4

HONDURAS

"HAGAMOS LAS CUENTAS:

Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas"

FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO

CONSULTORIA
Construyendo ciudadania: Los presupuestos locales, un espacio que garantiza la efectividad de la participación ciudadana

Lic. Javier Acevedo
Lic. Sergio Mejía
Bach. Alex Matamoros
Consultores

2004.

194

00000671

320.83 Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
F981c Construyendo ciudadanía: los presupuestos locales, un espacio que garantiza la efectividad de la participación ciudadana en Honduras / Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano - -1a. ed.- - San José, Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2004.
58 p. ; 21 cm. (Serie: Hagamos las cuentas, N° 4).

ISBN: 9977-17-134-3 (Vol. 4)
ISBN: 9977-17-130-0 (Obra completa)

1. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL - HONDURAS.
2. MUNICIPALIDADES - PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
I. Serie. II. Título.

#671

Fundación Arias
CENTRO DE DOCUMENTACION

FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO
Tel. 506-224-1919 / Fax (506) 224-4949,
Apdo. 8-6410-1000, San José, Costa Rica
Sitio web: www.arias.or.cr / Correo electrónico info@arias.or.cr

CREDITOS:

Director Ejecutivo: Luis Alberto Cordero

Coordinación general: Carla Morales R.
Jean Paul Vargas

Edición: Carla Morales R.
Jean Paul Vargas
Con la colaboración: Juan Manuel Muñoz

Impreso en Costa Rica por:
Lara Segura & Asoc.
(506) 256-1664
larase@racsa.co.cr

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de IBIS-Dinamarca para Centroamérica

Presentación

La democracia en los países centroamericanos, responde a diversos procesos inmersos en una compleja construcción histórica y cuya praxis no puede mejorarse tan sólo a partir de reformas constitucionales o sobre prácticas electorales, como tampoco en la definición y adopción exclusiva de las políticas públicas trascendentales. Este proceso debe estar acompañado de una verdadera concientización y revaloración del significado de la política por parte de los diversos actores y de la sociedad civil.

El fortalecimiento de la democracia pasa por reconstruir la credibilidad de la ciudadanía en sus gobiernos y que estos a su vez sean capaces de escuchar, comprender y atender de manera eficiente las percepciones, necesidades, y opiniones de la ciudadanía. Si bien esta aspiración debe extenderse a todo el quehacer del Estado, lo cierto es que son las municipalidades los espacios idóneos para promover la participación ciudadana real y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas e iniciativas que afecten directamente sus intereses y necesidades.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha llevado adelante el proyecto *Hagamos las Cuentas: políticas públicas, ciudadanía y presupuestos*, que en una primera fase trabajó en sensibilizar y capacitar sobre el análisis y monitoreo de presupuestos públicos, trasladando conocimiento práctico a las organizaciones de la sociedad civil.

Del resultado de esta experiencia, se pudo constatar que la ciudadanía requiere de insumos de información práctica y básica sobre la estructura y funcionamiento de los municipios, del proceso del

ciclo presupuestario y los alcances de esto para construir una participación ciudadana efectiva en el espacio local.

El involucramiento ciudadano en la planificación y presupuestación tiene también como subproducto un mayor acercamiento ciudadano en el control sobre el uso de los recursos públicos. Sin embargo, si no hay conocimiento sobre la estructura el municipio, los espacios de participación de los cuales se dispone y del ciclo presupuestario, difícilmente se tendrán las herramientas necesarias para participar eficientemente en aquellos espacios que el municipio disponga abrir.

Es así como el Proyecto Hagamos las Cuentas cuya segunda fase se ha denominado: *"Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas"*, buscó atender las necesidades de información identificadas, a través de investigaciones en cada uno de los países de la región, las cuales estuvieron centradas en evidenciar los espacios normativos en el proceso de descentralización, los espacios de participación ciudadana establecidos o no en el ordenamiento jurídico y la dinámica del presupuesto público a nivel local.

Los resultados de la investigación, se presentan en este paquete informativo como insumo fundamental para el trabajo que las organizaciones, municipios, agencias de cooperación, instituciones públicas y comunidades realizan en esta materia.

Tabla de contenido

Introduccion 7

1. Contexto económico y social de Honduras 8

2. Marco institucional de las municipalidades de Honduras 12
   - 2.1 Organización territorial hondureña 12
   - 2.2 Distribución Poblacional 13
   - 2.3 Marco normativo de los gobiernos locales 13
     - 2.3.1 Ley de municipalidades y modernización del Estado 13
     - 2.3.2 La Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado 14
     - 2.3.3 El Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal 15
     - 2.3.4 Estado de la descentralización después del huracán Mitch 17
   - 2.4 Competencias de los gobiernos locales 18
   - 2.5 Organización del gobierno municipal 19
     - 2.5.1 Sesiones de corporación municipal 20
     - 2.5.2 Clasificación de los municipios 20
     - 2.5.3 Autonomía de los gobiernos municipales 21
     - 2.5.4 Autonomía política en la toma de decisiones 21
     - 2.5.5 Autonomía Fiscal en la ejecución de los recursos 22
   - 2.6 Método de elección de las autoridades locales 22
     - 2.6.1 Representatividad a nivel local 22
   - 2.7 Tipos de control sobre el gobierno local 23

3. Participación ciudadana en la vida política de los gobiernos locales 25
   - 3.1 Espacios de Participación Ciudadana en el Nivel Municipal 25

3.2 Apertura del gobierno local a la participación ciudadana ...25
3.3 Participación ciudadana en las políticas públicas sin discriminación ...26
3.4 Participación en la formulación de políticas públicas ...26
3.5 Participación en la gestión de políticas públicas ...26
3.6 Prácticas óptimas en la toma de decisiones ...27

4. Relaciones legales entre el gobierno nacional y los municipios ...28
4.1 Transferencias financieras ...29
4.2 El Programa de descentralización y desarrollo local ...31
4.2.1 Percepción del logro de la autonomía local ...32

5. Proceso presupuestario municipal ...33
5.1 Origen de los recursos ...33
5.2 Ciclo presupuestario municipal ...34
5.2.1 Proceso de elaboración del presupuesto ...35
5.3 Desafíos del proceso presupuesto municipal ...43

6. Organizaciones de municipios ...44
6.1 Participación en asociaciones regionales, nacionales e internacionales de gobiernos locales o alcaldes ...44
6.2 Coordinación e intercambio de experiencias a nivel nacional e internacional ...45

7. Conclusiones y recomendaciones ...46

Bibliografía ...58

Cuadros

Cuadro 1. Límites para gastos de funcionamiento de las municipalidades ...37
Cuadro 2. Sinopsis de las fases de la elaboración del presupuesto municipal ...41

Figuras

Figura 1. Estatus de los municipios dentro del sistema político-administrativo ...28

Introducción

El presente documento sobre participación ciudadana en los presupuestos locales y el estado de las finanzas municipales, constituye el informe final para el capítulo de Honduras del proyecto "Hagamos las Cuentas: Presupuestos y Participación Ciudadana en Costa Rica" a cargo de la Fundación Arias y con la colaboración de IBIS de Dinamarca. El documento se estructura en 7 secciones.

En la primera sección de este informe se brinda un análisis de la situación económica y social de Honduras, abordando datos demográficos y económicos con respecto a la situación del desarrollo humano en esta nación.

Posteriormente se aborda, en el siguiente apartado, el marco institucional en que se encuentran las municipalidades de Honduras. Aquí se estudia el marco normativo como las distintas propuestas realizadas por diferentes gobiernos con respecto al tema de la descentralización municipal. También se analiza el estado actual de la descentralización después del paso del huracán Mitch que causó graves estragos en varias localidades del país.

En la tercera sección se examina las instancias de participación ciudadana además del grado de apertura de los gobiernos locales para la intervención de la ciudadanía en distintos niveles de las políticas públicas locales: formulación, gestión y toma de decisiones.

En cuarto lugar, se presenta un análisis de las relaciones legales y sus efectos entre el Gobierno Central y las municipalidades.

Un quinto apartado tiene que ver con el proceso presupuestario municipal. El estudio del proceso presupuestario abarca distintos niveles, contemplados en la legislación hondureña, desde la formulación del presupuesto hasta la evaluación y control del mismo.

En la sexta sección de este documento se identifican las distintas relaciones intermunicipales a nivel regional, nacional e internacional que les sirven para el intercambio de experiencias.

1. Contexto económico y social de Honduras

Algunos datos poblacionales y de territorio

Honduras, país de América Central, que de acuerdo con el Censo Nacional de Población del año 2001, cuenta con una población de 6,076,885, de las cuales 3,281,933 personas, o sea el 54%, de la población reside en el campo.

La extensión superficial del país es 112,492 Km^2, con una densidad poblacional de 54.03 habitantes por kilómetro cuadrado.

La población hondureña tiene orígenes diversos, a la mayoría mestiza, se suman grupos étnicos como los garífunas, los miskitos, la población lenca y chortí, los Tahwakas, los tolupanes, los Pech y la población afro descendiente del departamento de Islas de la Bahía. Esta multiculturalidad ha enriquecido la historia del país y el sentido de pertenencia que comparte la mayoría de la población.

Situación económica del país

Desde la década de los ochenta, la economía hondureña ha venido experimentado los vaivenes de la aplicación de un modelo de desarrollo orientado a la liberalización de los mercados y a una menor intervención del Estado en los asuntos económicos, que mediante los Programas de Ajuste Estructural[4] han profundizado los índices de pobreza que afectan a la población nacional. Así, encontramos serias diferencias en el área rural, donde en 1999, el 57% de los hogares urbanos (310,000) se encontraban bajo la línea de pobreza, mientras que en las áreas rurales este porcentaje era de casi un 75% (442,000). Asimismo, la condición de extrema pobreza (indigencia)

[4] Impulsados por organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, desde la década de los ochenta en América Latina. Estos programas económicos se fundamentan en una visión que privilegia, entre otros aspectos, la disciplina fiscal, la libertad de los mercados, la menor intervención de los gobiernos en la economía, y, en general, la eliminación de todo lo que obstaculice la acción de las fuerzas de los mercados (Proyecto Estado de la Región, 1999:129).

afectaba a cerca de un 37% de los hogares urbanos y a un 61% de los hogares rurales. Lo anterior significa que el 59% de los hogares pobres y el 65% de los indigentes son rurales. Además, el impacto del huracán Mitch se concentró en las zonas rurales, provocando un aumento en el nivel de indigentes de 5.5 puntos porcentuales.

Durante los últimos períodos, el ciclo económico en Honduras muestra una tendencia a la desaceleración, explicada principalmente por coyunturas de tipo exógeno asociadas a la ocurrencia de fenómenos climáticos como el huracán Mitch en 1998, el exceso de lluvias en 1999 y la sequía, así como el paso del huracán Michelle en el 2001. Estas situaciones afectaron visiblemente la estabilidad en el crecimiento económico, cuyo promedio anual fue incluso inferior al crecimiento poblacional, lo que implica un crecimiento negativo del producto per cápita.

