones necesarias para el interés, bienestar y desarrollo de la región.

El peso del Ejecutivo en las Regiones Autónomas se manifiesta a través de la figura del Coordinador Regional, quien, además de las funciones propias, ostenta el cargo de representante de la Presidencia de la República.

6.9.1.1 Atribuciones regionales

Las atribuciones que asumen los órganos administrativos en las Regiones Autónomas son para articular los planes y políticas regionales con los nacionales. Esta posición conlleva a administrar los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales, etc. en coordinación con los ministerios de Estado correspondientes. Expresiones concretas de estas funciones son la implementación de los Modelos de Atención Integral de Salud y el Sistema Educativo Autónomo Regional.

A nivel económico se establecen las atribuciones de impulsar los proyectos económicos, sociales y culturales propios, fomentando el intercambio tradicional con las naciones y pueblos del Caribe, de conformidad con las leyes nacionales y procedimientos que rigen la materia promoviendo la articulación del mercado interregional e intrarregional, contribuyendo de esta manera a la consolidación del mercado nacional. Resalta en el ámbito económico la potestad de establecer impuestos regionales conforme las leyes que rigen la materia

A nivel cultural se establece la atribución de promover la cultura regional y nacional. También se establece el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico, así como aprovechar

de forma proporcional la explotación racional de los recursos mineros, forestales y pesqueros.

Dichas atribuciones se llevan a cabo mediante el ejercicio de las funciones de las autoridades regionales, funciones determinadas en el ámbito político y económico.

Estas funciones se limitan al ámbito competencial regional. Sin embargo, hay aspectos que podrían chocar con la autonomía municipal. Ante estas situaciones se expone el principio de la administración pública, en que los intereses generales se priorizan ante los intereses particulares, siendo la Región Autónoma la delimitación general. Sin embargo, si las contradicciones limitan seriamente los intereses municipales, éstos pueden recurrir de amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

Cuadro N°. 6.18
Atribuciones de las autoridades regionales

	Consejo Regional	Coordinador de Consejo
Autonomía Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Regular los asuntos regionales que le competen. Elaborar el anteproyecto de demarcación y organización municipal. Determinar mediante resoluciones la subdivisión administrativa de los municipios de su Región. Elaborar y aprobar su propio reglamento interno. 	<ul style="list-style-type: none"> Nombrar a los funcionarios ejecutivos de la administración regional. Organizar y dirigir las actividades ejecutivas de la región. Gestionar asuntos de su competencia ante las autoridades nacionales. Administrar el fondo especial de desarrollo y promoción social, de acuerdo a la política establecida por el Consejo Regional y rendirle informes periódicos de su gestión, a través de la Junta Directiva.
Autonomía Financiera	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar el Plan de Arbitrios de la Región. Elaborar el anteproyecto de Presupuesto Regional. Velar por la correcta utilización del fondo especial de desarrollo y promoción social de la Región 	
Autonomía Política	<ul style="list-style-type: none"> Participar en la elaboración, realización, planificación y seguimiento de las políticas y programas que afecten a su Región. Resolver los diferendos de límites dentro Comunidades de su respectiva región. Elegir de entre sus Miembros al Coordinador Regional y sustituirlo en su caso. Elaborar un anteproyecto de ley relativa al uso racional y conservación de los recursos naturales de la región. Pedir informes o interpelar según el caso a los Delegados de los ministerios y entes estatales que funcionen en la región y a los funcionarios regionales. Elegir de entre sus Miembros a su Junta Directiva. Conocer y admitir, en su caso, de las renunciaciones que presenten sus Miembros o los de la Junta Directiva. Promover la integración, desarrollo y participación de la mujer en todos los aspectos de la vida de la región. 	<ul style="list-style-type: none"> Representar a su región. Cumplir y hacer cumplir las políticas, directrices y disposiciones del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el presente Estatuto, leyes y reglamentos. Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas del Consejo Regional.

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 28 o Estatuto de Autonomía.

6.9.2 Fondos de Inversión

Las instituciones de fondos de inversión se desarrollan principalmente en la construcción de infraestructura social. Dichas instituciones que gestionan fondos para el desarrollo son el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), que se encarga principalmente de inversiones en salud, educación y agua, y el Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV) que se encarga del mantenimiento de la red vial. Estas instituciones se definen como entes del poder ejecutivo, siendo el FISE un ente descentralizado y el FOMAV un ente autónomo.

Dichas instituciones realizan su gestión de una forma coordinada con las alcaldías, estableciéndose la modalidad de fondos de contra partida para la ejecución de inversiones en pro del desarrollo municipal. En el caso del FISE existe una modalidad de Proyectos guiados por las Comunidades en donde los beneficiarios se encargan de ejecución y fiscalización de los proyectos, con un seguimiento conjunto FISE – Alcaldía en los desembolsos.

La administración del FISE comprende a un Presidente del Fondo, que es ejercido por el Presidente de la República, un Consejo Directivo, designado por la Presidencia del Fondo. Dicho Consejo lo integran 6 personas, de los cuales una tiene que ser representante de los municipios. La Presidencia Ejecutiva es el órgano administrativo del fondo y se apoya en las Unidades Operativas de Asesoría y Apoyo.

El FOMAV, por su parte, es el fondo destinado a dar mantenimiento a las vías municipales, excluyendo a aquellas vías que necesitan rehabilitación. Para establecer las asignaciones de fondos se crean convenios entre el FOMAV y los municipios a través de AMUNIC, quien además tiene un representante en la junta directiva del FOMAV. Los otros integrantes de la junta directiva son: el Ministro o Vice Ministro de Transporte e Infraestructura, el Ministro o Vice Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Presidente del Instituto de Fomento Municipal, INIFOM, o su delegado, un representante de la empresa privada, con su respectivo suplente, un representante del sector transporte público con su respectivo suplente y un representante de los usuarios con su respectivo suplente.

Otros fondos de inversión que pueden tener incidencia municipal son las transferencias del PGR a los diputados para que los inviertan en obras sociales. Estos recursos no pueden sobrepasar los 400 mil córdobas anuales. Sin embargo, en el presupuesto 2010 se anula esta línea presupuestaria y se traslada a aquellos ministerios e instituciones encargadas de bienestar social.

6.9.3 Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal

El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) es un órgano descentralizado administrativamente, bajo la rectoría de la Presidencia de la República. Tiene como finalidad el fomento del desarrollo institucional de los municipios en general, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la

administración pública municipal, la promoción de la participación ciudadana y de las capacidades necesarias para los procesos de descentralización y desarrollo local.

Esta institución está regulada específicamente por la Ley 347, “Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal” y su Reglamento, el Decreto No. 75-2000, Reglamento de la Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.

Al INIFOM le corresponden las siguientes funciones:

- a) Brindar asesoría integral a las municipalidades para el mejor cumplimiento de sus competencias y atribuciones y hacer todas las gestiones y esfuerzos necesarios ante el Gobierno central para que se dote a los gobiernos de los municipios de los recursos financieros necesarios para su desarrollo.
- b) Presidir la Comisión Sectorial de Descentralización; coordinar, evaluar y sistematizar las experiencias del proceso de descentralización hacia los municipios, dentro del marco general de la política y estrategias de modernización del Estado, en especial incidir en fomentar la atracción de inversión nacional y extranjera a través de las instancias gubernamentales pertinentes.
- c) Asesorar a los gobiernos locales en el desarrollo de mecanismos de gestión municipal que promuevan e institucionalicen la participación ciudadana y comunitaria.
- d) Apoyar y facilitar la modernización de la administración municipal, mediante el diseño y aplicación de instrumentos de organización y de gestión de los recursos humanos orientados al desarrollo del sistema de carrera administrativa.
- e) Promover y asistir técnicamente los sistemas descentralizados de financiamiento municipal, incluyendo el del régimen presupuestario municipal.
- f) Promover la cooperación, asistencia e información entre la administración del Gobierno central y los gobiernos locales.
- g) Promover, articular y apoyar técnicamente la elaboración de planes de desarrollo y de inversión municipal, como instrumentos para la promoción del desarrollo local.
- h) Apoyar la coordinación sectorial y territorial de los programas de inversiones nacionales y municipales, a fin de racionalizar y mejorar la eficiencia asignativa de los recursos disponibles.
- i) Impulsar, coordinar, gestionar, canalizar y, en su caso, administrar proyectos de desarrollo municipal con cooperación externa, en coordinación con la entidad competente del Poder Ejecutivo y las agencias respectivas.
- j) Brindar asistencia técnica y asesoría en el diseño, organización y desarrollo de los Sistemas de Catastro Municipal y para su coordinación con el Catastro Nacional.
- k) Promover, supervisar y coordinar estudios e investigaciones en cualquier ámbito de interés municipal.

- l) Promover e impulsar la cooperación descentralizada y el intercambio de experiencias entre municipios y sus relaciones de hermanamiento.
- m) Promover la conformación de mancomunidades municipales con criterios de economías de escala o de eficiencia productiva, de conformidad a lo establecido en la Ley de Municipios vigente.
- n) Fomentar las relaciones interinstitucionales y el intercambio de experiencias con otras instancias nacionales e internacionales.
- o) Promover el registro de asociaciones de municipios, mancomunidades y otras formas de asociación municipal.
- p) Gestionar ante la Asamblea Nacional las leyes necesarias para fortalecer jurídicamente el proceso de desarrollo municipal, en especial las transferencias presupuestarias contempladas en el Arto. 177 de la Constitución Política.

La misión del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal es fomentar y fortalecer la gestión y la administración de los gobiernos municipales, en beneficio del desarrollo local, con justicia y respeto a la autonomía municipal, mediante la vinculación directa y poder de decisión de la ciudadanía. Y pretende ser una institución al servicio del Poder Ciudadano, líder y aliado estratégico de los gobiernos municipales, promotor de la igualdad de oportunidad de género en el desarrollo local, rector de la descentralización del poder de decisión de la ciudadanía, en función de instaurar el modelo de desarrollo “local” humano y reducción de la pobreza en armonía con la naturaleza.

La Dirección del INIFOM estará a cargo de una Junta Directiva, un Presidente Ejecutivo y de un Director General, quienes serán asesorados por un Comité Técnico. La Junta Directiva es el máximo organismo decisorio de las normas y políticas del INIFOM. Tendrá siete miembros, los que se integrarán de la siguiente forma:

- a) Un Presidente Ejecutivo designado por el Presidente de la República.
- b) Tres Ministros o Presidentes de Entes Descentralizados designados por el Poder Ejecutivo entre entidades relacionadas con el quehacer municipal.
- c) Tres alcaldes (sas), electos/as por los alcaldes (sas) de todo el país, uno de los cuales será miembro de la Junta Directiva de AMUNIC.

6.9.4 Relación con AMUNIC

La Asociación de Municipios de Nicaragua AMUNIC mantiene relaciones de coordinación institucional y de colaboración con el INIFOM. Las líneas de trabajo de las dos instituciones están claramente definidas. Sin embargo, en algunos momentos se han visto en la necesidad de trabajar de manera conjunta en sendos procesos de capacitación a las nuevas autoridades municipales, donde se capacitan alrededor de 828 nuevas autoridades.

Las líneas de trabajo del INIFOM están enmarcadas básicamente en los aspectos de planificación estratégica, catastro,

presupuesto y coordinación interinstitucional. Del otro lado tenemos a AMUNIC, quien tiene una línea diferente, pues ésta se enrumba en dos sentidos: en primera instancia AMUNIC tiene un rol de incidencia política desde la Asamblea Nacional, contribuyendo a la formación de leyes que contribuyen con la buena andanza de los municipios y en segundo lugar AMUNIC tiene una línea de trabajo técnico orientada a fortalecer los municipios con asesoría y capacitación en temas jurídicos y tributarios, cosa que INIFOM no realiza con tanta profundidad.

6.10 Distorsiones políticas externas en Costa Rica

6.10.1 Fondos de inversión social

En Costa Rica no se cuenta con un rubro del presupuesto destinado a proyectos de inversión social, pero existe una institución llamada Instituto Mixto de Ayuda Social, la cual constituye la entidad rectora de las acciones del Estado en el campo de la superación de la pobreza. El IMAS fue creado para resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual le corresponde planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Esta es una institución autónoma con personería jurídica, creada según la ley 4760 del 30 de abril de 1971.

El marco competencial correspondiente a esta institución está recogido en su ley de creación, y le establece la siguiente serie de funciones para el cumplimiento de su misión:

- Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense.
- Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos.
- Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país.
- Preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado.
- Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deben ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos.
- Procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras, especializadas en estas tareas, en la creación y desarrollo de toda clase de sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos.
- Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los presentados en la Ley N°4760.

Esta institución, por lo tanto, no funge como ente descentralizado de los fondos de inversión social del Estado, sino que sus atribuciones están más orientadas a mejorar las condiciones de calidad de vida de las poblaciones del país menos favorecidas en términos económicos. Por lo tanto no constituye un ente que coordina con las municipalidades la implementación de programas, presupuestos o proyectos. A pesar de esto, cuenta con programas de oportunidades para el desarrollo local, pero estos buscan atender las demandas de las comunidades en situaciones de pobreza.