Si se hace una comparación de la evolución del producto con las condiciones de empleo en otros sub períodos de la última década, se observa una alta correlación entre ambas variables. En efecto, entre 1991 y 1994 el crecimiento del empleo alcanzó un 5.4% promedio anual, mientras el producto se incrementó un 3.4%. En el período siguiente (1994–1997), la tasa de empleo creció levemente (de 5.4% a 5.5%), mientras el producto aumentó ocho décimas de punto (de 3.4% a 4.2%). Fue en el último cuatrienio en que el crecimiento de ambas variables se redujo en forma notoria, alcanzando tasas promedio de 1.8% anual en el caso del PIB y 3.5% en el empleo. Además de ilustrar la evolución de la economía en los últimos años de la década, estas cifras revelan que la productividad media del trabajo ha sufrido un paulatino deterioro ocasionado principalmente por los factores externos.

En función del modelo económico aplicado en el país, se ha propugnado por la privatización de los servicios públicos, así se han privatizado los servicios de generación de energía eléctrica; paradójicamente en Honduras –un país con alto potencial energético utilizando el recurso hídrico– se depende de la generación térmica, y los servicios de facturación de la misma; las telecomunicaciones no se privatizaron por el fracaso del proceso. Sin embargo, ya se han privatizado dos bandas de comunicación celular y actualmente se está privatizando la prestación del servicio de conexión domiciliaria. En el caso del agua, se encuentra en proceso de aprobación una ley de aguas que entre otras cosas generará la privatización del servicio, privatización que existe en ciudades como San Pedro Sula, Puerto Cortés y Choluteca.

Agudización de la pobreza

El crecimiento del PIB aún no alcanza para superar el crecimiento poblacional, pues la tasa de crecimiento del primero (2.5% para el año 2002) es deficitario en 0.3% en relación con el incremento de la población (2.8% en el mismo período) con el consiguiente incremento en el número de habitantes en situación de pobreza.

Si bien en términos relativos en el período 1990–2002, se ha observado una reducción lenta pero gradual de la pobreza, esta situación de crecimiento deficitario ha generado un incremento en el número de pobres e indigentes en el país en términos absolutos.

Al mismo tiempo, el nuevo modelo económico de desarrollo, puesto en marcha en el país a partir de 1990, ha generado - al igual que en otros países de América Latina - un aumento en la brecha existente entre ricos y pobres, pues el 20% más rico del país concentra alrededor del 60% del ingreso y el 20% más pobre percibe el 3.46% del ingreso; estas desigualdades se marcan aún más cuando se analizan separadamente los ingresos urbanos y rurales y los ingresos de hombres y mujeres.

Los referidos ajustes fiscales, han tenido un impacto mayor en la clase media del país, la que generalmente paga impuestos, quienes han visto disminuidos sus ingresos por varias vías, la devaluación de la moneda, la inflación, el incremento de las cargas tributarias, el incremento en el precio de los servicios públicos y el relativo congelamiento de los salarios. Esta clase social ha soportado el mayor peso en un modelo que propugna únicamente por el crecimiento económico hacia fuera con establecimiento de medidas de compensación social dirigidas a los sectores más pobres, pero olvidando a aquellos sobre quienes ha recaído la carga.

Las consecuencias de la aplicación de las medidas de ajuste, han generado un mayor descontento social, mismo que se ha traducido en la movilización en las calles de los sectores organizados del país, así se ha vuelto común observar protestas de maestros, médicos, enfermeras como organizaciones individuales y del Bloque Popular como aglutinador de sectores que expresan abiertamente su descontento en calles, carreteras y oficinas del país. Como aspecto positivo del aumento de la movilización popular, se rescata una mayor conciencia en los sectores sociales para el reclamo de sus derechos, especialmente

de los derechos económicos, ante la reconocida incapacidad del gobierno para satisfacer las demandas de los distintos sectores sociales. Sin embargo, estas demandas sociales aún no se dirigen hacia el respeto integral de los derechos humanos.

Otra de las repercusiones de la situación económica y social del país, la constituye la exclusión, la cual se marca de manera más fuerte al volverse una constante, para grupos sociales determinados, especialmente los jóvenes, las mujeres y las etnias.

Promoción del desarrollo económico y social sostenible de las comunidades

La promoción del desarrollo sostenible en las comunidades que conforman los distintos municipios del país, es un proceso que se inicia prácticamente en los años cincuenta con la adopción de las políticas del desarrollo basado en el Estado, práctica que por distintos factores, no rindió los frutos esperados en el país.

En los años noventa, con la aplicación del modelo económico neoliberal, basado en el mercado, requiere un mayor involucramiento del individuo como coadyuvante en la gestión de su propio destino, encontró una Honduras sumida en la pobreza tanto material como humana que condicionó y aún condiciona el avance hacia nuevos estadios de desarrollo. Por ello a finales de los años noventa, la pobreza hacía presa de más del 70% de la población hondureña y la miseria campaba su influencia en más del 50%, quienes debían subsistir y en similar medida aún subsisten, con menos de un dólar al día.

En ese marco no se puede hablar en el país de un verdadero desarrollo sostenible, sin embargo se han dado pasos, hacia el mejoramiento de la calidad y las condiciones de vida de la población del país.

Acceso a servicios esenciales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos

Del total de municipios del país, 172 se encuentran debajo de la media de desarrollo nacional, situación que aparece reflejada en indicadores tales como acceso al agua potable, disposición de excretas, tipo de vivienda acceso a servicios de salud y educación y desarrollo comunitario propiamente dicho.

Frente esta situación, desde las organizaciones no gubernamentales y aún desde el mismo gobierno central, se ha impulsado la planificación estratégica municipal como medio para impulsar el desarrollo municipal, se estima que actualmente un 60% de los municipios del país –alrededor de 180 municipios– cuenta con un plan estratégico. Sin embargo, las experiencias aún no han sido lo exitosas que dicha planificación supone, esto se debe entre otras causas a la ruptura de la secuencia de ejecución de los mismos planes, pues al cambiar el gobierno municipal, cambian también las prioridades de quienes detentan el poder.

A lo anterior se suma la práctica usual con los cambios de gobierno, el extravío de la información sobre el ejercicio del gobierno municipal en el período anterior, lo que se repite aún más cuando los cambios de dirección municipal vienen acompañados por un cambio de partido político en el Gobierno.

2. Marco institucional de las municipalidades de Honduras

En la forma de ejercer el gobierno en el país pesa una larga tradición centralista y es evidente que ni siquiera ahora, después de más de diez años de la aprobación de la Ley de Municipalidades, se da la voluntad política de la clase gobernante para impulsar un auténtico proceso de traslado de funciones, competencias y recursos a los municipios para que por ellos mismos se propongan y procuren sus propias metas de desarrollo. Además de la voluntad política, el otro ingrediente imprescindible para la descentralización es la capacidad demostrada de los municipios para planificar según sus propias posibilidades en términos de sus propios recursos y de la propia capacidad de gestión. A continuación se hace un recorrido de cómo esta iniciativa de descentralizar se ha venido desarrollando dentro del gobierno central.

2.1 Organización territorial hondureña

El territorio hondureño, se encuentra organizado en 18 departamentos y 297 municipios de los cuales las principales ciudades son: en la región central, Tegucigalpa y Comayagüela, que juntas forman el municipio del Distrito Central y a su vez la capital de la República, Comayagua y Siguatepeque; en la región, la ciudad principal es la de San Pedro Sula - caracterizada por ser la ciudad de mayor concentración industrial del país - misma que se encuentra rodeada de ciudades más pequeñas que en conjunto forman el área metropolitana del Valle de Sula, Puerto Cortés, El Progreso, La Ceiba y Tocoa; en la región sur, las ciudades de Choluteca, San Lorenzo y Nacaome; en el Occidente, Santa Rosa de Copán, La Entrada, Santa Bárbara, La Esperanza y Gracias; y en el oriente, las ciudades de Danlí, Juticalpa y Catacamas.

2.2 Distribución Poblacional

Por quintiles poblacionales, la población hondureña se encuentra distribuida de la siguiente manera:

a) Dos ciudades - Tegucigalpa y San Pedro Sula - congregan el 22.47% de la población;
b) 12 ciudades con 20.43%;
c) 36 Municipios con 19.99%;
d) 74 Municipios con 19.86%; y,
e) 173 municipios con 17.29% de la población total del país.

2.3 Marco normativo de los gobiernos locales

2.3.1 Ley de Municipalidades y modernización del Estado

Un momento crucial para la descentralización en Honduras lo constituye la publicación de la Ley de Municipalidades, creada en el gobierno de Rafael Leonardo Callejas en 1990, según decreto legislativo 134-90, de hecho entró en vigencia en enero de 1991. En diciembre de este mismo año y mediante decreto ejecutivo 190-91 se creó la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, la cual fue considerada como órgano colegiado responsable de la formulación, estudio y diseño de políticas nacionales para reforma y perfeccionamiento del estado, así como de la elaboración de programas y proyectos especializados de descentralización y evaluación periódica de resultados de estas políticas, programas y proyectos.

En el marco del Programa de Modernización del Estado, para el período 1990-1993, ya se plantean conceptos como la "descentralización política y administrativa", el "redimensionamiento" y la "modernización de la administración pública". Específicamente relacionado con la descentralización se plantean acciones como: la formulación de un nuevo régimen de competencias, el diseño de una nueva política de privatización de empresas públicas y entes descentralizados; la de-

finición de un marco de desconcentración de los servicios sociales y el fortalecimiento del gobierno municipal.

El 1° de febrero de 1993 se aprobó el reglamento de la Ley de municipalidades. Se puede decir que es en esta fecha en la que se da inicio realmente a la época de descentralización del gobierno en el país. Se fortalece políticamente a los municipios con la libre elección de los alcaldes y nuevos mecanismos de participación como los cabildos abiertos, los plebiscitos y los Consejos de Desarrollo Municipal comienzan a tener vida institucional. También en esta fecha queda establecida la transferencia del 5% de los ingresos tributarios del presupuesto general del estado para los municipios.

2.3.2 La Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado

En septiembre de 1994, en el gobierno de Carlos Roberto Reina (decreto ejecutivo 15-94) se crea la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado, como el órgano encargado de asistir al Poder Ejecutivo en la coordinación y ejecución superior de la ejecución del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal. El artículo 3 de este decreto de constitución contiene las atribuciones de este órgano ejecutivo la segunda de las cuales establece que dicha Comisión debe elaborar un plan detallado de ejecución del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal. La comisión ha cumplido con esta facultad que se le confiere en distintas ocasiones (en los períodos 1997-1998; en 2001-2002) y en cada caso el principal obstáculo encontrado ha sido la falta de voluntad política para impulsar un proceso auténticamente democrático.