6.10.2 Programa de delegados presidenciales y coordinadores provinciales

En Costa Rica, el marco legal no contempla la figura de los gobernadores como una instancia desconcentrada del gobierno central que funciona territorialmente en las provincias o departamentos y que se encuentra por encima de la municipalidad. Sin embargo, el Ministerio de la Presidencia tiene dentro de su estructura un programa de delegados presidenciales y coordinadores provinciales. Este programa se creó en el año 1986 mediante la Ley de Presupuesto y luego se reformó con la ley 7111 del año 1989, que es la Ley de Presupuesto Nacional para el ejercicio fiscal.

El programa tiene como finalidad coordinar desde el gobierno central y las instituciones de gobierno, las necesidades comunales, es decir, servir de canal de comunicación entre las comunidades y las instituciones de gobierno. Tanto los delegados presidenciales, como los coordinadores provinciales son nombrados directamente por el presidente, es decir tienen un carácter de designación discrecional y no forman parte de la voluntad del pueblo.

De acuerdo con información suministrada en el programa, a los delegados presidenciales les corresponde representar al presidente de la República en las comunidades y servir de enlace político para la solución local de problemáticas sociales, económicas, ambientales y políticas. De manera más específica las funciones de los delegados presidenciales son las siguientes:

- a) Representar al presidente de la República en cada uno de los cantones del país.
- b) Coordinar, detectar y atender los diversos problemas de las comunidades.
- c) Gestionar ante las instituciones estatales la solución a los mismos.
- d) Desarrollar la comunicación con diversos grupos organizados, asociaciones comunales, cooperativas y con las fuerzas vivas de la comunidad.
- e) Coordinar y facilitar la información de recursos.
- f) Coordinar acciones y colaborar conjuntamente con otras autoridades del Estado como Diputados, Municipalidades, Instituciones de Ayuda Social o de cualquier otro nivel administrativo que requiera.
- g) Rendir un informe mensual al director del Programa Delegados Presidenciales

Estas atribuciones parecen constituir funciones muy generales, sobre las que no se explica cómo se llevan a cabo por estos funcionarios. Además, se les asigna otra serie de actividades de coordinación que se señalan a continuación:

- a) Constatar y vigilar que los recursos destinados a los programas sociales se asignen a los problemas de mayor importancia y que su destino sea la gente que realmente los necesite a fin de evitar el desperdicio y burocracias innecesarias.
- b) Promover la constitución de los Consejos Cantonales de Coordinación de Ayuda Comunal y atender la Secretaría Ejecutiva de esos Consejos, los cuales se conformarán como oportunamente establezca la Dirección del Programa de Delegados Presidenciales.
- c) Informar a la Dirección sobre la existencia de cantones con conflictos sociales, movimientos de presión, enfrentamientos populares, levantamientos gremiales, huelgas, bloqueos de vías públicas y cualquier otro tipo de evento, protestas ocasiones que en algún grado alteren la tranquilidad y paz social del cantón.
- d) Participar, junto a otros representantes gubernamentales y comunales, en el proceso de diagnóstico, identificación, formulación, ejecución y evaluación de planes, programas y políticas que fortalezcan el desarrollo cantonal y regional.
- e) Atender y canalizar hacia los entes respectivos del Gobierno, las demandas y peticiones de los grupos organizados que favorezcan el desarrollo y consolidación del cantón.
- f) Fomentar y facilitar la participación comunal y del Gobierno, en la implementación, organización y ejecución de programas con el sector de Desarrollo Sostenible que tiendan a mejorar las condiciones del medio ambiente del cantón.
- g) Colaborar y velar por una eficiente y adecuada función pública de los diferentes entes gubernamentales en cada cantón.

Nuevamente, desde el programa no se señala cómo se materializarán estas actividades y se debe tener en cuenta que estos funcionarios no cuentan con un espacio físico para desarrollarlas, además, no tienen acceso al presupuesto nacional, por lo cual no cuentan con la capacidad real de influir en el desarrollo del cantón, ya que no tienen acceso a partidas presupuestarias para programas, planes o políticas, sino que únicamente canalizan algunas demandas de las diferentes comunidades hacia el gobierno central, pero manteniéndose siempre como una instancia centralista de coordinación interinstitucional.

Con respecto a los coordinadores provinciales, a éstos les corresponde coordinar proyectos y programas gubernamentales en el ámbito provincial, así como la participación en la organización, coordinación y supervisión de las actividades que, a nivel local, realizan los delegados presidenciales. Específicamente se les asignan las siguientes funciones:

- a) Supervisar por medio de informes mensuales, reuniones y visitas periódicas la labor que desarrollan los

- delegados presidenciales a su cargo.
- b) Coordinar con el delegado presidencial las visitas del presidente de la República a las diferentes comunidades del cantón.
 - c) Coordinar con la dirección del Programa los distintos proyectos y programas a desarrollar en los cantones a su cargo, a través del delegado presidencial.
 - d) Coordinar con instituciones gubernamentales y empresas privadas, la formulación e implementación de proyectos y programas de diversa índole en el ámbito provincial.
 - e) Participar en la formulación de directrices, para el eficaz y eficiente funcionamiento del Programa de delegados presidenciales.
 - f) Realizar frecuentes contactos con los responsables de las Instituciones del Gobierno, tales como alcaldes (sas), municipalidades, asociaciones de desarrollo y fuerzas vivas de la comunidad, con el propósito de que en forma conjunta el delegado pueda realizar una labor más eficiente en sus comunidades.

Actualmente, para el año 2010, este programa dispone de 72 plazas para los delegados presidenciales, 7 plazas para los ejecutivos provinciales y un director ejecutivo, que coordina todo el programa. Para ese mismo año, de acuerdo con información solicitada al programa, un delegado presidencial ostenta un salario total de ₡273.850,00 colones, el ejecutivo provincial ₡375.400,00 colones y el director ejecutivo un total de ₡391.100,00 colones.

De acuerdo con una serie de noticias publicadas por el periódico La Nación, durante el año 2008 el presupuesto de la República le asignó trescientos cuarenta y siete millones de colones para el funcionamiento de este programa. Para el año 2009 la asignación presupuestaria alcanzó un total de cuatrocientos sesenta y ocho millones de colones. A finales del 2009 se estimaba destinar a este programa en el 2010 alrededor de seiscientos dieciocho millones de colones, un 27% más que en el 2009.

La justificación que desde el gobierno central se hace ante este aumento, es que en el mes de mayo del 2010 se debe liquidar a setenta y cuatro delegados presidenciales que reciben sueldo y a los que se les debe practicar un reajuste salarial para el año 2010.

Una noticia publicada en el Periódico La Nación en el año 2007 señala que un año antes la Contraloría General de la República realizó una auditoría al Programa de delegados presidenciales y evidenció que muchas de las tareas de estos funcionarios son competencia de otros órganos del Estado, como, por ejemplo, las municipalidades o el Ministerio de Seguridad. De esta forma, el informe advierte que se puede estar produciendo una duplicidad de funciones en el sector público, lo cual es contraproducente para la efectividad y eficiencia de la administración pública.¹¹²

¹¹² Irene Vizcaino (2007). Delegados presidenciales sin control, dice Contraloría. Periódico La Nación, jueves 15 de noviembre de 2007. En: http://www.nacion.com/ln_ee/2007/noviembre/15/pais1316876.html

De acuerdo con la nota periodística, el informe evidenció que el programa posee un débil control sobre la efectiva realización de la función encomendada y que el cumplimiento de la jornada laboral es nulo. Otros de los hallazgos de este informe son:

- a) No existen medidas de control eficientes sobre el recurso humano.
- b) No hay normativa adecuada que regule el programa. Sólo existe para asignar presupuesto, pero sin contenido jurídico.
- c) El nombramiento de los delegados tiene carácter netamente político.
- d) No es recomendable que los delegados atiendan asuntos propios de sus funciones en sus casas o empresas.
- e) No existe uniformidad de informes mensuales, que permita medir el impacto de acciones.

Al revisar las competencias que se les asignan a estos funcionarios, se puede concluir que los dos puestos cumplen las mismas funciones, unos a nivel cantonal y otros a nivel provincial, y se hace evidente que estas funciones le corresponden por naturaleza a las municipalidades, las cuales constituyen las administradoras de los intereses de la comunidad. La coordinación que existe entre estos entes y las municipalidades es casi nula, pero, por la naturaleza de sus atribuciones, los funcionarios de este programa no dejan de ser actores que desde el gobierno central le restan importancia a la capacidad autónoma de las municipalidades de hacer frente al desarrollo de su localidad.

6.10.3 Partidas específicas

De acuerdo con la Ley de Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, las partidas específicas en Costa Rica constituyen el conjunto de recursos públicos que son asignados en el Presupuesto Nacional para atender necesidades públicas locales, comunales o regionales, que se materializan en proyectos de inversión o programas de interés social. Estos fondos pueden ser utilizados entonces en programas, proyectos o compra de equipo, buscan impulsar el desarrollo local y la cultura. También en este rubro se incluyen los recursos públicos destinados a financiar proyectos, programas y obras que serán ejecutados directamente por asociaciones de desarrollo comunal y otras entidades privadas promotoras del desarrollo comunal, local, regional y nacional.

La ley señala que los destinatarios de estos fondos pueden ser las municipalidades o entidades privadas idóneas para administrar fondos públicos, previamente calificadas por la Contraloría General de la República y seleccionadas por las comunidades, siempre que sus propuestas se canalicen por medio de la municipalidad donde se ejecutará la obra o se brindará el servicio. La inversión pueden realizarla las municipalidades en forma directa o por medio de contrataciones o convenios con otras instancias gubernamentales o no gubernamentales.

Existe un proceso, determinado por la ley antes mencionada, para la asignación y entrega de las partidas específicas en el cual las municipalidades juegan un papel muy importante. En primer lugar, se debe crear una comisión mixta entre el gobierno central y las municipalidades, para definir anualmente cómo se dará la distribución por cantones de acuerdo a criterios de población, pobreza y extensión geográfica. Para cumplir con este objetivo, los Ministerios de Hacienda y de Planificación y Política Económica deberán publicar, durante el mes de enero, en el periódico oficial La Gaceta, el porcentaje correspondiente de los presupuestos públicos que se destinará a partidas específicas en el año inmediato siguiente. La Asamblea Legislativa deberá encargarse de aprobar las partidas específicas, con base en la propuesta que deberá formular el Poder Ejecutivo en los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, en el proceso de asignación y entrega de las partidas específicas, a las municipalidades les corresponden las siguientes funciones:

- Garantizar y supervisar que se cuente con proyectos o iniciativas debidamente concertadas para invertir estos recursos.
- Desempeñar un papel activo para la priorización de las necesidades y la selección final de los proyectos y programas que serán financiados con partidas específicas.
- Coordinar y apoyar la ejecución de programas de capacitación permanente para formular los proyectos de inversión y los programas que se financiarán con partidas específicas; que estarán dirigidos a sus propios funcionarios y los de las entidades privadas idóneas para administrar los fondos públicos.
- Deberán distribuir el monto asignado al cantón en partidas específicas, en forma equitativa para cada distrito.

Los concejos municipales y los concejos de distrito también desempeñan un papel importante en el proceso de designación, a estos les corresponden las siguientes funciones:

- Activar los espacios y mecanismos participativos de los proyectos, programas y obras por financiar o cofinanciar con partidas específicas.
- Definirán los proyectos y las obras que serán financiados con partidas específicas. En este proceso deberán incluir a un representante de cada una de las entidades privadas idóneas para administrar fondos públicos, representativas del distrito, designado por la entidad respectiva. Estas entidades deberán inscribirse previamente en el registro especial que llevará el Ministerio de Hacienda, por medio de su oficina de control de partidas específicas y además, deberán obtener de la Contraloría General de la República la calificación de entidad privada idónea para administrar fondos públicos.

A pesar de que todo este proceso parece estar bastante claro en la ley, existe una serie de criterios de asignación que funcionan como una especie de coladero, donde no todas las municipalidades pueden finalmente llegar a acceder a estos fondos públicos. La suma que le corresponde a cada municipalidad debe asignarse de acuerdo a tres criterios, a los dos primeros se les asigna un 25% y al tercero un 50%, los criterios son los siguientes:

- El número de habitantes, definido por la Dirección Nacional de Estadística y Censos.
- La extensión geográfica, certificada por el Instituto Geográfico de Costa Rica.
- El índice de pobreza, determinado por el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Sin embargo, se debe señalar que la Ley establece que las municipalidades que no logren cobrar eficazmente los tributos y precios públicos municipales, se les rebajará entre un diez por ciento (10%) y un veinte por ciento (20%) de las sumas que les correspondan, asignando estos montos a las municipalidades que poseen mayor efectividad en estos procesos de cobro.