El artículo 4 del decreto establece que la comisión estará integrada por el Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, quien la presidirá; el Secretario de Estado en los despachos de la Presidencia; el Secretario de estado del desaparecido Despacho de Planificación, Coordinación y Presupuesto; el presidente de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). El artículo 7 le asigna una unidad técnica, la cual funcionaría como una secretaría técnica dentro de la comisión. Cada una de las Secretarías que formaba parte de la comisión debía integrar a la unidad técnica de la misma dos técnicos a tiempo completo (Art.8). A la unidad técnica correspondía mantener actualizado y dar cumplimiento al plan arriba mencionado y coordinar las relaciones entre los actores involucrados en el plan.

En agosto de 1996 (Dec. Ejecutivo PCM-1996) se reforma el citado artículo 4 para lograr una participación paritaria entre las representaciones del poder ejecutivo y de las Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), lo cual dejaría la comisión estructurada de la siguiente manera:

1. El Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, quien continua en la presidencia del comité;
2. El Secretario de Estado en el Despacho Presidencial;
3. El Secretario de Estado en los Despachos de Planificación, Coordinación y Presupuesto
4. Tres (3) representantes de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), acreditados por intermedio del presidente de la junta directiva de dicha asociación.

2.3.3 El Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal

En julio de 1995, la comisión ejecutiva para la descentralización del estado a través de su unidad técnica presentó a la comunidad nacional el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal, el cual fue aprobado por el gobierno nacional, los alcaldes y gobernadores de todo el país. Este plan contenía un plan de acción para cubrir el período de 1995 a 1998. Contemplaba cinco subprogramas cada uno de ellos acompañado de una serie de estrategias y medidas con el propósito de hacer avances en el proceso de descentralización. Los 5 programas fueron:

1. Red de servicios de apoyo al desarrollo local
2. Delimitación de competencias y especialización de los niveles de gestión del estado
3. Ordenamiento territorial e instancias intermedias de gestión
4. Financiamiento del desarrollo local
5. Participación ciudadana gobernabilidad

En ese momento al interior de la Secretaría de Gobernación se constituye un grupo de trabajo el cual vino a funcionar como unidad técnica encargada de echar a andar un proceso de descentralización y desarrollo municipal. A inicios de 1998 se presentará el plan de trabajo para ese año contando con los mismos componentes que el plan de acción 1995-1998, pero agregando los obstáculos que impedirían el cumplimiento de los objetivos propuestos, asimismo se proponen

algunas soluciones. Por ejemplo, se alega que las transferencias de mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos locales no se pueden hacer mientras estos últimos carezcan de capacidad gerencial para manejar estos recursos. También se dice que no hay un marco jurídico adecuado que agilice la descentralización territorial y el fortalecimiento municipal.

Ante esta problemática la unidad técnica propuso:

- Hacer ajustes al programa de descentralización, priorizando los sectores agua, salud, saneamiento, obras públicas, transporte y finanzas.
- Continuar con la revisión y readecuamiento de la ley de ordenamiento territorial y asentamientos humanos para el desarrollo sostenible.
- Revisar y readecuar el anteproyecto de reglamento de las Comisiones departamentales de desarrollo.

La Secretaría de Gobernación y Justicia, por medio de la Unidad Técnica de Descentralización siguió trabajando en el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y los nuevos lineamientos introducidos (*supra* p. 11, Clasificación de los gobiernos locales) vinieron a conformar una nueva estrategia de acción. A partir de esta nueva propuesta aparece la descentralización como un proceso complejo y gradual, el cual debe transferir competencias, atribuciones y recursos del gobierno central y las instituciones autónomas a las municipalidades. Esto implica, en la práctica, reconocer al municipio como un régimen dotado de autonomía administrativa, financiera y política, atribuyéndole competencias en la prestación de servicios para atender a la ciudadanía en forma directa. Como consecuencia del ejercicio de la autonomía tendría que haber una mayor participación ciudadana en la resolución de problemas y en la priorización de los proyectos al interno de los municipios. Además se aclararon los propósitos que buscaban cada uno de los programas. Por ejemplo, uno de los principales propósitos del programa de transferencia de competencias y especialización de los niveles de gestión define las áreas estratégicas a descentralizar entre las que menciona: obras públicas y vivienda, educación, salud, protección del medio ambiente, fomento del patrimonio cultural, inversión productiva y financiamiento.

2.3.4 Estado de la descentralización después del huracán Mitch

Luego del paso del huracán Mitch sobre Honduras, el 11 y 12 de diciembre de 1998, se da la primera reunión del grupo consultivo para la reconstrucción y transformación de América Central; la reunión se llevó a cabo en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington.

En mayo de 1999 este grupo consultivo se reúne por segunda vez y se establece una relación de mutua colaboración entre la comunidad internacional y los gobiernos de Centroamérica basada en varios puntos estratégicos entre los que se encuentran: la construcción de Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad; consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades gubernamentales, con activa participación de la sociedad civil; guiar la ayuda externa por las prioridades establecidas por los países receptores de la ayuda, entre otros. Para la ocasión se crearon varios grupos de seguimiento contándose entre ellos los de educación, salud, desarrollo rural y seguridad alimentaria, manejo de cuencas, reforestación y medio ambiente, micro y pequeñas empresas y finanzas, puentes y carreteras, agua y saneamiento, vivienda, descentralización y fortalecimiento municipal, justicia, transparencia, políticas macroeconómicas y reducción de la pobreza.

En junio de 2000 se da una reforma al decreto ejecutivo 15-94, en consecuencia la Comisión Ejecutiva queda compuesta de la siguiente manera: el Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, sigue presidiendo; sigue formando parte el secretario del despacho de la Presidencia y se integran el Director Ejecutivo del Fondo Hondureño de inversión social (FHIS) y el Secretario de la Secretaria Técnica y de Cooperación internacional (SETCO); esta vez se asignan cuatro representantes de la AMHON.

En octubre del 2000 el grupo de donantes, entonces G-11, hace un llamado al país para que reactive la Comisión Nacional de Descentralización. En julio de ese mismo año se envía, por parte de la Secretaría de Gobernación a la AMHON, la invitación para que nombre a sus representantes a esta comisión. El 18 de octubre se reactiva la comisión. En esta reunión se acuerda que cada institución conformante de la comisión nombrara dos representantes permanentes para constituir la Unidad Técnica que apoyaría la unidad ejecutiva en todas las

actividades pertinentes al proceso de descentralización y desarrollo municipal.

Durante el año 2001 la comisión tuvo una serie de reuniones en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación y entre otras actividades elaboró un plan de trabajo del cual resaltan básicamente dos tipos de actividades: la elaboración de varios convenios con instituciones del Gobierno Central con presencia en el Municipio y la elaboración de un programa de desarrollo municipal al 2010. Entre los convenios celebrados estaban: uno con la Secretaría de Recursos Naturales para impulsar la conformación de las Unidades Municipales Ambientales (UMAs); otro, con la Secretaría de Salud para municipalizar algunos de los servicios de salud; uno más con el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) para fortalecer el trabajo con las juntas de agua que funcionan en el nivel comunitario; otro con educación, entre otras cosas para elaborar con la colaboración de líderes comunitarios los contenidos de enseñanza que deberían contemplar los planes de estudio, sobre todo en los municipios rurales. El programa nacional de desarrollo se hizo con la colaboración de prestigiosos representantes de la Asociación de Municipios de Honduras. Pero, aunque se llegó a finalizar, la Ministra de turno no dio la oportunidad de presentarlo.

2.4 Competencias de los gobiernos locales

Dentro de las atribuciones reconocidas y efectivamente ejercidas por los gobiernos municipales, destacan el servicio del agua potable, la recolección y manejo de la basura y el mantenimiento de las vías públicas.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Municipalidades, a las municipalidades les corresponden entre otras, las facultades siguientes:

a. Crear, reformar y derogar los instrumentos normativos locales;
b. Crear, modificar y trasladar unidades administrativas;
c. Aprobar el presupuesto anual y sus modificaciones;
d. Emitir reglamentos y manuales de funcionamiento;
e. Aprobar el plan de arbitrios;
f. Celebrar asambleas de carácter consultivo con cabildos abiertos,
g. Convocar a plebiscito;
h. Aprobar la contratación de empréstitos y recibir donaciones;

i. Planear el desarrollo urbano,
j. Sancionar infracciones a los reglamentos acordados; y,
k. Ejercitar de acuerdo a su autonomía, toda acción legal para el ejercicio de sus facultades.

Las atribuciones que le asisten a las Corporaciones Municipales están contenidas en el artículo 13 de la Ley de Municipalidades, entre otras sus atribuciones incluyen:

a. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo;
b. Control y regulación del desarrollo urbano;
c. Ornato, aseo e higiene del municipio;
d. Construcción de redes de distribución de agua potable, alcantarillado, aguas lluvias, etc.;
e. Construcción y mantenimiento de vías públicas;
f. Construcción de cementerios, mercados y mataderos;
g. Protección del medio ambiente y la reforestación;
h. Suscripción de convenios con el gobierno central, entidades descentralizadas;
i. Prestación de servicios públicos locales; y,
j. Coordinación de sus programas con los planes de desarrollo nacionales

De acuerdo con la situación socioeconómica y el desarrollo del país, muchas de estas atribuciones no se cumplen, pues los municipios carecen de los recursos necesarios para ejercitarlas.

2.5 Organización del gobierno municipal

La representación por elección popular la detenta la Corporación Municipal, que está compuesta por un alcalde y un vicealcalde municipal y un cuerpo de regidores, cuya cantidad está en relación con las reglas siguientes:

a) Municipios con menos de 5,000 habitantes: 4 regidores;
b) Municipios de 5,001 a 10,000 habitantes: 6 regidores;
c) Municipios de 10,001 a 80,000 habitantes: 8 regidores; y,
d) Municipios con más de 80,000 habitantes: 10 regidores[5].

[5] Art. 26 de la Ley de Municipalidades.

2.5.1 Sesiones de corporación municipal

Por las condiciones económicas prevalecientes en la mayoría de las municipalidades del país, los regidores miembros de las corporaciones municipales en la gran mayoría de los municipios del país, no están plenamente incorporados al quehacer municipal, dicha labor diaria es ejercida principalmente por los alcaldes y vicealcaldes de los respectivos municipios. Por disposición de la Ley de Municipalidades, las corporaciones municipales, deben reunirse al menos, dos veces por mes, fechas en las cuales efectivamente se incorporan los regidores a las llamadas sesiones de corporación, que es el espacio en el cual se aprueban o no una serie de actuaciones de los alcaldes municipales. De acuerdo con los resultados de la investigación, el nivel de ejecución de dichas reuniones es de 100% en el año 2001 y prácticamente igual en el año 2002, año en el cual 8 de las alcaldías entrevistadas debieron suspender una sesión, sin embargo en algunos casos se realizaron más de 24 sesiones de corporación en el año.[d1]

2.5.2 Clasificación de los municipios

El Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal, presentado en 1995, planteó para la elaboración de lineamientos partir de la categorización elaborada en 1990 por la Comisión de Modernización. Las principales referencias de esta categorización son las siguientes:

1. **De tipo A:** cuentan con una población de más de 60,000 habitantes; tienen una estructura administrativa que cuenta al menos con secretario, tesorero, unidad de planeación, obras públicas, catastro, oficina de desarrollo comunitario, otros departamentos; más de 50 empleados municipales con sueldos que incluyen beneficios sociales; un presupuesto mayor; del millón de lempiras; con equipo de obras públicas y apoyo administrativo tecnificado; cuenta con cámara de industria y comercio; buenas vías de comunicación entre el casco urbano y las aldeas; con 80% de servicios de telefonía y centros de comercialización y acopio con suficiente infraestructura. 44 municipios en el país son de tipo A.

2. **De tipo B:** cantidad de habitantes entre 20,000 y 60,000; más del 60% de población urbana y 40% de población rural; su estructura administrativa cuenta al menos con un tesorero, oficina de catastro, empresas de servicios públicos y unidad de planeación y contabilidad; de 30 a 50 empleados; ingresos mayores de 500,000.00 Lempiras e inferiores a 1 millón; usan al menos el 80% de los procedimientos de los utilizados por los de la categoría A. 60 municipios son de tipo B.

3. **De tipo C:** con población entre 5 y 20,000 habitantes, menos del 40% viven en la zona urbana; más de un 30% de necesidades básicas insatisfechas; disponen de secretario, tesorero, funcionarios operativos y oficinas de catastro; un personal total de entre 10 y 20 personas; ingresos superiores a los 300,000.00 e inferiores a los 500,000.00 Lempiras; usan al menos el 50% de los procedimientos de los utilizados por los de categoría A y tienen menos del 50% de su infraestructura aunque nunca menos del 20%. 120 municipios son de tipo C.

4. **De tipo D:** Menos de 5,000 habitantes, menos del 10% de sus población es urbana; necesidades básicas; más del 70% de necesidades básicas insatisfechas; su estructura administrativa carece de al menos una de las condiciones de una estructura mínima; tiene empleadas menos de 10 personas, sus ingresos son menores de 300,000.00 Lempiras al año y su infraestructura es menor al 20% de la que corresponde a los municipios de tipo A. 74 municipios son de tipo D[6].

2.5.3 Autonomía de los gobiernos municipales

Los gobiernos municipales en Honduras son autónomos por definición, sujetándose a la normativa vigente tanto en la Constitución de la República, La Ley de Municipalidades y la rendición de cuentas del ejercicio público ante las autoridades contraloras del Estado.

2.5.4 Autonomía política en la toma de decisiones

En Honduras, los gobiernos locales basan su autonomía en los siguientes postulados[7]:

a. Libre elección de las autoridades mediante sufragio directo;

---

6 La propuesta original de clasificación ha sido complementada por la propuesta en 1999 por la Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal de la Secretaría de Gobernación y Justicia.

7 Tomado del artículo 13 de la Ley de municipalidades.

b. Libre administración y decisiones propias en el marco de la ley, intereses nacionales y programas de desarrollo;
c. Recaudación de sus propios recursos;
d. Elaboración, ejecución y administración de sus presupuestos;
e. Planificación, organización y administración de servicios públicos; y,
f. Creación de su propia estructura administrativa;

En general se estima que la autonomía de los gobiernos locales, en cuanto al ejercicio de sus funciones es una realidad en el país; sin embargo, en la práctica dicha autonomía es mediatizada entre otros factores, por la pertenencia a un determinado partido político y por la escasez de recursos en el municipio para la ejecución de sus proyectos.

2.5.5 Autonomía fiscal en la ejecución de los recursos

De acuerdo con la Ley de Municipalidades, los municipios tienen plena autonomía fiscal para la ejecución de sus recursos, debiendo cumplir con las reglas vigentes en cuanto a la celebración de contratos de compra de productos y/o servicios.

2.6 Método de elección de las autoridades locales

Las autoridades municipales son electas en forma directa por la población del municipio, elección que se produce en dos fases, la primera en las elecciones internas de los distintos partidos políticos y la segunda, en la elección general propiamente dicha.

Las elecciones para autoridades municipales se producen cada cuatro años, en la última semana del mes de noviembre. En el caso de la elección de los alcaldes municipales y especialmente a partir de la posibilidad de elección directa de los mismos, se ha observado un incremento en la participación electoral de la ciudadanía comparado con la elección de diputados y del presidente de la nación, en los cuales el abstencionismo es mayor.

2.6.1 Representatividad a nivel local

El sistema de representación que formalmente existe en Honduras, se aplica tanto a nivel nacional como municipal, sin embargo en el municipio esa representatividad es aún más restringida pues los regidores municipales continúan siendo electos en el mismo grupo que

los alcaldes municipales y no por distritos electorales dentro del municipio, lo que generaría una mayor representatividad de los habitantes del mismo.

La representación de género es minoritaria en el país, al igual que la representación étnica, pues de los 298 alcaldes municipales, solamente 26 son mujeres, equivalentes al 8.72% del total de los alcaldes, en cuanto a vicealcaldesas 41 son del sexo femenino, lo que equivale al 13.76% del total nacional; y representantes de etnias son 8 divididos entre las etnias garífuna y miskita.

El alcalde municipal ostenta la administración y la representación legal del municipio, sin embargo es la corporación municipal en pleno la autoridad máxima de municipio, por ende se considera que legalmente existe un balance de poder, balance que en la práctica es discutible, pues generalmente los regidores del mismo partido político del Alcalde le acompañan en sus decisiones.

El grado de satisfacción de la población, es más bien moderada y esta misma tendencia se encuentra entre los mismos funcionarios municipales. En ambos casos se mide la capacidad de responder a las necesidades de la población en proporción directa con los recursos, especialmente los económicos, disponibles.

No obstante esa moderada satisfacción, la población reconoce avances, especialmente en temas de conocimiento del quehacer municipal, participación ciudadana y en la ejecución de proyectos de acuerdo con las posibilidades reales de las corporaciones municipales.

En las ciudades grandes, el nivel de satisfacción disminuye, debido a mayores exigencias de la población. Como corolario, se estima que la presencia de la autoridad municipal, entendida como la labor efectiva y visible de la municipalidad en los distintos barrios, aldeas y caseríos, es una tarea por cumplir.

2.7 Tipos de control sobre el gobierno local

Según la Ley de Municipalidades (Art. 52), las alcaldías municipales cuyos presupuestos son mayores del millón de Lempiras, deben contratar un auditor, quien remite la información ante el actual Tribunal Superior de Cuentas. Sin embargo el control presupuestario ejercido por este empleado municipal se dirige fundamentalmente al

control de las transferencias que realiza el gobierno de la República y no precisamente al monto total del presupuesto, esto implica cierto grado de discrecionalidad en el manejo presupuestario por parte del Alcalde Municipal.

Un espacio privilegiado de participación a este respecto lo constituyen las denominadas comisiones de transparencia municipal cuya principal objetivo es ejercer auditoría social sobre el manejo de los fondos municipales provenientes de diversas fuentes para la inversión social en el municipio. El trabajo de petición de cuentas ejercido por esta instancia va más allá de los fondos manejados por el gobierno local y se extiende a otras instituciones ligadas al desarrollo en el ámbito local, entre ellas: consejos de desarrollo municipal, juntas de agua, proyectos cuyos fondos sean de una cierta importancia y provengan de la cooperación externa, servicios públicos ofrecidos por la municipalidad, instituciones descentralizadas del estado que funcionen en el municipio, otras similares. Normalmente esta instancia se conforma con representantes de la sociedad civil y trabaja con independencia del gobierno local aunque con su colaboración. Por ejemplo, el mecanismo de petición y rendición de cuentas utilizado por la Comisión de transparencia de Sabanagrande[8] tuvo básicamente seis momentos: el primero consistió en la elección de las instituciones y actividades a auditar; el segundo, la elaboración de los instrumentos de consulta a aplicar; el tercero, la aplicación de instrumentos; el cuarto, la sistematización de la información recogida; el quinto, la presentación pública de los resultados de la auditoría; el sexto y último, el seguimiento con colaboración de las autoridades locales[9].

8 Un Municipio de tipo B que puede ser catalogado como un ciudad pequeña, a treinta kilómetros al Sur de Tegucigalpa, con una población de 15,511 habitantes y 235.4 Km^2.

9 Cfr. Informe de la Primera auditoría social del Municipio de Sabanagrande, Diciembre de 2003; cabe mencionar que actualmente el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH)está ejecutando un proyecto que trabaja el tema de transparencia en dos municipios de Francisco Morazán (Maraita y Talanga) con el objeto de ejercer auditoría social y capacitar los empleados municipales en el manejo del presupuesto local. Otra experiencia exitosa de Comisión de Transparencia es la de Santa Rosa de Copán, municipio de tipo A situado al Occidente del País.

3. Participación ciudadana en la vida política de los gobiernos locales

La participación ciudadana en el gobierno local, se produce en tres momentos diferenciados, el primero en la elección de los funcionarios; el segundo a través de la presentación de problemáticas y gestión de las soluciones a las mismas; y el tercero, donde actualmente se aplica, en la rendición de cuentas.

3.1 Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal

De acuerdo con la Ley de Municipalidades, la ciudadanía tiene a su disposición los siguientes espacios de participación:

a. Comisión de desarrollo Municipal;
b. Cabildos abiertos municipales y sectoriales;
c. Reuniones directas
d. Plebiscitos
e. Patronatos

La utilización de dichos mecanismos de participación, presenta serias deficiencias, en tanto que las comisiones de desarrollo municipal son inexistentes en varios municipios, los cabildos abiertos, se han vuelto en muchos casos un medio propagandístico y no en el mecanismo de efectiva participación y los plebiscitos que han sido utilizados una sola vez para decidir sobre la venta o no de bebidas alcohólicas en barrios, aldeas y caseríos. Los patronatos, que son correlatos de la composición partidaria[BMH2], es quizá la figura que mejor esté funcionando, se eligen por barrios, colonias, aldeas y caseríos y se encargan de impulsar proyectos priorizados por las comunidades que ellos representan.

3.2 Apertura del gobierno local a la participación ciudadana

Lo mencionado en el párrafo anterior es perfectamente válido para delinear la apertura de los gobiernos municipales a la participación ciudadana, sin embargo existe un rubro en el cual la participación de la ciudadanía se ha mostrado particularmente efectiva y es el relacionado con la planificación estratégica participativa que están po-

niendo en práctica la gran mayoría de los municipios del país. En algunos casos la participación ha dado un salto cualitativo del aporte ciudadano en la planeación del desarrollo hacia el involucramiento efectivo, con responsabilidades para ambos sectores, en la ejecución de los programas y proyectos que resultan del proceso de planeación.

A ello, en los municipios donde la planificación participativa está en ciernes, se le suma la priorización igualmente participativa, de la problemática a atender en el año por el gobierno municipal.

3.3 Participación ciudadana en las políticas públicas sin discriminación

La formulación de políticas públicas en el ámbito municipal, constituye una tarea que recientemente es asumida tanto por las autoridades como por la ciudadanía en general, las experiencias aún son escasas en este campo.