Se hace evidente que el proceso de distribución y designación pretende favorecer a las municipalidades y fomentar la participación ciudadana, así como la capacidad de las municipalidades y las comunidades para articular las prioridades que se manifiestan en el cantón, además el tema de la coordinación se expresa en la ley de una forma clara, sin embargo, cuando se llega al punto de la clasificación final, se toma como criterio uno de los principales problemas que las municipalidades enfrentan hoy en día, y es el deficiente sistema de cobro de tributos y el engorroso proceso que este engloba, por lo que no es de sorprender que al final de la jornada, la mayoría de las municipalidades del país, y lo que es aún peor las más pobres y con necesidades de inversión social más latentes, no puedan beneficiarse de este mecanismo, que irónicamente busca impulsar el desarrollo y la cultura local.

6.10.4 Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

Antes del año 1970, Costa Rica no contaba con un Código Municipal, no existía en el país una normativa que regulara el funcionamiento de los gobiernos locales y que le otorgara a éste un respaldo para el cumplimiento de sus funciones. Desde este momento, surge la necesidad de establecer un marco normativo específico para el accionar de estos entes locales. De la mano de esta necesidad, también se pone sobre la mesa, la importancia de contar con instituto de carácter nacional que brinde algún tipo de capacitación a las municipalidades, dado sus débiles sistemas de contratación y adquisición de bienes y servicios, así como la ausencia de diagnósticos sobre las necesidades comunales.

En el año 1970, con la aprobación del primer Código Municipal, se establece la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), concebido como una institución de

derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio. Para el año 1971 se promulga la Ley 4716, que constituye la Ley de organización y funcionamiento del IFAM, donde se establece como entidad autónoma con las características anteriores de personería jurídica y patrimonio propio y que tendrá como objetivo fortalecer al régimen municipal costarricense, mediante la promoción del mejoramiento constante de la administración pública municipal.

En el artículo 5 de su ley de organización y funcionamiento, al IFAM se le asignan una serie de competencias que se pueden agrupar en dos grandes categorías. En un primer lugar funciones que le dan un carácter de banco de segundo piso al servicio de las municipalidades. En una segunda categoría de funciones, se le han otorgado al IFAM algunas competencias vinculadas a la asistencia técnica en temas referentes a la administración municipal. En el cuadro que se presenta a continuación, se clasifican las competencias en estas dos categorías.

Estas dos categorías engloban la mayoría de las funciones del Instituto, pero se le asignan también otras atribuciones que no caben en esta categorización, tales como administrar obras o servicios públicos cuando las municipalidades se lo soliciten, promover la cooperación entre las municipalidades, coordinar con otros organismos para fortalecer su eficiencia y colaborar con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en aspectos de planificación regional y urbana.

En el momento de su creación, los diputados que aprobaron la ley manifestaron que esta acción respondía a la necesidad

de las municipalidades de poder contratar empréstitos internacionales sin garantía del gobierno y sin una ley de la Asamblea Legislativa, lo cual hacía necesario la creación de un instituto de financiamiento con un tope de cartera especial para las municipalidades, que contemplara como se tramitan los empréstitos. En ese entonces, se planteó la necesidad de un banco municipal y de una asesoría permanente que permitiera a las municipalidades contratar profesionales por medio del instituto, el cual tendría un equipo preparado y especializado para este fin (CGR, 2006:4).

Otra de las motivaciones para fundar el IFAM era el otorgamiento de asistencia financiera a los gobiernos locales, con intereses acordes a las posibilidades financieras de las municipalidades, además se necesitaba brindar asistencia técnica para la elaboración y ejecución de proyectos para obras y servicios y en el campo administrativo para perfeccionar la organización y su debido funcionamiento, incluyendo la capacitación del personal municipal por medio de programas de entrenamiento permanente (CGR, 2006:5).

En este momento se visualizaba que la creación del IFAM debía causar un efecto favorable en el funcionamiento del régimen municipal, ya que en el mismo las municipalidades encontrarían en el instituto el apoyo económico y material para solventar las necesidades administrativas y financieras, solucionando los problemas de financiamiento de obras y servicios públicos serían solucionados con facilidades de préstamo a largo, mediano y corto plazo en condiciones financieras favorables.

Cuadro N°. 6.19

Clasificación de las competencias del IFAM de acuerdo a la Ley 4716

Orientación	Competencias
Banco de segundo piso al servicio de las municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> a) Conceder préstamos a las Municipalidades a corto, mediano y largo plazo, para financiar proyectos de obras y servicios municipales y supervisar su aplicación; b) Servir de agente financiero a las Municipalidades y avalar, cuando sea conveniente y necesario, tanto los préstamos que aquéllas contraten con entidades financieras nacionales, internacionales o extranjeras, como las operaciones de compras y las contrataciones por obras y servicios locales o regionales; c) Actuar, a petición municipal, como organismo central de compras de materiales y equipo; d) Promover la formación de empresas patrimoniales de interés público entre las Municipalidades y otras entidades públicas y privadas.
Asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> a) Prestar asistencia técnica a las Municipalidades para elaborar y ejecutar proyectos de obras y servicios públicos, locales y regionales; b) Brindar asistencia técnica a las Municipalidades con el objeto de promover el perfeccionamiento de su organización y el eficaz funcionamiento de la administración; c) Mantener programas permanentes de adiestramiento para Regidores y personal municipal; y cooperar en el reclutamiento y selección de éste; d) Estudiar la organización administrativa y el funcionamiento de los servicios públicos locales con vista a su constante perfeccionamiento; e) Realizar investigaciones y divulgar ideas prácticas que contribuyan al mejoramiento del régimen municipal.

Fuente: Construcción propia.

Por otra parte, la estructura de la Institución, según lo establece la ley 4716, se compone por una Junta Directiva, un Director Ejecutivo, el cual es asesorado por una comisión técnica. La Junta Directiva está compuesta por siete miembros, el Presidente Ejecutivo y seis miembros de reconocida experiencia y amplios conocimientos en las actividades relativas a la Institución. Todos estos miembros son nombrados por el Concejo de Gobierno.

La composición de la estructura de toma de decisiones del IFAM responde, en gran medida, a criterios político partidarios, ya que queda a discreción del Poder Ejecutivo la conformación de éste órgano, por lo que siempre se ha considerado al IFAM como el brazo técnico del gobierno en lo relacionado con el régimen municipal, por lo cual se le ha tildado de mantener una visión de Estado de carácter centralista que responde a los intereses del gobierno de turno.

Frente a este proceso de selección, se han presentado disconformidades por parte del sector municipal, al no sentirse parte de la estructura de la institución, por lo que el 31 de agosto del año 2009, el Presidente de la República firmó la publicación de una consulta a las municipalidades sobre la propuesta para un decreto que pretende 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 Concejo de Gobierno, de la misma manera que el resto de los representantes actuales, siendo el IFAM quien convoque a una Asamblea de Municipalidades y termine siendo criterio del poder ejecutivo la designación de estos integrantes. Pese a esto no se presentaron consultas o inconformidades de parte de sectores del régimen municipal.

Con respecto al financiamiento del Instituto, en la Ley 4716 se estableció que el IFAM iniciaría sus funciones con un capital inicial de diez millones de colones, como aporte estatal, y que además, de acuerdo con su artículo 30, contaría con las siguientes fuentes de financiamiento:

- a) Los fondos provenientes del impuesto a los licores nacionales y extranjeros,
- b) Las comisiones e intereses sobre las operaciones de crédito que el Instituto realice con las Municipalidades;
- c) Los ingresos por los servicios de asistencia técnica, asesoría e información y por cualesquiera clases de trabajos que el Instituto realice a favor o por cuenta de las Municipalidades;
- d) El producto de las emisiones de bonos y de los empréstitos que el IFAM obtenga con instituciones financieras nacionales, internacionales o extranjeras;
- e) Las ganancias que se obtengan de la inversión reproductiva de los fondos temporalmente disponibles;
- f) Las subvenciones que acuerden a su favor el Estado o las Municipalidades;
- g) Las donaciones, herencias, legados o cualquier tipo de ingreso eventual que se acordare a su favor.

A pesar de la claridad de la ley y la intención final de los diputados que impulsaron su aprobación, el IFAM se ha visto sometido a una serie de influencias políticas en su accionar, las cuales llevaron a que, entre los años 1994 y 1998, se efectuaron reestructuraciones como parte de políticas de reforma del Estado, generando que se recortara el 50% del personal aproximadamente.

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, por lo que se ha señalado que el mantenimiento de esta institución le cuesta mucho dinero al gobierno central, en comparación con los beneficios que le está generando a los gobiernos locales y 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.

En el año 2006, la Contraloría General de la República realizó una fiscalización del estado del funcionamiento del IFAM, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de las actividades de asistencia y apoyo de éste para de manera directa contribuir a fortalecer el régimen municipal. En este sentido, se evaluaron las actividades más importantes desarrolladas por el Instituto en relación al cumplimiento de su ley de creación y abarcó el período entre enero de 2003 y junio de 2006.

La Contraloría señaló una serie de resultados, de acuerdo a los temas de trabajo del instituto. A continuación se resumen algunos de los puntos señalados por el ente contralor:

- a) En primer lugar, con relación a la actividad de asistencia técnica, se concluyó que no existe un concepto de asistencia técnica formalmente establecido. En la institución se han formulado varias definiciones que difieren entre sí, y en algunos casos se ha desvirtuado dicho concepto al incorporarse como parte de esta, la capacitación, la asesoría y las consultas telefónicas.
- b) Desaprovechamiento de la opción de cobro por el servicio de asistencia técnica y administrativa, ya que en los años que abarca el estudio el IFAM no había percibido ingresos por este concepto.
- c) No existe un archivo específico centralizado con los expedientes relativos a la actividad de asistencia técnica brindada a los gobiernos locales.
- d) El IFAM carece de un reglamento actualizado para regular la actividad de asistencia técnica.
- e) No existe un proceso continuo de análisis de las brechas de competencias, por lo que carece de un plan integral de capacitación fundamentado en un

- diagnóstico de necesidades en el sector municipal.
- f) Se cuenta con poco personal para la planificación y capacitación a favor del sector municipal.
 - g) La mayoría del financiamiento otorgado al sector municipal, en el período del estudio, se destinó a financiar actividades relacionadas con la compra de equipo y el catastro municipal, en contraste con actividades orientadas al fomento del desarrollo municipal.
 - h) La administración del instituto no efectúa evaluaciones integrales y periódicas sobre los principales temas de actividades relacionadas con la asistencia técnica, la capacitación y financiamiento. No se cuenta con indicadores de gestión.

El estudio también señala que más de treinta y cinco años después de su creación, el IFAM no ha hecho uso de su potencial para dictar reglamentos relacionados con su razón de ser, según lo establece la ley.

Dentro de las conclusiones que plantea el informe, se señala, entre otras cosas, la necesidad de que el IFAM establezca mecanismos de coordinación efectivos con organizaciones de cooperación internacional, que actualmente destinan considerables recursos financieros para capacitar a funcionarios municipales. También se considera necesario que el instituto disponga de sistemas de información modernos y de indicadores de gestión en áreas estratégicas.

En la Administración de Oscar Arias (2006-2010) se han agudizado una serie de problemas administrativos y enfrentamientos entre la Dirección Ejecutiva y el personal del Instituto. Desde la Dirección Ejecutiva se planteaba el despido de alrededor del 50% de los empleados de la institución como única medida para sanear las finanzas del IFAM, frente a lo que los empleados señalaron que estaban siendo víctimas de una movilidad forzosa y que se habían realizado alteraciones de informes presupuestarios para justificar el despido del personal.

Finalmente esta crisis concluyó en la renuncia del Presidente Ejecutivo del IFAM. Ante este panorama se puede denotar una alta debilidad institucional y una pérdida de la razón por la que en su momento se consideró necesario crear el IFAM. Durante los últimos años, también en la administración Arias Sánchez, se le ha tratado de dar más protagonismo al instituto, con la aprobación de una política pública sobre descentralización, en la cual la mayoría de los objetivos parecen estar más orientados a fortalecer esta institución y otorgarle funciones y ponerla al frente de procesos de fortalecimiento del régimen.

Además de esto, con fondos de la cooperación europea, se han establecido convenios para coparticipar en diferentes proyectos o bien liderar la puesta en marcha de los mismos, tales como el caso de una red de observatorios de descentralización y desarrollo local, una red de interconectividad municipal y la reciente apertura de un instituto de formación municipal, en colaboración también con la Universidad Estatal a Distancia (UNED), con el que se pretende instituir la carrera

municipal y mejorar las cualificaciones y competencias profesionales de los funcionarios públicos municipales.

A inicios de la Administración de la Presidenta Laura Chinchilla (año 2010), se anunció la creación de un nuevo ministerio sin cartera, el Ministerio de la Descentralización, al cual se le ha asignado como principal función insertar el tema municipal en todos los sectores del gobierno, pero es necesario esperar un tiempo prudencial para valorar el impacto de su labor. El Ministro de Descentralización funge también como Presidente Ejecutivo del IFAM.

6.10.4.1 Relación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y la Unión Nacional de Gobiernos Locales

La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) es la entidad gremial que representa a las municipalidades y realiza acciones de incidencia en pro de la autonomía y la descentralización de los gobiernos locales, es una entidad de derecho público, representativa, de carácter nacional, con personería jurídica y capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones de acuerdo con la legislación vigente, tiene patrimonio propio y libre administración de bienes y está integrada por las Municipalidades y las Federaciones de Municipalidades de Costa Rica.

La UNGL representa directamente los intereses del régimen municipal, de manera desvinculada del gobierno, tratando de responder a las necesidades planteadas por sus agremiados, mientras que el IFAM representa los intereses del Estado, del gobierno central, por lo que sigue una línea centralista y obedece a la política que en materia municipal establezcan las distintas administraciones.

De acuerdo con una entrevista realizada a Randall Marín, asesor legal de la UNGL, entre estos dos entes no existe una relación jurídica establecida, sin embargo considera ideal que la existiera en este nivel, ya que en la actualidad la relación se da más que todo por inercia. El hecho de que el IFAM ha dejado un poco de lado sus funciones de capacitación, la UNGL ha asumido un poco esta tarea, capacitando al régimen municipal, más que todo en el tema de carrera administrativa municipal.

6.11 Distorsiones políticas externas en Panamá

6.11.1 Los órganos sub nacionales y su reconocimiento en el marco jurídico

Los Consejos Provinciales, las Gobernaciones de las provincias, las Juntas Técnicas Provinciales y las Comarcas Indígenas pueden identificarse como órganos sub nacionales en Panamá. Aportan a su existencia y funcionamiento la Constitución Política, la ley N° 52 de 1984 que regula el funcionamiento de los Consejos Provinciales, la ley N° 2 de 1987 sobre las funciones de los gobernadores, las leyes y

Decretos Ejecutivos que crean las Comarcas y sus Cartas Orgánicas y la Ley N° 37, de 2009 que Descentraliza la Administración Pública.

6.11.1.1 Los Consejos Provinciales

Según exige la Constitución Política de la República de Panamá, en cada provincia debe funcionar un Consejo Provincial. Lo integran todos los representantes de corregimiento quienes tienen derecho a voz y voto, sumado a otros actores políticos con derecho a voz. Por ejemplo, el artículo N° 255 lo reconoce como órgano de consulta del Gobernador y de las autoridades provinciales y nacionales, con atribución para requerir informes y hacer comparecer a los funcionarios municipales. Igualmente, para supervisar los servicios públicos provinciales, para recomendar a la Asamblea Nacional cambios en las divisiones políticas de la provincia, lo mismo que para solicitar a las autoridades nacionales y provinciales estudios y programas de interés provincial y para preparar el plan de obras públicas, de inversiones y de servicios de la provincia y supervisar su ejecución.

Los alcaldes(as) y gobernadores asisten a sus sesiones sólo con derecho a voz, por lo que actualmente, el poder real en los Consejos Provinciales está en manos de los representantes de corregimiento y las autoridades indígenas. Los representantes asumen un espacio de poder político provincial adicional y superior al que le fue conferido por voto popular directo, en un ámbito sub municipal como lo es el corregimiento.

La Ley 51 de 1984 que regula el funcionamiento de los Consejos Provinciales establece que su Presidencia y su Junta Directiva serán elegidas anualmente, entre sus integrantes, es decir, los representantes de corregimiento.

En el seno de los Consejos Provinciales funcionan comisiones para temas de salud, asistencia social, cultura, recreación, deportes, transporte, comunicación, electrificación, vivienda, obras comunitarias, producción y economía que coordinan su trabajo con la Junta Técnica provincial, los Consejos Municipales, Juntas Comunales y otras organizaciones comunales. Los municipios tienen representación en dichas comisiones porque la ley establece que en ellas participe al menos un representante o concejal de cada distrito. También está estipulado que los Consejos Provinciales sean consultados por el órgano Ejecutivo y la Asamblea Nacional con respecto a proyectos de leyes de su interés.

Con la Ley de descentralización, nuevas disposiciones determinan su relación con el ámbito municipal:

1. Los Consejos Provinciales recibirán y administrarán las transferencias asignadas por los recursos económicos generados por la Autoridad del Canal de Panamá al Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública (PRODEC) para que a su vez los remitan a los municipios y éstos a las Juntas Comunales. Igualmente dispone que cualquier fondo destinado a la construcción de infraestructura local pasará a formar parte del PRODEC.
2. Las unidades administrativas del Consejo Provincial establecerán los controles para la rendición de cuentas

de los municipios referente a la utilización de dichos fondos. La Ley 37 le hace el mandato de tener una estructura administrativa mínima para el manejo de estos recursos.

3. Aunque los fondos del PRODEC pasan de la Junta Provincial a los municipios, éstos los remiten a las Juntas Comunales según los mecanismos de entrega establecidos por el Consejo Provincial, tal como lo estipula el artículo 160 que modifica el artículo 23 de la Ley 51 de 1984.
4. Los señala como uno de los agentes de descentralización y como tal, deberá impulsar los traslados de competencias del Órgano Ejecutivo a los gobiernos locales (municipios) de la provincia.
5. En su modificación al artículo 1 de la Ley 51 de 1984 sobre los Consejos Provinciales incluye su caracterización como foro de concertación de la política pública de la provincia.
6. En su artículo 158 que modifica el Artículo 3 de la Ley 51 de 1984 define la integración del Consejo Provincial:
 - a. Todos los representantes de Corregimiento con derecho a voz y voto
 - b. Los Caciques Generales, Caciques Regionales, Sahilas o las máximas autoridades tradicionales, con derecho a voz y / o voto, de acuerdo con su Carta Orgánica.
 - c. Los diputados elegidos en la provincia, los miembros de la Junta Técnica, los concejales de número, los delegados de la comunidad escogido de los representantes de las Juntas de Desarrollo Local de cada distrito, con derecho a voz.

La Conformación de los Consejos Provinciales, a raíz de los resultados de las Elecciones Generales del 3 de mayo presenta una situación particular en su relación con el Gobernador y su atribución de coordinar las relaciones entre los municipios de la provincia. Siendo de libre nombramiento y remoción por parte del Ejecutivo está ligado políticamente a la Presidencia de la República y debe ejercer funciones de control y fidelidad a su gestión. Sin embargo, como refleja el cuadro siguiente, la coyuntura actual les obliga a tener presente que la alianza oficial sólo tiene mayoría en 3 de los Consejos Provinciales, es decir, en el 25% de los mismos. Esta es una de las razones por las cuales, sectores opuestos a la ley de descentralización consideran que el traspaso de la administración de los fondos del PRODEC hacia los Consejos Provinciales fue una estrategia del gobierno saliente, con mayoría en la asamblea pasada de garantizar el acceso a dichos fondos (ver cuadro 6.20).

6.11.1.2 Las Juntas Técnicas Provinciales

La Ley 51 de 1984 sobre el funcionamiento de los Consejos Provinciales establece la existencia de una Junta Técnica Provincial como organismo de coordinación, asesoría y apoyo, integrada por los jefes provinciales de las agencias estatales. Tiene el encargo de realizar los trabajos técnicos

Cuadro N°. 6.20

Procedencia partidaria de representantes y concejales que integran los Consejos Provinciales

Provincia o Comarca	TOTAL	PARTIDOS									
		PRD	PAN	CD	MOL	UP	PP	VMP	LP	SI 1	SI 2
Bocas del Toro	17	12	2	3	---	---	---	---	---	---	---
Coclé	42	12	17	1	3	7	---	---	1	1	---
Colón	40	23	7	4	1	1	2	1	1	---	---
Chiriquí	96	45	33	2	10	2	2	---	2	---	---
Darién	24	13	9	--	1	1	---	---	---	---	---
Herrera	48	22	19	1	4	---	2	---	---	---	---
Los Santos	80	36	21	3	10	7	---	---	1	1	1
Panamá	113	64	28	9	3	5	1	---	3	---	---
Veraguas	97	63	22	7	2	1	---	---	1	---	---
Comarca Ngöbe Buglé	58	33	3	16	1	1	2	---	2	---	---
Comarca Emberá	10	6	2	---	1	---	---	---	---	---	1
Comarca Kuna Yala	6	3	3								
	631	332	166	46	36	25	9	1	11	2	2

PRD: Partido Revolucionario Democrático
 PAN: Partido Panameñista
 CD: Partido Cambio Democrático
 MOL: Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA)
 UP: Partido Unión Patriótica
 PP: Partido Popular
 VMP: Partido Vanguardia Moral de la Patria
 LP: Libre Postulación
 SI1: Postulado por partidos de gobierno y oposición, sin estar inscrito en ninguno
 SI2: Postulado por partidos de la alianza de gobierno, sin estar inscrito en ninguno

Fuente: Elaboración Propia con base en el BOLETÍN DEL TRIBUNAL ELECTORAL, Edición Oficial, AÑO XXXI, Panamá, 8, 9, 10 11 y 12 de mayo 2009.

básicos para la programación del desarrollo económico y social a nivel provincial, municipal y comunal y de realizar la evaluación preliminar de los proyectos, solicitudes y problemas que se plantean en el Consejo Provincial.

La Ley de Descentralización redefine su composición al establecer que estará integrada por las direcciones provinciales de los ministerios, intermediarios financieros y entidades autónomas y semiautónomas, y por la Fuerza Pública. Indica además que se encargará, en coordinación con los municipios, de la ejecución, del seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, bajo la dirección del Gobernador.

Queda un vacío en la precisión de sus funciones porque la ley las sujeta a su reglamentación posterior, por parte del Órgano Ejecutivo.

6.11.2 Las Gobernaciones

La Constitución Política establece su funcionamiento bajo la jefatura de los gobernadores, cargo de libre nombramiento y remoción del órgano Ejecutivo, y quien lo representa en la provincia.

Las funciones de los gobernadores están contenidas en la Ley N° 2 de 1987. Desarrolla la disposición constitucional al respecto y señala una amplia gama de atribuciones en su calidad de representante del Ejecutivo en la provincia. Les da poder para intervenir en el ámbito municipal para garantizar el orden constitucional y el cumplimiento de las disposiciones del Gobierno central y sobre todo injerencia y control con respecto a la conducta y desempeño de los

alcaldes (sas). Esta situación está claramente expresada en las siguientes atribuciones:

1. Coordinar las relaciones entre los municipios de la provincia.
2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes de la República, los decretos y órdenes del ejecutivo y las decisiones de los organismos administrativos competentes.
3. Supervisar, mediante visita periódica a los distritos de su circunscripción, los trabajos de las oficinas públicas, las entidades autónomas y semi autónomas del Gobierno central y establecer la coordinación con los alcaldes (sas).
4. Suspender a los alcaldes (sas) que se nieguen a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las decisiones u órdenes de los tribunales de justicia y organismos administrativos competentes. Se trata de una suspensión no mayor de 30 días y debe ser informada inmediatamente al Ministro de Gobierno y Justicia.
5. Conocer de primera instancia en los actos no delictivos que deban sancionar las autoridades de policía con respecto a infracciones cometidas por los alcaldes (sas) para juzgarlos y aplicarles la sanción correspondiente.
6. Convocar a los alcaldes (sas), por lo menos una vez al año para coordinar las actividades del Gobierno central con las de los gobiernos municipales.
7. Coordinar con las dependencias públicas el control de la situación durante calamidades mientras dure una urgencia.
8. Conceder licencia y vacaciones a los alcaldes (sas) que previamente ha sido presentada y aprobada en el concejo municipal.
9. Conocer en segunda instancia de los recursos de apelación contra decisiones, multas y sanciones disciplinarias impuestas por los alcaldes (sas) como funcionarios de primera instancia.
10. Recomendar a las autoridades municipales los estudios y programas que estimen necesarios para el desarrollo económico y social de la provincia.

La Ley 37 reitera su peso en la fiscalización y control de la labor pública en la provincia y con respecto a su consistencia con las acciones adoptadas por el Gobierno central como autoridad máxima de la Administración Pública Provincial y jefe superior en materia de policía por delegación dentro de la provincia, cuyas labores serán coordinadas por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

6.11.3 Las Comarcas Indígenas

Las leyes comarcales y sus Cartas orgánicas establecen disposiciones especiales que deben ser observadas en los nueve distritos comarcales, siete pertenecientes a la Comarca Ngöbe Buglé y dos a la Comarca Emberá. Las mismas intentan garantizar el respeto a su cosmovisión, a su cultura, sus

normas de convivencia, a su organización y sus autoridades tradicionales.

La Ley de Descentralización en el Título IX, Municipios y Comunidades Indígenas contiene un Capítulo Único sobre Municipios con Pueblos Indígenas.