3.4 Participación en la formulación de políticas públicas

En la formulación participativa de políticas públicas, se han dado los primeros pasos, especialmente en la planeación participativa del desarrollo municipal, donde en ciertos municipios se han marcado las líneas políticas generales, en temas como medio ambiente, producción, salud, educación, gobierno municipal y desarrollo comunitario.

3.5 Participación en la gestión de políticas públicas

La participación de la ciudadanía en la gestión de servicios públicos se produce más a nivel de aldeas y caseríos que en el casco urbano de los municipios, la mejor experiencia reside en el manejo del servicio de agua potable, donde las comunidades a través de sus Juntas de Agua, manejan tanto la prestación del servicio como la definición y cobro de tarifas por el mismo.

En la ejecución de proyectos de desarrollo, esta participación es aún mas marcada, en tanto que las nuevas prácticas del desarrollo exigen el abandono del asistencialismo de distintas fuentes por la inserción ciudadana como gestores de su propio desarrollo, así la ejecución de proyectos exige una contraparte ciudadana, que puede ser en recursos financieros como en aportes en especie y mano de obra tanto calificada como no calificada. Una tarea por cumplir en este

aspecto, se refiere a la aplicación de una efectiva auditoría social en la ejecución de proyectos.

3.6 Prácticas óptimas en la toma de decisiones

El tema del presupuesto, constituye el elemento más sensible en el ejercicio del gobierno municipal respecto de la participación ciudadana, pues la práctica actual consiste en la elaboración del mismo por parte de la Corporación Municipal en el mejor de los casos y por el alcalde directamente en el peor, todo ello con escasa o ninguna participación de la ciudadanía, que únicamente ha sido receptora de información del presupuesto global.

Esto en cuanto a la formulación del presupuesto, la ejecución del mismo y la rendición de cuentas de esa ejecución es inexistente en prácticamente la totalidad de municipios del país, con las excepciones de Santa Rosa de Copán, Tela y El Corpus entre otras.

De las organizaciones de sociedad civil con influencia en los gobiernos municipales conviene rescatar las organizaciones de base como los patronatos, que en algunos casos se han convertido en elementos deliberativos en el quehacer municipal.

A los patronatos se han sumado, las organizaciones no gubernamentales, que ejercen gran influencia, especialmente la dirigida hacia los cambios de actitud y de comportamiento de los gobiernos municipales, quienes tienen presencia con distintas intervenciones en la mayoría de los municipios del país.

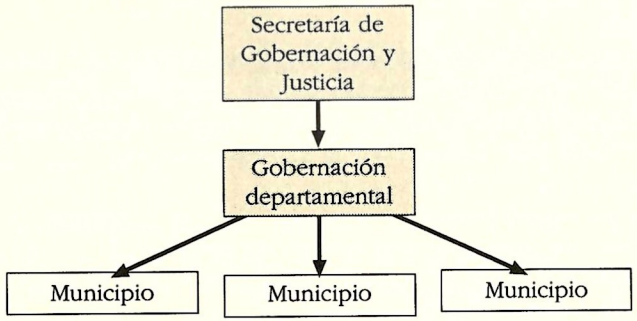
El ejercicio del cacicazgo, si bien todavía presentes en las zonas rurales del país, ha visto reducida su influencia, principalmente por el empoderamiento del resto de los ciudadanos de los derechos que les asisten para participar en los procesos de desarrollo de sus respectivos municipios.

Sin embargo, se ha observado el nacimiento de un cacicazgo político, en el cual diputados y aspirantes dejan sentir su influencia en el quehacer de los gobiernos municipales.

4. Relaciones legales entre el gobierno nacional y los municipios

Dentro del sistema político-administrativo del país, los municipios conforman la base de dicha estructura, la cual se encuentra organizada de acuerdo con el siguiente esquema:

Figura 1
Estatus de los municipios dentro del sistema político-administrativo



Este diagrama es representativo de la división política existente en el país, sin que ello signifique que no participen otros actores gubernamentales en la relación, para el caso existe participación de distintas instituciones autónomas y secretarías del Estado en áreas como el agua, energía eléctrica, salud, educación, comunicaciones y otros, en los cuales la estructura puede en momentos saltar desde el gobierno central hasta el gobierno municipal. En la práctica es mucho más fuerte la relación directa entre los municipios y el gobierno central y los municipios que la que se puede deducir de este esquema que ilustra sobre todo la relación existente entre los municipios y uno de las Secretarías de estado: Gobernación y Justicia. De todas formas el esquema está pensado para ejercer un grado significativo de intervención en el ámbito local.

A pesar de que los municipios se rigen por una ley especial, la Ley de Municipalidades, sus relaciones con el gobierno central, también se encuentran definidas en los distintos estamentos legales del país, conservando una autonomía legal propiamente dicha en la emisión de reglamentos de aplicación local.

4.1 Transferencias financieras

En el artículo 91 de la Ley de Municipalidades, se estipulan las regulaciones con respecto a esta materia. De acuerdo con esta normativa, el Estado debe transferir el 5% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de los Ingresos y Egresos de la República, atendiendo principalmente al criterio poblacional y no por criterios de necesidades reales de la población afincada en dichos municipios. Otra especificidad a este respecto es que se establecen diferencias significativas entre algunos municipios que tiene que ver con la asignación de un 4% a prorrata entre los municipios que son puertos de embarque[10].

En un inicio esta transferencia era del 1.5%, con las luchas de las municipalidades en el año 2003 se incrementó a 2.64%, y gracias al esfuerzo de la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMOHN) en el año 2005 se espera que se mantenga en 3.14%, cifra actual. [d3]Según el gobierno en los próximos tres años este porcentaje se incrementará gradualmente hasta llegar al porcentaje acordado. La realidad indica que el porcentaje efectivo de las transferencias ha venido oscilando entre el 2% y el 3% del presupuesto general, lo que ha generado una mora prácticamente impagable por parte del gobierno central por un lado y una fuerte presión de los municipios para que el gobierno honre sus compromisos por el otro.

Normalmente al ser consultados por este asunto quienes representan al gobierno dicen que aunque no se cumpla vía transferencia con lo establecido por ley, el complemento[BMH4] a este porcentaje llega a través de las otras dependencias del Estado que ejecutan fondos de compensación social (el Fondo Hondureño de Inversión Social, el Programa de Asignación Familiar, la Secretaría de Obras Publicas y Transporte y Vivienda, y otras similares). Sin embargo, los fondos de compensación social tienen sus propios recursos dentro del Presupuesto General y no deben afectar en modo alguno la asignación del 5%.

El Congreso Nacional aprobó una normativa que entró a regir el 19 de marzo del 2003. Se dispuso asignar a las municipalidades de San Pedro Sula el 2%, Choloma el 1%, Villanueva el 1%, la lima el 1%, El Progreso el 1%, Potrerillos el 0.5%, Pimienta el 0.5%, San Manuel el

[10] Existen 4 municipios considerados dentro de esta categoría. Estos reciben un porcentaje directo de los ingresos de las portuarias presentes en sus municipios (2%).

0.5% y Quimistán el 0.5% del total de los ingresos tributarios recaudados anualmente por la Aduana La Mesa, que funciona en el aeropuerto Ramón Villeda Morales ubicado en el Valle de Sula.

La modalidad de presupuestos por programas[BMH5] tiene como finalidad la estandarización de los procesos de elaboración, ejecución y evaluación; sin embargo esta estandarización no es posible por la falta de acceso de algunos municipios del interior de país, estos municipios no poseen medio para poder tener contacto con ellos (teléfono, fax, email) y la mala condición de las carreteras hacen imposible la visita de la secretaria encargada para poder actualizar los formatos y los procedimientos de aplicación; esto hace que sus presupuestos aun sean presentados de la manera tradicional.

Según entrevistas con empleados de la Secretaría de Gobernación, esta entidad estipula cuando menos una capacitación anual a las municipalidades en cuanto a presupuesto pero esto no se cumple en todos los departamentos, ya que en algunos municipios del interior del país solo han recibido capacitación al inicio de sus períodos de gobierno.

Según el artículo 91 de la Ley de Municipalidades, el porcentaje que se transfiere debe de ser repartido de la siguiente manera:

1. Un cuarenta por ciento (40%) de las transferencias se distribuirá en partes iguales a las municipalidades; y,
2. El sesenta por ciento (60%) restante de la transferencia se asignara en proporción al número de habitantes conforme al último censo nacional de población debidamente proyectado (Art. 91 de la Ley de Municipalidades)"

Hasta un 10% de los ingresos recibidos, de acuerdo con esta normativa, deberá ser destinado para gastos de administración propia y un 5% para operaciones y mantenimieto de la infraestrutura social, es decir, "los gastos para el pago de salarios de maestros, enfermeras y otras asignaciones necesarias para asegurar la funcionalidad la funcionalidad de dicha estructura".

Cuando la municipalidad posee un presupuesto anual que no excede los 500,000.00 lempiras, se puede duplicar el porcentaje destinado para el último rubro. Cabe mencionar que esto no significa que los servicios de salud y educación estén totalmente descentralizados;

se debe entender más bien que se trata de dos áreas prioritarias de desarrollo para las cuales se quiere garantizar fondos dentro del presupuesto local.

El resto del porcentaje del presupuesto recibido "se destinará a inversión; para cumplir con la contraparte exigida por los organismos que financien los proyectos, para el pago de las aportaciones de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y para transferencias, en bienes y servicios a las comunidades para inversión debiendo, en todo caso, lo dispuesto en artículo 98 numeral 6) de esta ley". Debe recordarse que los gastos fijos ordinarios, como lo establece el artículo 98 numeral 2 de la misma ley, sólo pueden ser financiados con los ingresos ordinarios de la Municipalidad. En este caso se recuerdan las proporcionalidades exigidas de los gastos de funcionamiento con respecto a los ingresos del municipio.

Normalmente los gastos ordinarios afectan en el presupuesto a los objetos del gasto: 100 Servicios personales, 200 Servicios no personales, 300 Materiales y suministros, 400 Bienes capitalizables, 500 transferencias corrientes relacionadas a las operaciones municipales.

4.2 El Programa de descentralización y desarrollo local

Con el inicio del gobierno nacionalista de Ricardo Maduro (2002-2006), se le da continuidad a los compromisos contraídos en Estocolmo retomando la estrategia de reducción de la pobreza por medio del lanzamiento del Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) el cual presenta cuatro grandes componentes: Fortalecimiento de las capacidades locales, descentralización fiscal y administrativa, desarrollo regional y ordenamiento territorial y, gobernabilidad y transparencia. En la ejecución de este programa se involucran sectores del Gobierno Central, los gobiernos locales, la cooperación internacional y la sociedad civil de los municipios.

Hasta ahora se cuenta con los siguientes logros: aprobación de la Ley de Agua y Saneamiento y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos; en alguna medida se han descentralizado el ciclo de los proyectos ejecutados por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).