Establece en su artículo 104 la exigencia de un trabajo coordinado de los municipios con las autoridades tradicionales para la formulación y ejecución el Plan Estratégico Municipal y para las decisiones que afecten, directa o indirectamente, a su población y territorio. Este plan debe presentarse al Congreso Comarcal, como máxima instancia tradicional.

Los Consejos Municipales también están exigidos por esta ley de integrar a las autoridades tradicionales comarcales electas, con derecho a voz, en los Consejos Municipales.

6.11.4 El Fondo de Inversión Social

Fue creado mediante decreto Ejecutivo N° 189, de 15 de noviembre de 1999, destinado a servir de espacio de coordinación de las políticas sociales del Estado dirigida a poblaciones vulnerables y sectores marginados.

Sus fondos son destinados a acciones directas de asistencia, promoción a personas, grupos y comunidades con necesidades de alimentación, educación, deporte, emergencias, servicios básicos de agua, salud, educación, saneamiento e incentivos para micro empresas de forma directa pero no necesariamente enmarcados en un esfuerzo o estrategia municipal.

Como una dirección que depende directamente de la Presidencia de la República y con oficinas regionales, su historia se asocia con frecuencia a casos de corrupción, obras no terminadas o empresas irreales que logran acceso a sus fondos. No existe una vinculación administrativa con los municipios para la asignación y ejecución de fondos ni tiene una inserción clara y directa con el proceso de descentralización, planteado en la Ley 37 de 29 de junio de 2009.

Actualmente hay un proceso de re estructuración con respecto a sus propósitos, su organización y funcionamiento. En declaraciones públicas su actual director anima una corriente de agrupar éste y otros programas de promoción y asistencia socio económica a grupos y comunidades en una Secretaría de Asuntos Sociales pero aún no hay decisiones finales al respecto. Cuando se creó, el propósito era la realización de trabajos comunitarios en colaboración con los gobiernos locales. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo fue desarrollando proyectos que eran potestad de los municipios. Hoy por hoy la consideran como una institución de brazo político del partido gobernante.

En general los órganos sub nacionales, a excepción de las Comarcas Indígenas, garantizan la voluntad del Ejecutivo en el territorio nacional, incluido el ámbito municipal. Dificultades y confusión experimenta la ciudadanía cuando se ve involucrada en procesos y acciones fruto de voluntades políticas contradictorias procedentes de decisiones de los órganos subnacionales y los gobiernos municipales. Éstos,

conformados en base al voto directo para la elección de alcaldes (sas) y representantes de corregimientos reciben orientaciones y directrices procedentes de las gobernaciones y de programas nacionales que suponen una injerencia en los asuntos de los gobiernos locales, en los que no necesariamente hay agendas y prioridades comunes.

6.12 Distorsiones políticas externas en República Dominicana

La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios establece como uno de sus principios básicos el principio de coordinación, definido como la capacidad de armonizarse con los demás niveles superiores de la administración pública y no manejarse aisladamente (art. 6).

Asimismo respecto a las relaciones interadministrativas la ley señala que “Las relaciones entre los ayuntamientos y los organismos, entidades e instituciones del Gobierno central deberán desarrollarse conforme a los principios de colaboración, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, información mutua y respeto a sus respectivas competencias” (Art. 12).

Sin embargo, es de común acuerdo que el desarrollo de unas relaciones interadministrativas entre los gobiernos locales y gobierno central para la mejor formulación e implementación de las políticas públicas en el territorio es todavía una asignatura pendiente del régimen de funcionamiento del Estado. Esta articulación es deseable para el logro de resultados de modo más eficaz y con mayor impacto en el territorio, sin embargo, todavía persiste en el país una cultura de gestión más bien sectorializada que urge cambiar. Y ello con mayor necesidad si cabe debido a que el propio marco competencial municipal establece el ejercicio de competencias compartidas con algunas sectoriales del gobierno central.

El análisis que se contiene a continuación trata de vislumbrar qué tipo de relaciones se dan entre los gobiernos locales y algunos órganos sub-nacionales identificados en esta publicación: los fondos de inversión social, las gobernaciones, las partidas específicas de los legisladores así como los institutos de fomento municipal. Trataremos para ello contextualizar estas figuras en el entramado institucional dominicano.

6.12.1. El Fondo de Inversión Social

En la República Dominicana, no existe en la actualidad una unidad especial que tenga la estructura y funcionamiento de un Fondo de Inversión Social como ocurre en el resto de países de la región.

La prestación de la asistencia social en la República Dominicana, tal y como se describe en un estudio del Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo¹¹³, ha estado caracterizada a lo largo de los años por una alta dispersión

¹¹³ Cañete R. y Dotel O. *Política Social en República Dominicana 1930-2007 ¿Inclusión o Asistencialismo?*, Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, 2007 República Dominicana; p. 15-30 Disponible en: http://www.centrojuanmontalvo.org.do/spip/IMG/pdf/Libro_Politiclas_Sociales_1930-2007_PDF.pdf

institucional como consecuencia principalmente de su instrumentalización político-clientelar, es decir, como producto de su uso como medio para extender la red clientelar de los gobiernos. De este modo, en el año 2002 se detectaban en el país un total de 40 instituciones que realizaban actividades de asistencia social: unas creadas por decreto, otras establecidas vía el Presupuesto Nacional, otras vinculadas a instituciones estatales y otras directamente de asistencia social¹¹⁴.

A principios de los años 90, fruto de las presiones internacionales, se dio la experiencia de creación de unos fondos con las características de los Fondos de Inversión Social, es decir, creados para focalizar y gestionar de modo más directo la asistencia social dirigida a los grupos más vulnerables como estrategia más eficaz de lucha contra la pobreza. Este es el caso del Fondo de Emergencia Social (FES) creado en 1992 en el marco del seguimiento a las políticas y estrategias compensatorias de los planes de ajustes económicos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ejecutados en 1991 en el país. Y también del fondo PROCOMUNIDAD, Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias, creado paralelamente mediante el Decreto 279-93 del 13 de octubre de 1993 con el fin de canalizar los recursos formulados y ejecutados a pequeña escala por las comunidades locales más afectadas¹¹⁵.

Sin embargo, el FES tuvo escasa vigencia en el país, dejando pronto de funcionar, mientras que en cambio PROCOMUNIDAD logró consolidarse como un programa de asistencia social que sigue vigente en la actualidad con un presupuesto significativo para llevar a cabo proyectos e inversión social.

Junto a este fondo, sin embargo, el Gobierno ejecuta otro serie de programas de asistencia social con entidad propia que han logrado mantenerse también en el tiempo a pesar del proceso de reforma institucional llevado a cabo en el sector social desde el año 2000 hasta el 2007 tendente a superar las debilidades y dispersión detectadas en el mismo.

Este proceso de reforma institucional ha arrojado como principal resultado la creación en 2004, según el decreto 1082-04, del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) que tiene como misión coordinar los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas sociales del Gobierno.

La coordinación de este Gabinete está en manos del Vice-Presidente de la República mientras que sus integrantes son:

- La Secretaría Administrativa de la Presidencia
- El Secretariado Técnico de la Presidencia
- El Ministerio de Educación
- El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación
- Ministerio de la Mujer
- Ministerio de Juventud
- Ministerio de Cultura

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 33

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 26

● Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología

Además, bajo este Gabinete han quedado adscritos un total de 22 organismos relacionados con la prestación de la asistencia social.

Sus funciones, no obstante, fueron ampliadas posteriormente por el Decreto 570-05, que asigna al GCPS con carácter de excepción las funciones de administración y ejecución de todos los programas, proyectos y actividades del Programa de Protección Social del Presupuesto Nacional.

En este sentido cabe señalar, que otra de las consecuencias de las reformas llevadas a cabo en el sector social tiene que ver con la asignación del gasto en el Presupuesto Nacional. Antes del comienzo de estas reformas, una parte de los programas de asistencia social tenían fondos de provenientes de la cuenta 1401 de la Presidencia, de manera no desagregada y de uso discrecional por parte de la Presidencia, lo que había imposible monitorear su ejecución¹¹⁶. Ahora, sin embargo, el presupuesto se realiza por programas contribuyendo a una mayor transparencia.

A continuación se presenta a modo de resumen los programas que gestiona el GCPS (ver cuadro 6.21).

Por otro lado, queda una instancia más que no ha sido reordenada bajo la coordinación del GCPS. Es decir, el Despacho de la Primera Dama, instancia técnico-administrativa en el ámbito de la Presidencia de la República con el objeto de apoyar los planes, proyectos e iniciativas que desarrollo la esposa del Presidente de la República¹¹⁷. Esta instancia cuenta con un presupuesto propio que se ha cuadruplicado desde 2005. Así en 2009 contó con un presupuesto aprobado de 522,4 millones de RD\$¹¹⁸. De esta manera el Despacho de la Primera Dama entra en competencia en cuanto a proyectos y programas con el GCPS pero no así en cuanto a presupuesto ya que para el mismo año la ejecución presupuestaria del GCPS fue de 29, 107 millones de RD\$¹¹⁹.

En cuanto a la coordinación con los gobiernos locales de estas dos instancias que principalmente se encargan de ejecutar la inversión en asistencia social en la República Dominicana, debemos decir que ésta es inexistente en el caso del Despacho de la Primera Dama y únicamente tiene carácter consultivo en el caso del GCPS.

Según el Reglamento del GCPS, se establece que éste se apoyará en un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para la definición de la política social, la formulación de sus programas y planes y seguimiento y evaluación de la ejecución de los

mimos. En definitiva funcionará como una instancia de asesoría, consulta y auditoría. En concreto, sus funciones son:

- a) Contribuir con la identificación de objetivos prioritarios destinados a la definición y formulación de la política social
- b) Dar seguimiento a la ejecución de la política social
- c) Recibir y transmitir las demandas insatisfechas de la sociedad en su conjunto
- d) Contribuir al fortalecimiento de la relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil

Para ello, este consejo se compone a su vez de distintas instancias: un Consejo Nacional, nueve Consejos Regionales, un Consejo Provincial en cada provincia y un concejo municipal en cada municipio. En el ámbito local, los Consejos Municipales estarán conformados por representantes de los siguientes sectores:

- Un representante de la Iglesia Católica.
- Un representante de la Iglesia Evangélica.
- Un representante de Redes de Organizaciones Comunitarias de Base (OCBS).
- Un representante de Redes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG).
- Un representante de Redes de Universidades y/o sus Centros de Investigación.
- Un representante de Asociaciones Empresariales.
- Un representante de Asociaciones de Microempresarios.
- Un representante del sector cooperativista organizado.
- Un representante del Sector Sindical.
- Un representante de las Organizaciones de Personas con Discapacidad.
- Un representante del Sector de los Productores Agrícolas organizados.
- Un representante de Redes y/o Consorcios Inter-Sectoriales.

Estos representantes serán propuestos por las redes sociales que conviven en cada municipio hasta un máximo de nueve miembros y su designación queda en manos del GCPS.

Ahora bien, la realidad es que estos consejos territoriales previstos no están en funcionamiento en la actualidad y por otro lado, entre las instancias que integran el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil no existe ninguna de ámbito municipal como pudiera ser la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) o la Liga Municipal Dominicana. De este modo, podemos afirmar que los niveles de coordinación inter-institucionales entre los gobiernos locales y gobierno central son prácticamente inexistentes a la hora de formular y ejecutar los programas de asistencia social.

Cabe destacar que aún todavía, si esta instancia contara con representantes del ámbito municipal y sus consejos municipales estuvieran activos, esta vía de coordinación resultaría insuficiente en cuanto a lo requerido para el logro del mayor impacto de las políticas sociales en el territorio y en cuanto

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 31

¹¹⁷ Artículo 1 Decreto 741-00.

¹¹⁸ Dato disponible en: <http://www.primeradama.gob.do/Trans/Presupuestos/Presupuesto%20Aprobado/Informes%20de%20Presupuesto%202009.pdf>

¹¹⁹ Dato disponible en: <http://www.gabsocial.gov.do/LinkClick.aspx?fileticket=YZjGZn0z0cY%3d&tabid=847>

Cuadro N°. 6.21

Programas gestionados por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales

Programa	Subprograma	Entidades Vinculadas	Objetivos
Programa de Asistencia Social	Subprograma de Dirección, Administración y Soporte Técnico	SIUBEN Sistema Único de Beneficiarios	Instrumento de focalización que incluye un registro de hogares pobres sobre los que se priorizan los gastos de la asistencia social
		ADESS Administradora de Subsidios Sociales	Organismo creado para unificar los pagos de los subsidios sociales del Gobierno Dominicano
	Subprograma de Asistencia Directa a Personas y Desarrollo Comunitario	Asistencia directa a personas, <i>incluye:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Administración Programa Solidaridad • Plan de Asistencia Social de la Presidencia • Consejo Nacional de Discapacitados • Consejo Presidencial contra el Sida • Dirección General de Comedores Económicos • Dirección General de Comunidad Digna 	Programas dirigidos a los grupos vulnerables. Destaca el Programa Solidaridad que incluye la gestión de los programas: Comer es Primero, destinado a complementar la alimentación básica de los hogares con extrema pobreza y el Incentivo a la Asistencia Escolar, diseñado para disminuir la deserción de los niños de 6 a 16 años.
		Desarrollo Comunitario <i>incluye:</i> <ul style="list-style-type: none"> • PROCOMUNIDAD • Comisión Presidencia de Desarrollo Barrial • Comisión Presidencia de Desarrollo Provincial • Dirección General de Desarrollo Fronterizo • Consejo de Desarrollo y Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. 	Programas dirigidos a las comunidades

Fuente: Elaboración propia.

al cumplimiento de lo establecido en la ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. Según esta ley, es competencia municipal compartida (art 19) *la coordinación en la gestión de la prestación y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza, dirigido a los grupos socialmente vulnerables y, principalmente, a la infancia, la adolescencia, la juventud, la mujer, los discapacitados y los envejecientes.* Es decir, que la ley exige que los municipios participen de la gestión de las políticas públicas sociales más allá de una participación de carácter consultivo. Exige más bien una verdadera integración y canalización de los programas de asistencia social en el territorio a través de los gobiernos locales.

6.12.2. Los Gobernadores Civiles

Según la Constitución de la República, (art. 12) para el gobierno y la administración del Estado el territorio se divide

políticamente en un Distrito Nacional así como en las regiones, provincias y municipios que las leyes determinen.

En la actualidad existen 155 municipios, 31 provincias y un Distrito Nacional así como 10 regiones. La región es la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio (art. 196) mientras que la provincia es la demarcación política intermedia (art. 197). Por último el Distrito Nacional y los municipios así como los distritos municipales conforman la Administración (art. 199) que junto a la Administración del Estado supone el segundo nivel de gobierno existente en el país.

En el caso de la República Dominicana, el Gobernador Civil es el representante del Poder Ejecutivo en la demarcación provincial (art. 198) cuya designación se produce por decreto presidencial.

Esta figura nació en el año 1951 bajo el gobierno de Rafael L. Trujillo a partir de la promulgación de la Ley 2661 sobre las atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles de las Provincias. Esta ley les atribuye desde facultades de dirección de los funcionarios de la provincia y supervisión de las entidades municipales hasta de inspección y control policial.

No obstante, estas funciones fueron cambiando a lo largo de los años al tiempo que se promulgaban otras leyes que las modificaban como la Ley de Organización Municipal N° 3455, promulgada sólo un año después que la Ley 2661.

En la actualidad su principal función es la establecida en la Constitución. Continúan adscritos orgánicamente al Ministerio de Interior y Policía y actúan como representantes del Poder Ejecutivo en la provincia con escasa incidencia en los procesos de desarrollo de la misma puesto que no poseen una asignación presupuestaria propia ni capacidad de toma de decisiones.

Por su forma de designación (decreto presidencial), los gobernadores civiles pueden llegar a tener alguna capacidad de incidencia en el gobierno central puesto que ejercen cargos de confianza del Poder Ejecutivo. En la medida en que a título personal consigan tener peso político en el Ejecutivo su capacidad de influencia para la canalización de inversiones, proyectos y respuestas a las necesidades de las provincias puede verse reforzada.

Por último, cabría destacar que las leyes n° 498-06 de Planificación e Inversión Pública y n° 147-02 sobre Gestión de Riesgos tienen en cuenta a los gobernadores civiles para la integración de los Consejos Regionales y Provinciales de Desarrollo por un lado, y los Comités de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, por otro. De este modo esta figura quedaría vinculada a la participación en la formulación e implementación de políticas públicas en el territorio en colaboración con otros actores destacados a nivel territorial si bien sin poseer facultades decisorias al respecto.

6.12.3. Las partidas específicas de los legisladores

La República Dominicana tiene un sistema legislativo bicameral. Así, tal y como establece el artículo 76 de la Constitución, el Congreso Nacional está conformado por el Senado de la República y la Cámara de Diputados.

El Senado está compuesto por miembros elegidos mediante voto popular directo a razón de uno por provincia y uno por el Distrito Nacional por lo que actualmente se integra por un total de 32 senadores. La Cámara de Diputados por su parte estará formada a partir de las próximas elecciones del 16 de mayo de 2010, y como consecuencia de la última reforma constitucional llevada a cabo, por 183 diputados, de los cuales 178 serán elegidos en su provincia o el Distrito Nacional, distribuidos en proporción a la densidad poblacional; mientras que los 5 restantes serán elegidos a nivel nacional por acumulación de votos.

En el caso de los legisladores dominicanos, tanto senadores como diputados, tienen a su disposición fondos para destinar a acciones de asistencia social en la provincia donde fueron escogidos.

Para los diputados existe desde febrero de 2007 un Fondo de Gestión Administrativa, según informó la Oficina de Libre Acceso a la Información de la Cámara en día 3 de Mayo de 2010, que consiste en el depósito a cada diputado/a de cincuenta mil pesos (50,000.00 RD\$) para destinar a actividades sociales como: ayudas económicas a estudiantes y asociaciones estudiantiles, gastos fúnebres, gastos médicos, actividades culturales, materiales de construcción, apoyo al deporte, alimentos, transporte entre otros. Estos fondos se ejecutan en la provincia de cada diputado y se liquidan mediante presentación de la debida justificación de gastos.

Para los senadores, también existe un Fondo Mensual para la Gestión Provincial de Asistencia Social e Institucional instaurado desde septiembre de 2006. Según datos proporcionados por la Oficina de Libre Acceso a la Información del Senado, en solicitud realizada el día 3 de mayo de 2010, los montos asignados a cada senador se determinan en función del número de habitantes de cada provincia (en referencia al censo de 2002) así como de sus niveles de pobreza de modo que nunca los montos totales se sitúen por debajo de los 400,000.00 pesos ni superen los 900,000.00 pesos mensuales.

Estos niveles de recursos destinados a asistencia social para los senadores supera altamente los disponibles por los diputados de modo que entre algunas organizaciones sociales y medios de comunicación se escuchan voces muy críticas contra esta figura, popularmente conocida como *Barrilito*, ya que está muy expuesta al manejo clientelar y electoral. Por un lado se argumenta que la constitución no atribuye una función social a los legisladores y por el otro se alega falta de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los fondos¹²⁰. Asimismo, se denuncia la ventaja de utilizar estos fondos en período electoral por lo que en esta última campaña para las elecciones congresuales del 16 de mayo de 2010 el Presidente de la Junta Central Electoral apeló a la suspensión de uso tras la presentación y admisión de candidaturas.

En cuanto al tema que concierne, es decir, las relaciones de coordinación de la ejecución de estos fondos con los gobiernos locales, cabe destacar que éstos son ejecutados directamente por los legisladores, pudiéndose establecer coordinaciones de apoyo a las necesidades demandadas a nivel municipal en función del criterio y la voluntad política de cada legislador.

6.12.4 Institutos de Fomento Municipal

La creación de la Liga Municipal Dominicana (LMD) data de 1938 y tiene su origen, como se señala en el preámbulo de la ley 49-38 que crea esta institución, en la Resolución No. 2 votada por el Primer Congreso Panamericano de Municipios celebrado el 18 de noviembre de ese año en la ciudad

¹²⁰ Sirva de ejemplo el artículo disponible en: <http://www.hoy.com.do/opiniones/2009/1/10/262334/Y-que-del-barrilito-senatorial>

de La Habana. En esta resolución se recogió el interés por impulsar la creación de este tipo de instituciones en toda Centroamérica y el Caribe bajo el objetivo de propiciar la cooperación entre los municipios como medio eficaz para el desarrollo nacional de los países¹²¹.

La Ley 49-38 establece que esta entidad estará integrada por el Consejo Administrativo del Distrito de Santo Domingo, los Ayuntamientos de las comunes y los demás organismos regionales de categoría equivalente a éstos (art. 1). Diseña un mecanismo para la constitución de la misma y atribuye al Secretario de Estado de lo Interior y Policía (hoy Ministro de Interior y Policía) presidir las sesiones de instalación así como designar los funcionarios que han de concurrir en él para integrar el bufete directivo; hoy Comité Ejecutivo.

Respecto a sus atribuciones esta ley enumera las siguientes (art. 4):

- a) Promover por todos los medios a su alcance las mejores relaciones y el más eficaz espíritu de cooperación entre los Municipios de la República con el fin de que puedan prestarse la mayor ayuda mutua que sea posible en la realización de las funciones que les corresponden en la solución de sus problemas, en el desarrollo de sus planes de progreso y en todo cuanto propenda al mayor bienestar de sus localidades respectivas
- b) Adquirir y difundir entre los municipios, de la manera más eficaz posible, cuantos datos, informes, publicaciones y otras materias puedan ser útiles para la realización de sus fines
- c) Promover el intercambio frecuente y útil de informaciones, publicaciones, visitas y otros medios de cooperación intermunicipal
- d) Promover igualmente la cooperación entre los municipios de la República y los correspondientes organismos de otros países
- e) Favorecer la celebración de congresos, conferencias, concursos, ferias, exposiciones y otras manifestaciones de interés para la vida municipal, nacional o internacional
- f) Mantener oficinas permanentes para la tramitación de sus asuntos
- g) Editar publicaciones adecuadas a sus fines
- h) Ejercer todas aquellas actividades que guarden relación con los fines anteriormente enunciados o que sean accesorios de aquellos y que no colindan con las disposiciones constitucionales y legales.

Así pues la LMD nace como un instituto de cooperación intermunicipal destinado a apoyar a los municipios del país en el ejercicio de sus funciones así como servirles de plata

¹²¹ Además de consultar la citada ley así como el resto de leyes que aparecen en este apartado, la información que aparece en el mismo ha sido también obtenida en entrevista con el Sr. Juan Figueroa encargado de Descentralización del CONARE y el Sr. Horacio Medrano, consultor de Descentralización del CONARE, en día 9 de Abril de 2010 12:00 p.m. así como con el Sr. Gregorio Cruz, técnico de la Liga Municipal Dominicana, en 30 de noviembre de 2009.

forma de ayuda mutua para la resolución de sus problemas comunes.

Ahora bien la Ley 3455 de la Organización Municipal de 1952 promulgada poco después y que constituyó el marco del régimen jurídico municipal durante más de 50 años, vio a atribuir a esta institución nuevas atribuciones vinculadas al ámbito de la gestión presupuestaria municipal. En concreto, esta ley atribuía al Secretario de Estado de lo Interior, Policía y Comunicaciones distintas funciones relacionadas con la elaboración y aprobación del presupuesto municipal. Así, tenía por un lado, la competencia para preparar las fórmulas e instrucciones que servían para elaborarlo (art. 205) y por otro, la potestad para aprobarlos de modo que sin su aprobación éstos no entraban en vigencia (art. 208).

Además, y en relación a la contabilidad municipal, la ley 3455 sometía a los ayuntamientos al control tanto de la Cámara de Cuentas, del Contralor y Auditor General de la República así como del de la Secretaría de Estado de lo Interior, Policía y Comunicaciones (art. 197).

Como se derivaba de esta articulado, y como consecuencia de la adscripción orgánica de la LMD a la Secretaría de Estado de lo Interior y Policía, esta institución se convirtió en órgano rector y de control de las finanzas de los municipios limitando en gran medida su autonomía financiera.

Es más, estas potestades de la Liga Municipal Dominicana y las limitaciones a la autonomía financiera municipal se vieron todavía más reforzadas con la posterior promulgación de la Ley 673 dictada por el Triunvirato¹²² en 1965. Esta ley se destinó a regular de modo expreso el proceso de elaboración y ejecución de los ingresos de los ayuntamientos con el objetivo de *establecer medidas que aseguraran una adecuada inversión de los fondos municipales*, como establece en su considerando¹²³.

Para asegurar tal propósito amplió el alcance de la Liga Municipal Dominicana sobre el control de los municipios. Así a partir de ese momento la Liga Municipal Dominicana pasaría a tener potestades para:

- Disponer de modo previo la aprobación de las transferencias de fondos dentro de los presupuestos municipales

¹²² El Triunvirato fue el gobierno establecido tras el golpe militar producido contra el gobierno de Juan Bosch en 1963 y que se mantuvo en el poder hasta la invasión de de los Estados Unidos en 1965.