Un breve diagnóstico sobre esta iniciativa es que la etapa de programación ha dilatado mucho tiempo y en la práctica no se ha

respetado el proceso de descentralización que viene teniendo el país desde la aprobación de la Ley de Municipalidades. Por ejemplo, la Secretaría de Gobernación hizo una serie de reformas al decreto que dicta el régimen que debe regir los consejos de desarrollo departamental tendientes a centralizar el poder en esta instancia de gobierno; por otra parte las relaciones entre la Gobernación y la Asociación de Municipios han sido consideradas intervensionistas y en la Unidad Técnica de Descentralización se ha marginado la participación de los representantes de los gobiernos locales.

El principal reto para el PRODDEL es volverlo democrático y realmente participativo para los distintos sectores que involucra, esta apertura daría la clave para saber exactamente qué se debe descentralizar y cómo hacerlo.

Según el Ministro de Gobernación y Justicia los retos para seguir adelante con la aplicación de este programa serían: mejorar la capacidad de las municipalidades en la prestación de servicios públicos; incrementar la participación ciudadana en la ejecución de programas y proyectos vinculados con salud, educación e infraestructura; establecer en los municipios mecanismos de auditoría social; implementar la Ley de Ordenamiento territorial y asentamientos humanos.

Si bien es cierto que la práctica del Gobierno Central, como en alguna medida se ilustra en párrafos antecedentes, no ha hecho de la descentralización una realidad, actualmente los municipios tienen un potencial significativo para ejercer sus respectivos gobiernos con verdadera autonomía con todos los beneficios y los riesgos que esto implica. Tanto el marco legal desarrollado en el país desde la aprobación de la ley de municipalidades como el hecho de ser regidos por un gobierno de elección popular le dan a esta instancia de gobierno legitimidad e idoneidad para tomar las mejores decisiones en el ámbito local.

4.2.1 Percepción del logro de la autonomía local

En general, a excepción de dos alcaldías municipales, algunas personas [d7] perciben el logro de la autonomía como escaso, pues la mayoría de los municipios dependen, para el ejercicio de sus atribuciones de las transferencias que el Estado les realiza.

Además de las condiciones internas, de cara a la descentralización, el proceso mismo desde el estado ha sido bastante lento, pues recién en el período 2001 - 2002, se iniciaron las primeras experiencias de descentralización con algunas municipalidades del país.

5. Proceso presupuestario municipal

La autonomía municipal que establece la Constitución de la República, es una aspiración y un reto para los gobiernos locales del país. Esto es particularmente cierto cuando al revisar el proceso presupuestario que acompaña el quehacer municipal, se evidencia una alta dependencia de esos presupuestos en las transferencias que realiza el Estado.

En ese camino de la autonomía, aparece como tarea pendiente la aplicación de un verdadero proceso descentralizador que permita a los municipios construir sus propios destinos, los retos frente al proceso son enormes especialmente si consideramos que en el país no se tiene por costumbre planificar el desarrollo local (ni el nacional) se han dado intentos aislados de planificación participativa sea estratégica o sea operativa, sin que en ellos se haya profundizado en el tema presupuestario, propiamente dicho.

En cualquier caso, como se muestra a continuación, la autonomía municipal –si se quiere desarrollar el municipio y ser respuesta a los requerimientos de la población– implica una mayor participación ciudadana en proceso de planificación vinculados con el proceso presupuestario.

5.1 Origen de los recursos

Los recursos de los municipios tienen por origen dos fuentes principales: los tributarios, que incluyen el cobro de impuestos, tasas por servicios y contribuciones; y los no tributarios, que incluyen los ingresos por ventas, transferencias, subsidios, herencias, legados, donaciones, multas, recargos, intereses y créditos[11].

De acuerdo con la información recopilada, por su relación de dependencia en cuanto a los ingresos, las Alcaldías Municipales se pueden agrupar en 4 categorías:

[11] Artículo 73 de la Ley de municipalidades.

Categoría A: Alcaldías cuya dependencia de la transferencia del gobierno central es menor del 10% e incluye las ciudades más importantes del país como Tegucigalpa, San Pedro Sula, Puerto Cortés y el municipio de Choloma entre otros;

Categoría B: Alcaldías cuya dependencia de la transferencia del gobierno central es entre el 10% y el 20%, en esta categoría se incluyen entre otras ciudades como Choluteca, San Lorenzo, El Progreso, Danlí y Santa Rosa de Copán;

Categoría C: Alcaldías Municipales cuya dependencia del gobierno central está entre el 20% y el 50% que incluye pequeñas ciudades y municipios como Tela, El Triunfo, La Lima y otras; y,

Categoría D: Alcaldías cuya dependencia de la transferencia del Estado está entre el 50% y 80%. En esta categoría se ubican más del 50% de los municipios del país, especialmente los ubicados en zonas rurales y/o de difícil acceso.

5.2 Ciclo presupuestario municipal

De acuerdo con la Ley de Municipalidades, el presupuesto debe estar formulado y presentado a consideración de la Corporación Municipal a más tardar el 15 de septiembre de cada año y aprobado antes del 30 de noviembre del mismo año.

En cuanto a montos presupuestarios, la obtención de información ha sido escasa, sin embargo por estimaciones generales, la distribución presupuestaria entre los municipios del país, sigue la misma ruta que la distribución poblacional, en tanto que las zonas de mayor concentración poblacional indican una convergencia de los ciudadanos hacia los polos de desarrollo del país.

La mayoría de los gastos corrientes son utilizados en los gastos de funcionamiento de las municipalidades (cuadro 1, sección 5.3.3).

En la práctica la mayoría de las municipalidades del país utilizan las transferencias del gobierno central para la ejecución de los proyectos, denotando una marcada dependencia de dichos recursos para el impulso del desarrollo del municipio. Es más, y dada las carencias de recursos en más del 50% de las alcaldías para cubrir sus costos de funcionamiento, suelen recurrir a la utilización del 10% del monto de las transferencias para cubrir sus gastos corrientes.

5.2.1 Proceso de elaboración del presupuesto[13]

La gran mayoría de las municipalidades del país elaboran su presupuesto con el apoyo técnico del Departamento de Fortalecimiento Municipal, antes denominada Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal. Siguiendo lo propuesto en la Ley de Municipalidades, esta dependencia de la Secretaría de Gobernación y justicia establece en su manual para la formulación, ejecución y liquidación del presupuesto por programas para las municipalidades, las siguientes fases de elaboración del presupuesto:

Elaboración o formulación

Incluye la elaboración de cálculos de ingresos y egresos del período y para este efecto previamente se define una metodología de trabajo la cual incluye la elaboración de manuales, instructivos y formularios, entre los que se encuentran el del Plan Operativo Anual.

La tarea de elaborar el presupuesto municipal corresponde al Alcalde Municipal con su personal administrativo[14] y se hace sobre la base de:

- Plan operativo anual
- Plan de inversiones
- Plan de arbitrios
- Normas y procedimientos de recaudación
- Presupuesto ejecutado durante el año anterior, el cual incluye el total de los ingresos y los egresos recaudados realmente durante el año fiscal anterior
- La planilla de empleados de la municipalidad

Discusión y aprobación

Normalmente en la elaboración del presupuesto participa el personal técnico y el personal que facilita el proceso por parte de la

[13] La exposición presentada se basa en el Manual para la Formulación, Ejecución y Liquidación del Presupuesto por Programas para las Municipalidades, utilizado por la Secretaría de Gobernación en sus talleres de capacitación a funcionarios públicos sobre elaboración, ejecución y liquidación presupuestaria.

[14] Aunque en la práctica es muy común que las municipalidades contraten una persona ajena a la institución para que elabore el presupuesto. Las personas contratadas elaboran el presupuesto según la ley, pero el mismo solo es conocido por la corporación hasta la cesión de aprobación.

Secretaría de Gobernación, luego el documento que resulta de este ejercicio es sometido a discusión por el pleno de la corporación municipal a más tardar hasta el 15 de septiembre de cada año. Este presupuesto debe ser aprobado por la mitad más uno de los miembros de la corporación y, si por fuerza mayor no estuviera aprobado al 31 de diciembre se dejará en vigencia el mismo del año que finaliza (Art.95 de la Ley de Municipalidades y 180 de su reglamento).

Las modificaciones a este presupuesto aprobado se harán solo en caso de urgente necesidad y con la aprobación de la corporación municipal.

Al revisar el articulado anterior, se clarifica la ausencia de participación ciudadana en el proceso presupuestario, pese a ello, se han logrado ciertos avances –que se estima serán potenciados en un lapso de 4 años– en la participación de la ciudadanía ejerciendo auditoría social.

Estos ejercicios de control ciudadano, si bien relativamente novedosas en el país, empiezan a arrojar sus frutos y a incorporarse en cada vez más municipios del país; una experiencia particularmente exitosa la constituyen las comisiones de auditoría social de las ciudades de Santa Rosa de Copán y Puerto Cortés.

Ejecución

Esta fase es una función que depende en mayor medida de la gestión hecha por el alcalde municipal. El manual de la Secretaría de Gobernación recomienda para garantizar una buena ejecución:

- Una dirección adecuada;
- una división racional del trabajo;
- tener bien definidas las líneas de autoridad y asesoría;
- oficinas instaladas adecuadamente para el buen rendimiento de los funcionarios y empleados municipales;
- capacidad par tomar decisiones de forma oportuna; y,
- coordinación eficiente de los recursos humanos.

El artículo 98 reformado en el año 2000 establece como disposiciones de manejo del presupuesto:

1. Los egresos en ningún caso deben exceder a los ingresos
2. Los gastos fijos ordinarios solamente podrán financiarse con los ingresos ordinarios de la municipalidad
3. Solo podrá disponerse de los ingresos extraordinarios a través de ampliaciones del presupuesto
4. Los ingresos extraordinarios únicamente podrán destinarse a inversiones de capital
5. No podrá contraerse ningún compromiso ni efectuarse pagos fuera de las asignaciones contenidas en el presupuesto o en contravención a las disposiciones presupuestarias del mismo
6. Los gastos de funcionamiento no podrán exceder de los siguientes limites:

Cuadro 1
Límites para gastos de funcionamiento de las municipalidades

Ingresos anuales corrientes	Gastos de funcionamiento
Hasta L. 3,000,000.00	Hasta 65%
De L3,000,000.01 hasta 10,000,000.00	Hasta 60%
De 10,000,000.01 hasta 20,000,000.00	Hasta 55%
De 20,000,000.01 hasta 32,000,000.00	Hasta 50%
De 32,000,000.01 hasta 50,000,000.00	Hasta el 45%
De 50,000,000.01 en adelante	Hasta 40%

Fuente: Ley de Municipalidades.

7. Los bienes y fondos provenientes de donaciones y transferencias para fines específicos, no podrán ser utilizados para finalidades diferentes;
8. No podrán hacerse nombramientos, ni adquirir compromisos económicos cuando la asignación esté agotada o resulte insuficiente, sin perjuicio de la anulación de la acción y la deducción de las responsabilidades correspondientes.

La violación de lo antes expuesto será motivo de la suspensión del funcionario o empleado responsable y la reincidencia, será causal de remoción.

Administración del presupuesto

La administración de todo el presupuesto de ingresos y egresos del municipio incluyendo contratación del personal, compra o venta de propiedades municipales, etc., implica la toma de decisiones que afectan sensiblemente a todos los habitantes del municipio. Por esta razón, como lo establecen los artículos 71 el producto de la venta de bienes inmuebles ejidales solo podrán ser vendidos para utilizar los fondos obtenidos en obras de beneficio social y como lo dice el artículo 72 no se podrán vender los bienes inmuebles de uso público so pena de nulidad absoluta y responsabilidad civil y penal para los involucrados. En decisiones que afecten este tipo de bienes deben tener una opinión técnica importante y que se debe tomar en cuenta los miembros de los Consejos de desarrollo municipal (Art. 49).

Los ingresos cuyo origen está en la actividad económica del municipio están regulados por el plan de arbitrios de la municipalidad el cual viene a ser una ley de cumplimiento local emitida por la corporación municipal, otros ingresos, como por ejemplo, las transferencias del gobierno central son reguladas por la Ley de Municipalidades, su reglamento y sus reformas respectivas.

Los pagos se deben hacer contra entrega de comprobantes; cada municipalidad, según sus posibilidades puede mandar a imprimir sus propios formatos de pago, pero en todo caso deberá contar con la aprobación del Tribunal Superior de Cuentas.

Para dar atención a los programas de inversión que se proponga la municipalidad puede contratar empréstitos, también puede emitir bonos, formalizando su emisión mediante acta suscrita por el alcalde municipal o su representante y el presidente del Tribunal Superior de Cuentas (artículos 87, 88 y 89 de la Ley y 188 y 189 del reglamento) debiendo incluirse, además el voto favorable de la mayoría de regidores de la corporación municipal.

Las transferencias del gobierno central son reguladas por el artículo 91 de la ley modificado en septiembre del 2000 y que define los siguientes aspectos:

Control y evaluación

Incluye la verificación de las normas de recaudación y el cumplimiento de los plazos establecidos en los planes de la municipalidad. Además implica la revisión de cumplimiento o incumplimiento de los renglones presupuestarios proyectados. La garantía de la efectividad de un buen control está en el uso de estadísticas constantemente actualizadas. La finalidad de este paso es la de poder aplicar correctivos cuando estos sean necesarios.

Normalmente el seguimiento a este paso del ejercicio presupuestario no cuenta con la asesoría de ninguna secretaría de Estado y más bien se deja a las posibilidades de las autoridades locales con sus equipos administrativos.

En enero de cada año la municipalidad aprueba la liquidación del presupuesto misma que es enviada a la Secretaría de Gobernación. Aunque sería de esperarse que dicha liquidación se hiciera a la Secretaría de Finanzas, suponemos que se hace ante la Secretaría de Gobernación pues es esta dependencia del poder ejecutivo quien maneja todo lo relacionado con el fortalecimiento institucional de los municipios a nivel nacional incluyendo de manera especial la asesoría técnica para la elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto municipal.

Control del gasto local

La Ley de Municipalidades y la práctica de las comunidades han institucionalizado las figuras que están destinadas a ser los canales por medio de los cuales la sociedad civil local ejerza su derecho a influir en la formulación y ejecución del presupuesto con orientación social. A continuación se mencionan las más conocidas y que actualmente están funcionando en alguna medida:

1. Los auditores: la ley establece que toda municipalidad con ingresos mayores al millón de lempiras debe contar con un auditor quien depende directamente de la corporación municipal (arts. 52 al 55 de la Ley). Actualmente la mayoría de municipalidades con presupuestos mayores de un millón cuentan con un auditor, aunque, por su cercanía con el alcalde no se tienen mayores garantías de su independencia de acción.

Los Consejos de Desarrollo Municipal no ejercen acciones de control, según los participantes del taller, sino de participación en el presupuesto como asesores.

2. Los Comisionados Municipales: esta figura nació a instancias del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y fue introducida en las reformas del 2000. Entre sus funciones están las de velar por el cumplimiento de la Ley de Municipalidades, presentar todo tipo de peticiones a las autoridades municipales, velar por el respeto de los derechos humanos, a la diversidad cultural, velar por los bienes de las comunidades y por el bien común, coadyuvar a la prestación de servicios de procuración y asistencia social a las personas y sectores vulnerables, supervisar la ejecución de subsidios que se otorguen a los patronatos y organizaciones de la sociedad civil, otras que determine el reglamento (Art. 59 reformado por el Decreto 127-2000). Obviamente a esta figura corresponden tareas de auditoría social y procuración de derechos humanos especialmente para poblaciones vulnerables, lo cual le daría a esta figura un papel preponderante en la aportación de ideas para orientar la inversión social en el municipio y garantizar su correcta ejecución; desgraciadamente en la mayoría de los casos no se le ha dado el apoyo necesario y sus peticiones no han sido tomadas en cuenta con la importancia que merecen.

3. Las Comisiones de Transparencia: Esta forma de participación ciudadana no esta contemplada en la Ley, sin embargo por una parte tendría que ser una consecuencia lógica del trabajo de Auditoría social que corresponde al comisionado municipal y por otra, hay una demanda significativa por parte de la población para que este equipo de apoyo ejerza su ciudadanía a través del control ciudadano de la gestión local.

Las personas que representan estas figuras de participación dentro del municipio requieren en la mayoría de los casos tres ingredientes cuya carencia las hace poco funcionales: formación intensiva, sistemática y constante para el desempeño de sus puestos; la voluntad política de las autoridades locales para apoyar el desarrollo de sus funciones y, una sociedad civil organizada fortalecida y que vea en ellos a legítimos representantes de sus intereses ante las autoridades locales. En un balance general de estas figuras, tomando en cuenta los ingredientes mencionados se puede decir que su funcionamiento es aún muy pobre a efectos de ejercer verdadero control. Los auditores

son elegidos y, normalmente son personas de confianza del alcalde municipal; los Consejos de Desarrollo Municipal cuando existen en el municipio están, con honrosas excepciones cooptados por el alcalde; los comisionados municipales, cuando funcionan, se inclinan más a la atención de casos particulares de violaciones de derechos humanos que al apoyo del ejercicio de petición de rendición de cuentas; por último, comisiones de transparencia son todavía una experiencia nueva en el país pero que ha despertado muchas expectativas.

Cuadro 2
Sinopsis de las fases de la elaboración del presupuesto municipal

Fase presupuestaria	Dinámica de ejecución	Documentos necesarios	Comentarios
Elaboración o formulación	Se trabaja en una taller aproximadamente de tres días, principalmente con el personal encargado del presupuesto. Se repasa todo el proceso presupuestario y el producto final es un primer borrador de presupuesto	- Informes rentísticos del año pasado - Presupuesto ejecutado el año anterior al que se esta presupuestando - Plan de arbitrios - Planillas de sueldos y salarios que paga la Municipalidad - Controles de fichas prediales - Plan de arbitrios - Control de contribuyentes	En la mayoría de casos el proceso entero se realiza sin que participe un representante de la Corporación Municipal. En algunos lugares se paga para que se haga.
Discusión y aprobación	Se hace una lectura de todo el presupuesto en presencia del pleno de la Corporación municipal.	Primer borrador del presupuesto elaborado entre los técnicos de la Secretaría y los empleados municipales. Plan de arbitrios.	
Ejecución	Es el desarrollo de compras, con-	Ordenes de compra.	Normalmente la ejecución del pre-

Fase presupuestaria	Dinámica de ejecución	Documentos necesarios	Comentarios
	trataciones, adquisición de compromisos de pago y demás operaciones que afecten los renglones presupuestarios.	Ordenes de pago, Registros de catastros. Recibos de ingresos de tesorería. Libros mayores. Libro diario.	supuesto es una actividad en la que se ven involucrados el alcalde, el tesorero y el encargado del presupuesto.
Administración del presupuesto	Es una parte del proceso íntimamente ligada a la ejecución presupuestaria que está vinculada con el manejo de la hacienda pública (bienes inmuebles posesión de la municipalidad, áreas públicas y manejo de activos fijos en general)	Libros mayores. Control de terrenos y edificios pertenecientes al municipio.	
Control y evaluación	La Ley de Municipalidades en el artículo 46 establece que el alcalde debe informar trimestralmente sobre su gestión a la corporación municipal y semestralmente al Gobierno Central; este control incluye la ejecución del presupuesto.	Formato de liquidación final del presupuesto, Control de ampliaciones y transferencias intrapresupuestarias, Control de notas de cobro enviadas por catastro, Control de mora tributaria Fichas de los contribuyentes.	

Nota: Salvo muy raras ocasiones a nivel nacional, la sociedad civil es la gran ausente en este proceso aunque las decisiones que allí se toman le afecten sensiblemente. Lo que normalmente sucede es que, a lo largo del año se han recogido las principales necesidades de las comunidades partiendo de las solicitudes de ayuda que estas presentan; la inversión social que se proyecta será un reflejo de estas solicitudes y no el fruto de un proceso de priorización, previa consulta.

5.3 Desafíos del proceso presupuesto municipal

Municipalidades con personal poco calificado

Otro factor a resaltar es el grado de escolaridad de las personas que manejan los presupuestos, ya que solo las municipalidades grandes del país, que son una minoría poseen personal calificado tanto en nivel educativo como en experiencia, la gran mayoría de tesoreros (as) y auditores cuentan solamente con secundaria incompleta y en el mejor de los casos secundaria completa. Un fuerte incentivo a esta situación son los bajos salarios.

Las limitaciones en la formación de los empleados municipales tiene consecuencias en la implementación de procesos de fortalecimiento en el cumplimiento de sus funciones y de planificación de desarrollo. Una alternativa surgida en los últimos años son las Unidades Técnicas Intermunicipales, las cuales han surgido por la conformación y consolidación de las mancomunidades. Estas unidades de apoyo técnico son un gran auxilio para los municipios, sin embargo resultan insuficientes ante la gran gama de trabajo que tiene que hacerse en los inicios de un proceso de planificación estratégica y operativa. Recordemos que en muchos de los municipios el desarrollo local es una actividad incipiente y requiere de muchos recursos económicos y humanos.

Obstáculos a la participación ciudadana

Otro factor comunmente observado en las municipalidades es la diferencia entre el discurso y el las acciones de gobierno de muchos alcaldes, estos se manifiestan como personas muy abiertas y participativas pero en al realidad son personas muy cerradas y de muy difícil acceso. Esto se manifiesta al visitar algunas municipalidades y solicitarles informaciones sobre sus finanzas internas estos se comportan muy apáticos para brindar información, sobre todo por parte de los tesoreros y auditores quienes por falta de capacitación consideran que los informes que ellos llevan son informes privados y confidenciales, mientras que la ley establece que son documentos públicos que pueden y deben ser conocidos por la población.