¹²³ Esta ley vendría a derogar la recién aprobada Ley 5622 de la Autonomía Municipal (poco después de la muerte del dictador Rafael L. Trujillo) que eliminaba las restricciones a la autonomía financiera municipal contenidas en el marco jurídico anterior y otorgaba de esta manera la autonomía a los ayuntamientos para disponer de sus ingresos. En su artículo 3 establecía de modo expreso que *la Liga Municipal Dominicana no tendrá la facultad para intervenir en el funcionamiento de los Ayuntamientos y por consiguiente su misión queda limitada a un asesoramiento meramente técnico en materia de servicios de utilidad pública, presupuestaria, urbanística y de construcciones.*

- Revisar las cuentas de los ayuntamientos
- Disponer los planos, supuestos y especificaciones de las obras públicas municipales así como su inspección a través de la Oficina de Construcciones de la Liga y sus oficinas técnicas
- Observar la toma de decisiones sobre las compras municipales
- Recibir las actas de las sesiones de cada ayuntamientos dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que hubiera tenido efecto la sesión
- Sancionar disciplinariamente a funcionarios y empleados municipales

La naturaleza de estas relaciones inter-organizacionales entrarán de nuevo en una nueva etapa a partir de la promulgación de la Ley 17-97 sobre financiamiento Municipal. Esta ley fue la primera que reguló la transferencia de recursos del Gobierno central a los municipios, estableciéndolas en un 4% de los ingresos totales del Estado. Así en su artículo 1 establece: *Destinar a todos los Ayuntamientos del país del 4% del monto de la ley de gastos Públicos correspondientes a los Ingresos de orden Internos incluyendo los Ingresos los Ingresos adicionales y los recargos.*

Este porcentaje se repartiría entre los ayuntamientos del país en función de su número total de habitantes, si bien descontando un 5% del monto total recibido para el financiamiento del presupuesto de la Liga Municipal Dominicana (art. 4) a la que además esta ley asigna la función de transferir estos ingresos municipales a cada ayuntamiento como se establece en el artículo 7:

Artículo 7.- La liquidación del cuatro por ciento (4%) a que se refieren los artículos 1 y 4 de esta ley, así como la subvención del Estado a que alude el artículo 5 de la misma, serán hechas mensualmente por el Tesorero Nacional y por el Contralor General de la República, debiendo transferirse íntegramente, sin aplicarle o hacerle ningún descuento del Estado Dominicano, el valor que resulte a la cuenta que, para tales fines, abrirá la Liga Municipal Dominicana en el Banco de Reservas de la República Dominicana, dentro de los primeros diez (10) días siguientes al mes que tuvo efecto la recaudación.

PARRAFO I Conforme a los artículos 3 y 6, la Liga Municipal Dominicana deberá hacer la distribución de los recursos consignados en esta ley antes de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los mismos, mediante cheques expedidos a favor de los respectivos ayuntamientos y distritos municipales.

PARRAFO II: El Estado Dominicano transferirá íntegramente los recursos generados por esta ley a las cuentas de la Liga Municipal Dominicana, para ser distribuidas de acuerdo al Artículo 3 de esta ley, dado que estos recursos están especializados para las necesidades operativas de los ayuntamientos.

PARRAFO III: Cualquier procedimiento en la gestión de los fondos de parte de la Liga Municipal Dominicana, contraria al espíritu del Artículo 7, constituirán una violación a dicha ley, de parte de las instancias administrativas que la ejecuten.

Con esta nueva atribución las relaciones de control de la Liga Municipal Dominicana sobre los municipios adquirirán un nuevo matiz puesto que la potestad para realizar la transferencia de estos recursos le abrió las puertas para convertirse en un instrumento de control político a través del recurso a la retención de la transferencia de fondos, creando una mayor injerencia si cabe en la autonomía de los municipios.

La siguiente ley que reguló la participación de los ayuntamientos en los ingresos estatales (La Ley 166-03) mantuvo esta misma relación de dependencia entre la Liga Municipal Dominicana y los ayuntamientos De modo que ésta no se vería alterada hasta la promulgación de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios cuando se alcanzó un consenso para limitar las funciones de esta institución a las de asesoría técnica y planificación tal y como recoge los artículos 105 y 106 de la ley.

La ley 176-07 señala expresamente en su artículo 107 que a esta institución y sus funcionarios les está impedido fiscalizar e intervenir en las actividades y decisiones de los ayuntamientos, limitándose las decisiones de sus órganos a hacer recomendaciones a los gobiernos locales. De esta manera esta entidad dejó de tener la función de elaborar y aprobar los presupuestos municipales (ahora son elaborados por los alcaldes (sas) y aprobados por el Concejo de Regidores) así como su función fiscalizadora ya que los ayuntamientos pasaron a insertarse en el sistema nacional de control interno y externo regidos por la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas.

Por otro lado, y siguiendo en el ámbito financiero, la Liga Municipal Dominicana perdió su función como organismo encargado de transferir los ingresos a los ayuntamientos a favor de la Tesorería Nacional y según la ley 176-07, el presupuesto de la Liga vendrá determinado por la Asamblea Anual de los Municipios de los fondos destinados a los mismos, es decir, se da mayor libertad de decisión a los municipios para establecer el porcentaje destinado a esta entidad.

Según se deriva de la ley 176-07, la relación entre la Liga Municipal Dominicana y los gobiernos locales debiera de ser de apoyo, de complementariedad, puesto que la Liga debiera dirigir sus acciones al fortalecimiento de éstos en las áreas con mayores debilidades para desarrollar su rol de promotores del desarrollo local en sus municipios.

En la actualidad, la naturaleza y funciones de esta institución están sometidas a debate puesto que se considera que en los años transcurridos desde la promulgación de la Ley 176-07 esta institución no está cumpliendo adecuadamente con sus funciones a pesar de la disposición presupuestaria para ello (la Asamblea Anual de los Municipios ha mantenido el destino del 5% de los recursos de las transferencias del Gobierno central a los ayuntamientos a esta institución). Por ello existe una propuesta, recogida por el propio Presidente de la República en su último discurso al Congreso Nacional, de convertirla en Instituto de Formación Municipal.

Bibliografía

REGIONAL

- Aubert, V. 1969 "Law as a Way of Resolving Conflicts: The Case of Small Industrialized Society", en *Law in Culture and Society*, L. Nader (ed.)
- Alcántara, Manuel (1993). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Axelrod, Robert (2003) "La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes". Fondo de Cultura Económica, México.
- Ayala Espino, J. (2005). "Instituciones y economía. Una introducción al neo institucionalismo económico". Fondo de Cultura Económica. México.
- _____. (2003) "Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar". Fondo de Cultura Económica. México
- Banco Interamericano de Desarrollo BID (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C., Estados Unidos. En: <http://www.iadb.org/int/дрp>
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1998). *La utilización de Fondos de Inversión Social como instrumento de lucha contra la pobreza*. En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1481456> Washington, D.C.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Junio de 2003.
- Churnside, Roger (1994). *Análisis y evaluación de relaciones inter-organizacionales: modelo, metodología y casos*. Costa Rica.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO – Guatemala (2007). *Diagnóstico sobre necesidades de formación y capacitación de funcionarios y autoridades municipales de Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Pallavicini Violeta (2004). *Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica*. San José, Costa Rica.
- Fundación DEMUCA (2008). *Estudio comparativo sobre las finanzas Municipales para el desarrollo local en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica.
- _____. (2008). *Pulso Parlamentario 2008*. San José, Costa Rica.
- _____. (2008). *Estudio Regional (Centroamérica y República Dominicana): Análisis del marco normativo y construcción de propuestas legales para el fortalecimiento del asociacionismo municipal*. San José, Costa Rica.
- _____. (2008). *"Ingeniería y comportamientos electorales: las reformas aún pendientes" – Centroamérica y República Dominicana - .* San José, Costa Rica.
- _____. (2009). *La autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica.
- _____. (2009). *Guía para la conducción de procesos de ordenamiento territorial municipal*. San José, Costa Rica.
- Fundación DEMUCA (2009). *Lineamientos estratégicos y de actuación para la implementación y consolidación de la Carrera Administrativa Municipal en Centroamérica y El Caribe*. San José, Costa Rica. Tomado de: http://www.demuca.org/docs/cam/estrategia_institucional_cam.pdf
- Fundación DEMUCA (2009). *Lineamientos estratégicos de formación. Generando la transferencia de habilidades prácticas*. San José, Costa Rica. Tomado de: http://www.demuca.org/docs/publicaciones/lineamientos_estrategicos_de_formacion.pdf
- Fundación DEMUCA (2009). *Lineamientos estratégicos para el abordaje de la seguridad ciudadana desde el ámbito competencial de las municipalidades*. San José, Costa Rica. Tomado de http://www.demuca.org/docs/publicaciones/seguridad_ciudadana.pdf
- Fundación DEMUCA (2009). *Distorsiones jurídico - institucionales que condicionan el cumplimiento de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica. Documento de trabajo sin publicar.
- Duverger, M. 1957 "Los Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica, México
- Goodin, (Editor) *Teoría del diseño institucional*. Barcelona. Gedisa Editorial, 2003
- Hall, P.A. (1986) "Governing the economy. The Politics of State Intervention in Britain and France". Oxford University Press. Oxford
- _____. y Taylor, R. (2003) "As tres versoos do neo-institucionalismo" *Luna Nova*, N° 58, pp 193-22
- Huntington, Samuel 1997 "El choque de civilizaciones: y la reconfiguración del orden mundial". Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEF. Menkos Jonathan y Delgado Manuel (2009). *Homogeneización del registro del gasto público de las municipalidades Guatemala, 2006*. Guatemala.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, Abstencionismo electoral. En: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/abstencionismo.htm
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, Acción afirmativa (acción positiva o discriminación positiva). En: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1784388896/Acci%C3%B3n%20afirmativa.doc?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_1784388896%2FAcci%u00f3n+afirmativa.doc
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, Circunscripciones electorales. En: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/circunscripcion.htm
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, Comportamiento electoral. En: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/comportamiento%20electoral.htm
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, Financiamiento de la política. En: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/financiamiento%20de%20la%20politica.htm
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, Financiamiento de los partidos políticos. En: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/financiamiento%20de%20los%20partidos.htm
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, Fórmula electoral. En: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/formula%20electoral.htm
- Lindblom, Ch. 1991. "El proceso de elaboración de políticas públicas". Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

- Meny, Y. y Thoening, J.C. 1992 *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona
- North, Douglas (2005) "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, United States of America.
- Roth, André Noel. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Temis, 2006.
- Shepsle, Kenneth 1986 "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Herbert Weisberg (ed.); *Political Science: The Science of Politics*. Agathon. New York.
- _____ & Bonchek, Mark 2005 "Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento". CIDE / Taurus. México.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. 2008 "Análisis y gestión de políticas públicas". España: Editorial Ariel, S.A., 2008.
- _____ 1992 "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración", Ministerio para las Administraciones Públicas, Gráficas Ancora, S. A., Madrid.
- María José Fernández Pavés (2006). *La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.
- Mir I Bago Josep. Tesis de doctorado: el sistema español de competencias locales y la reforma del régimen local de Cataluña. Barcelona, España.
- Mora Alfaro Jorge (2009). *El Sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local*. San José, Costa Rica.
- Programa del Estado de la Nación (2008). *Decimoquinto Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.
- Revista Española de Derecho Constitucional, García De Enterría Eduardo (1987). *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*. España.
- _____ (1993). *Ley del Fondo de Inversión Social* (Decreto Legislativo 13-93). Diario de Centro América, Guatemala, 17 de mayo. Tomo CCXLVI.
- _____ (1957). (Decreto Legislativo 1132) *Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal -INFOM-*. (Versión consultada 1957).
- Fundación Centroamericana de Desarrollo -FUNCEDE- y la Fundación SOROS. *Manual de Presupuesto Municipal* (2000). Guatemala, julio 2000.
- Fundación DEMUCA. *Perfiles de las Competencias Municipales en Centroamérica y República Dominicana*. Junio 2009.
- Fundación Konrad Adenauer. *La gestión municipal en Guatemala*. Revista. Análisis Político. Volumen 2, Año 2.
- Gobierno de Guatemala, Acuerdo sobre aspectos económicos y situación agraria. Firmado en la ciudad de México, Distrito Federal el 6 de mayo de 1996; <http://congreso.gob.gt/>.
- Instituto de Fomento Municipal -INFOM (2004). *Política presupuestaria del INFOM*. Guatemala, marzo 2004. <http://www.minfin.gob.gt/pre2001/ext/infom.htm/>.
- Mazariegos Rodas, Mónica Rocío. *Guatemala: régimen jurídico municipal del centralismo a la participación ciudadana*. Universidad Autónoma de México -UNAM- 2000.
- Municipios Democráticos, Contrato operativo 2 Apoyo a la reforma e instrumentalización del marco normativo municipal y territorial del Estado. "Diagnostico del alcalde(sa) y el concejo municipal". Guatemala, mayo 2007.
- Política de Desarrollo Social y de Población. (Acuerdo gubernativo de fecha 8 de abril de 2002). (Consultada la versión 2007).
- Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo. (Acuerdo gubernativo de fecha 28 de mayo de 2005). (Consultada la versión 2005).
- Reglamento de la Ley de Descentralización, (Acuerdo gubernativo 312-2002). Guatemala 2002. (Consultada versión 2007).
- Vera, D y Linares L. 2007. *Proceso de descentralización: marco competencial y papel de las instituciones*. Guatemala: Revista ASIES. No 2.

GUATEMALA

- Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. (Consultada en su versión 2002).
- _____ (1985) *Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85*. (Consultada en su versión 2007).
- Castro Figueredo, Armando. *La autonomía municipal en Guatemala: Estudio de cinco factores básicos, para la visibilización de la autonomía municipal*. Universidad Francisco Marroquín. Guatemala, noviembre de 1998.
- Congreso de la República de Guatemala (2007). *Ley que regula las funciones y atribuciones de la Comisión Legisladora del Fondo de Inversión Social* (Decreto Legislativo 4-2007). <http://www.dca.gob.gt/>. Publicación del jueves 1 de marzo de 2007.
- _____ (2003). *Ley de idiomas nacionales* (Decreto Legislativo 19-2003). (Consultada la versión 2003).
- _____ (2002). *Ley de General de Descentralización* (Decreto Legislativo 14-2002). (Consultada en su versión 2002).
- _____ (2002). *Ley de los consejos de desarrollo Urbano y Rural*. (Decreto Número 11-2002). (Consultada en su versión 2002).
- _____ (2002). *Código Municipal* (Decreto Legislativo Número 12-2002). (Consultada en su versión 2002).
- _____ (1997). *Ley del Organismo Ejecutivo* (Decreto Ley 114-97). Guatemala, 1997, (Consultada en su versión 2007).

HONDURAS

- Asamblea Nacional Constituyente (1982). *Constitución de la República de Honduras*. (Decreto N° 131-82). (Consultada en su versión 2008).
- Congreso Nacional de Honduras (1990). *Ley de Municipalidades y su Reglamento* (Decreto N° 134-90). (Consultada en su versión 2007).
- Orellana, Edmundo (2003). *Régimen Jurídico de las Municipalidades en Honduras*. (Colección Docencia). Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- Congreso Nacional de Honduras (1998). *Ley de Minería* (Decreto N° 292-98). (Consultada en su versión 1998).
- Congreso Nacional de Honduras (1990). *Ley de Crédito Público* (Decreto N° 111-90). (Consultada en su versión 1990).
- Fundación DEMUCA (2009). *Perfiles de las Competencias Municipales en Centroamérica y República Dominicana*.

EL SALVADOR

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2000). *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública*. En Diario Oficial N. 88, tomo 347 con fecha 15/05/2000.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1995). *Ley orgánica de Administración Financiera del Estado*. En Diario Oficial N.7, tomo 330 con fecha 11/01/1995.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1995). Ley de Corte de Cuentas de la República. En Diario Oficial N. 176, tomo 328 con fecha 25/09/1995.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1991). Ley General Tributaria Municipal. En Diario Oficial N. 242, tomo 313 con fecha 21/12/1991

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1990). Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios. En Diario Oficial N. 262, tomo 309 con fecha de 16/11/1990.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1990). Ley de Creación del Fondo de Inversión Social de El Salvador. En Diario Oficial N. 262, tomo 309 con fecha 16/11/1990.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1989). Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo de El Salvador. San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1989). Reglamento Interno de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1987). Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. En Diario Oficial N. 52, tomo 294 con fecha 17/03/1987.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1983). La Constitución de la República. En Diario Oficial N. 234 tomo 281 con fecha 16/12/83.

Córdova, Ricardo y Alberto Villacorta (2001). Construyendo un marco legal para el Desarrollo Municipal. FUNDE/FUNDAUNGO. San Salvador.

DEMUCA (2009). OdAM. Observatorio de Autonomía Municipal. La Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana. Comunicaciones Milenio S.A. San José, Costa Rica.

Fundación DEMUCA (2008). Estudio comparativo sobre finanzas municipales para el desarrollo local en Centroamérica y República Dominicana. Programa de Fortalecimiento Institucional, San José, Costa Rica.

Mendoza Orantes, Ricardo. (Ed.) (2006). Recopilación de Leyes y Reglamentos municipales. San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña.

FUNDAUNGO (2000). Código Municipal Explicado. El Salvador.

NICARAGUA

AMUNIC. (2005). Compendio Jurídico Municipal. Managua: PNUD, UNCDF.

AMUNIC. (2007). Memoria de Gestión. Managua: AMUNIC, PROGESTION – DANIDA.

AMUNIC. (2008). Traspaso de Gobiernos Locales 2005 – 2008. Managua: AMUNIC, PNUD, UNCDF.

AMUNIC. (2007). Base de Datos del Asesor Virtual.. Managua: AMUNIC, PNUD

Bravo, Alejandro. (2001). Derecho Local en Nicaragua. Managua: AMUNIC, CDC, Hagamos Democracia, INIFOM, IULA, NDC, PRO-DEMU – DANIDA, USAID.

Bravo, Alejandro. (2004). Manual del alcalde(sa). Managua: AMUNIC, APDEL – DANIDA, FCM, PNUD.

AMUNIC, INIFOM, GTZ. (2007). Sistema de Reconocimiento al Desempeño Municipal. Managua: AMUNIC, INIFOM, GTZ.

Página de Asamblea Nacional de Nicaragua. <http://www.asamblea.gob.ni/>. Constituciones de Nicaragua.

Página del Consejo Supremo Electoral. <http://www.cse.gob.ni>

COSTA RICA

Asamblea Legislativa de la República de Costa (2009). Expediente No. 17.420. Departamento de Servicios Parlamentarios Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ (2006). Código Electoral. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ (2001). Ley General de los Concejos Municipales de Distrito. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ (2001). Ley de simplificación y eficiencia tributaria. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ (1998). Ley de control de partidas específicas con cargo al presupuesto nacional. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ Costa (1998). Código Municipal. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ (1996). Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ (1994). Ley orgánica de la Contraloría General de la República. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ (1993). Ley general de salud. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ (1978). Ley de planificación urbana. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ (1974). Ley nacional de planificación. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ Rica (1971). Ley 4716 de organización y funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

____ Rica (1971). Ley 4760 creación del Instituto Mixto de Ayuda Social. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

____ (1953). Ley general de agua potable. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

____ (1942). Ley de aguas. Asamblea Legislativa. Costa Rica.

Castells, M. (1998). El poder de la identidad. Vol. II. En: La era de la información: economía, sociedad y cultura. Alianza Editorial. Madrid, España.

Colomer, J. (2001). Political Institutions. Oxford: Oxford University Press.

Contraloría General de la República de Costa Rica (2006). Informe No. DFOE-SM-230-2006. Informe sobre la gestión realizada por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) para fortalecer el régimen municipal. Contraloría General de la República de Costa Rica.

Fundación DEMUCA (2009). Observatorio de Autonomía Municipal: la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica.

Irene Vizcaino (2007). Delegados presidenciales sin control, dice Contraloría. Periódico La Nación, jueves 15 de noviembre de 2007. En: http://www.nacion.com/ln_ee/2007/noviembre/15/pais1316876.html

Muñoz, J. y Badilla, A. (2007). Elecciones municipales en Costa Rica: análisis de los resultados electorales de 2002 y 2006. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe. San José, Costa Rica.

Entrevistas COSTA RICA

- Entrevista telefónica realizada a Luis Navarro, funcionario del Área de Asuntos Municipales de la Contraloría General de la República, el día lunes 24 de agosto de 2009.
- Entrevista realizada a Randall Marín, funcionario Asesor legal de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, el día lunes 7 de diciembre de 2009.
- Entrevista realizada a Benedicto Solís, asistente de la Dirección Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, el día martes 25 de agosto de 2009.

PANAMÁ

- Asamblea Nacional, página web, Proyectos, Trámite Legislativo. www.asamblea.gob.pa
- _____, Legispan, Gaceta Oficial 19790, Pliego de Reformas Constitucionales 1983
- _____, Legispan, Gaceta Oficial 18, 694. Acto Reformatorio de la Constitución Política de la República de Panamá, 1978
- _____, Legispan, Ley 37 de 29 de junio de 2009 que Descentraliza la Administración Pública
- _____, Constitución Nacional, Texto Único Gaceta Oficial N° 25,176, 15 de noviembre de 2004. Tercera Edición mayo 2008, Pérez y Pérez Gráficos, S.A.
- Fundación DEMUCA, (2009) Perfiles de las Competencias Municipales en Centroamérica y República Dominicana.
- IPADEHM, 2009. Descentralización Camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Panamá.
- Moreno Pujol, José Martín. (2006). Código Administrativo. Segunda Edición. Editorial Mizrachi & Pujol. Impreso en Colombia por D'inni Ltda.
- Roy Alonso, Las elecciones presidenciales en Panamá, con la participación de siete candidatos. Página web Alonso Roy.com <http://www.alonsoroy.com/pn/pn07.html>
- Tribunal Electoral. BOLETÍN TRIBUNAL ELECTORAL, Edición Oficial, AÑO XXXI, Panamá, 8, 9, 10 11 y 12 de mayo 2009.

REPÚBLICA DOMINICANA

- Asamblea Nacional de la República (2010) Constitución de la República Dominicana.
- Cañete R. y Dotel O. Política Social en República Dominicana 1930-2007 ¿Inclusión o Asistencialismo?, Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, 2007 República Dominicana. Disponible en: http://www.centrojuanmontalvo.org.do/spip/IMG/pdf/Libro_Politicas_Sociales_1930-2007_PDF.pdf
- Congreso Nacional de la República (2007) Ley 176-07 de 20 de Julio de 2007 del Distrito Nacional y los Municipios (y sus modificaciones).
- Congreso Nacional de la República (2006). Ley 498-06 de 28 de Diciembre de 2006 de Planificación e Inversión Pública.
- Congreso Nacional de la República (2003) Ley No. 166-03 de 6 de octubre de 2006 de la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado.
- Congreso Nacional de la República (1997) Ley No. 17-97 de 15 de enero de 1997 que destina a favor de todos los ayuntamientos del país, el 4% del monto de la Ley de Gastos Públicos correspondientes a los ingresos de orden interno, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos.

- Congreso Nacional de la República (1952) Ley No. 3455 de 18 de diciembre de 1952 de organización Municipal.
- Congreso Nacional de la República (1951) Ley No. 2661 de 27 de Diciembre de 1951 sobre las atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles de las Provincias.
- Congreso Nacional de la República (1938) Ley No. 49-38 de 22 de diciembre de 1938 que crea la Liga Municipal Dominicana.
- Delfs C. y Vásquez Tineo M. (2008) Hacia la gobernanza ambiental municipal en República Dominicana: análisis, sistematización y propuestas para el desarrollo institucional de UGAM; Santo Domingo, Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA) y Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica.
- Duarte Tavárez, I. (2009) Sistematización de la Experiencia del Presupuesto Participativo de la República Dominicana 2003-2008, FEDOMU, Santo Domingo, República Dominicana.
- Fundación DEMUCA (2010). Pulso Parlamentario 2009: Análisis de la Agenda Política Municipal en Centroamérica y República Dominicana.
- Fundación DEMUCA (2009). Observatorio de Autonomía Municipal: la Autonomía municipal en Centroamérica y república Dominicana.
- Fundación DEMUCA (2009). Perfiles de las Competencias Municipales en Centroamérica y República Dominicana.
- Fundación DEMUCA (2009) Informe Final de Consultoría Sr. Demetrio Holguín para la instalación de un mecanismo de cobro mancomunado de tributos municipales en la Región Enriquillo.
- Presidencia de la República (2007) Decreto No. 493-07 de 8 de Noviembre de 2007 que aprueba el Reglamento de Aplicación No. 1 para la Ley No. 498-06 de Planificación e Inversión Pública
- Presidencia de la República (2005) Decreto No. 570-05 de 11 de octubre de 2005 que crea la Comisión de Racionalización y Reestructuración del Sector Social.
- Presidencia de la República Dominicana (2005) Decreto No. 536-05 de 26 de septiembre de 2005 que crea el Programa Solidaridad dentro de la Red de protección Social.
- Presidencia de la República (2004) Decreto No. 1082-04 de 3 de Septiembre de 2004 que crea e integra los Gabinetes de Política Institucional, de Política Económica, de Política Social y de Política Medioambiental y Desarrollo Físico.
- Presidencia de la República (2000) Decreto No. 741-00 de 10 de septiembre de 2000 que crea el despacho de la Primera Dama.
- Resolución del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de 25 de Agosto de 2005 que aprueba su Reglamento de funcionamiento.

Entrevistas REPÚBLICA DOMINICANA

- Entrevista telefónica realizada a Yeini Torres, investigadora del Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, el día martes 4 de mayo de 2010.
- Entrevista realizada a Juan Figueroa, encargado de Descentralización y Horacio Medrano, consultor de Descentralización de CONARE (Consejo Nacional de Reforma del Estado), el día viernes 9 de abril de 2010.
- Entrevista realizada a Gregorio Cruz, encargado de Inspección y Auditoría de la Liga Municipal Dominicana, el día lunes 30 de noviembre de 2009.
- Entrevista realizada a Faustino Collado, experto municipalista, el miércoles 2 de diciembre de 2009.