El mecanismo de participación más utilizado en nuestros municipios es el cabildo abierto, sin embargo este tipo de asambleas se hacen con demasiadas limitaciones entre las que se pueden mencionar,

la poca anticipación con que son convocados, la falta de información relevante para quienes son invitados a participar, la discriminación al momento de hacer la convocatoria, etc.

La participación de la mujer en todos estos procesos es mínima, la ley de igualdad de oportunidades de la mujer establece que cuando menos un 30% de los cargos de elección pública debería estar en manos de la mujer, pero al revisar las municipalidades, el patronato, e incluso en el mismo congreso nacional vemos como esto es una gran utopía.

Autonomía financiera

La mayoría de los proyectos de gran envergadura son hechos gracias a la cooperación internacional y otro buen porcentaje se hace utilizando la deuda pública. Cabe mencionar que sólo las municipalidades grandes (A y B) tienen acceso a estos préstamos en los que, dicho sea de paso, el gobierno central funge como aval. Hasta la fecha sólo la Municipalidad de Puerto Cortés ha logrado un préstamo directamente con el BID, estos fondos fueron utilizados en un proyecto de aguas negras.

Sin duda está colaborando significativamente a la disminución de la independencia financiera de los municipios, las altas moras tributarias. Todavía en muchas municipalidades ser amigo del alcalde o de algún regidos es suficiente para estar excento de los tributos municipales. Esta situación se ve propiciada por la generación de catastros obsoletos y manuales, que producen muchos datos pero muy poca información.

6. Organizaciones de municipios

6.1 Participación en asociaciones regionales, nacionales e internacionales de gobiernos locales o alcaldes

Los municipios de Honduras se encuentran organizados en dos niveles, el primero como mancomunidad o unión de municipios –principalmente para la gestión– de zonas geográficas adyacentes; y en el segundo, en el ámbito nacional, organizados en la llamada Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), con fines deliberativos, de gestión y apoyo.

Además de lo anterior, diversas alcaldías del país han firmado convenios de hermanamiento con autoridades locales de diversas ciudades en el mundo, principalmente de los estados Unidos de América.

6.2 Coordinación e intercambio de experiencias a nivel nacional e internacional

Es vital para el buen desempeño de los gobiernos locales tanto el acceso a la información relacionada con sus funciones, como el manejo de literatura relacionada con el desempeño de sus funciones. Por desgracia ambas formas de aprendizaje no se dan, sino por excepción. Por una parte, a menudo se observan procesos de capacitación con poca vinculación con la praxis de la administración del municipio, por otra los equipos administrativos y los integrantes de las corporaciones municipales, como gran parte de la población, consideran la lectura como una distracción a sus responsabilidades como autoridades municipales.

Existe una vinculación a nivel nacional entre distintas organizaciones de desarrollo y municipios del país, observándose la presencia de organizaciones de orígenes variados, como españoles, italianos, estadounidenses, canadienses y europeos en general, que realizan intervenciones de distinta profundidad en las municipalidades y que se han convertido, junto con los grupos nacionales –gubernamentales y no gubernamentales– en piezas determinantes para el desarrollo municipal.

La vinculación con los agentes de desarrollo antes mencionados, propicia la participación de funcionarios municipales en eventos nacionales e internacionales, donde se intercambian experiencias y se adquieren, por ende, conocimientos valiosos para el mejor desempeño de las corporaciones municipales.

En dichos espacios tanto nacionales como internacionales, existen experiencias que han sido particularmente promocionadas, como la capacidad de autogestión de las municipalidades de San pedro Sula y Puerto Cortés, la experiencia de la Comisión de Transparencia Municipal de la ciudad de Santa Rosa de Copán y otras de planificación participativa del desarrollo municipal.

Una fuente que en los últimos años ha adquirido un papel relevante en el proceso de formación de los funcionarios municipales, la

constituye la Asociación de Municipios de Honduras, como medio para la gestión de capacitaciones dirigidas a funcionarios y empleados municipales.

Un elemento primordial que ha sido dejado de lado por las autoridades municipales, lo constituye la ausencia - especialmente en los municipios más pequeños - de bases de datos actualizadas en los municipios, pues si bien estadísticas poblacionales pueden ser consultadas a través del Instituto Nacional de Estadísticas, no existe información referenciada sobre los avances en los planes y programas municipales. No obstante, se observan avances en el proceso en la mayoría de los municipios, donde se han iniciado procesos de catastro municipal y de sistematización del trabajo municipal.

7. Conclusiones y recomendaciones

Consideramos que la planificación es una condición imprescindible para la elaboración de un presupuesto de forma participativa, por esta razón hemos querido cerrar nuestra investigación citando un par de ejemplos de buenas prácticas en materia de planificación, antes de hacer una serie de consideraciones que podrían tomarse como producto de todo el trabajo en su conjunto.

La Planificación estratégica del Municipio un ejercicio de autentica participación

Durante el 2003 la Dirección de Participación ciudadana de la Secretaría de Gobernación emprendió la iniciativa de elaborar con varias municipalidades del país sus correspondientes planes estratégicos. Nos parece importante esta iniciativa por varias razones, en primer lugar, por las posibilidades de gestión de financiamiento que puede abrir esta Secretaría si lograra vincular estos planes con la estrategia de reducción de la pobreza que se esta tratando de implementar en el país.

[15] La exposición presentada se basa en el Manual para la formulación, ejecución y liquidación del presupuesto por Programas para las Municipalidades, utilizado por la Secretaría de Gobernación en sus talleres de capacitación a funcionarios públicos sobre elaboración, ejecución y liquidación presupuestaria.

También es significativo el hecho de que se haga el ejercicio con municipalidades pobres pues esto daría la oportunidad para crear, desde la práctica modelos de planificación aplicables de forma masiva en el país pues la mayoría de nuestros municipios son rurales. Por otra parte, esto puede constituir un ensayo de apertura a la participación para las autoridades locales especialmente en estos municipios en donde lo normal es que unas cuantas personas tomen decisiones por toda la población; por último, esto ha sido una demostración de que la planificación participativa es posible.

El objetivo general del taller de planificación estratégica que se propuso era el de analizar, con la participación ciudadana, las condiciones, deficiencias y potencialidades que tiene el municipio para alcanzar el desarrollo socioeconómico, considerando los problemas mas sentidos de la población, buscando solución a los mismos en forma racional y sostenible mediante acciones de impacto para toda la población.

Entre sus objetivos específicos estaban: construir una visión consensuada del municipio; definir áreas prioritarias de acción de acuerdo a la estrategia nacional para la reducción de la pobreza y la mitigación de desastres naturales; identificar proyectos de importancia estratégica; identificar prioridades para el financiamiento; orientar la inversión de la cooperación externa.

En el desarrollo de los talleres se tocaron los siguientes temas:

a. Características sociales, económicas y servicios de los municipios
b. Análisis de las condiciones de desarrollo
c. Establecer visión de futuro o de desarrollo
d. Definición de estrategias de desarrollo
e. Propuesta de proyectos estratégicos

Todas las temáticas mencionadas, previa anuencia de las autoridades a colaborar en el proceso, se desarrollaban a lo largo de dos jornadas de ocho horas y al final se recogían todos los insumos para la elaboración del plan estratégico en las oficinas de la secretaría; el plan terminado era devuelto un mes después para ser aprobado por la corporación y para darle el seguimiento correspondiente.

En varias municipalidades ya había plan estratégico, en estos casos sólo se hacía una revisión para hacer las correcciones que fueran necesarias. Con esta revisión se buscaba verificar que los planes

tuvieran los componentes y programas mínimos para ser congruentes con la visión que se plantea del municipio; además se consultaba a la población para que por ellos mismos revisaran los contenidos del plan y, en caso necesario, hacer las correcciones necesarias. Tanto en el caso de la elaboración cómo en los de revisión de planes se mostraba, a los municipios la información que sobre ellos maneja la Secretaría de Gobernación; esto permitía hacer un mapeo situacional de las potencialidades y limitaciones de los municipios y cotejarlo con la información de primera mano, y con las percepciones de los habitantes. También la validación tenia una duración de dos días y los contenidos principales eran los siguientes:

a. Diagnóstico situacional rápido del municipio e intercambio de opiniones sobre el mismo con los participantes.
b. Repaso de indicadores de desarrollo humano del municipio según el Fondo de las Naciones Unidas para el desarrollo y la estrategia para la reducción de la pobreza.
c. Comparación entre el diagnostico del municipio presentado y el actual plan de desarrollo.
d. Aplicación de ficha de validación del plan previamente establecida por la Secretaría de Gobernación.
e. Verificación y reelaboración de visión de futuro y de las estrategias de desarrollo del municipio.
f. Redefinición de los objetivos de los programas de desarrollo.
g. Actualización de los proyectos priorizados.

Una bondad de este proceso fue la de servir de punto de encuentro entre las sociedad civil local y las autoridades para que ambas partes se convirtieran a lo largo de la elaboración y ejecución del plan en socios estratégicos claves.

El presupuesto debe ser un reflejo de la planificación del desarrollo del municipio más que una simple distribución de recursos económicos sobre la base de las posibilidades de ingresos. Sin duda alguna, estas prácticas deben ser retomadas. Sin embargo, para que sus efectos sobre la mejoría de participación de los habitantes y sobre las prácticas de los gobiernos locales sean efectivos todavía habrá que mejorar algunos aspectos, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

Crear un compromiso mayor de la población y de las autoridades locales. Todavía falta invertir mucho tiempo y esfuerzo para

hacer entender a los habitantes de los municipios y a los que ejercen el gobierno en ese ámbito que la planificación es la adquisición de un compromiso que requiere del empleo de todos los recursos disponibles para hacer de lo planificado una realidad benéfica para todos.

Los objetivos estaban mas allá de lo que se proponían hacer con el tiempo y los recursos disponibles. Examinado el marco conceptual que se manejaba para estos talleres de planificación se observó claramente que excedían las posibilidades de dos días de trabajo; el peligro en estos casos es que sacrifique la calidad del trabajo realizado en aras de la celeridad del proceso.

Dedicar más tiempo a cada plan. Se considera que para abordar la complejidad mínima de un plan estratégico de un municipio se requiere al menos de una semana de trabajo con actores claves del desarrollo local. En el caso del ejercicio hecho por la Secretaría de Gobernación se contaba con estos elementos humanos pero el tiempo de trabajo fue demasiado corto[16].

Trabajar en la elaboración de indicadores de resultados. Se sabe que dentro de la planificación estratégica, la elaboración de indicadores de resultados es clave en cuanto ofrece la posibilidad de medir los logros parciales y totales de manera fácilmente constatable para aquellos quienes sigan el proceso de planificación. En el caso del proceso llevado a cabo por la Dirección de Participación y Organización Ciudadana se finalizó el taller y los participantes se retiraron sin tener en sus manos esta mínima garantía de éxito.

Disminuir el grado de inducción. La participación de la ciudadanía en términos numéricos a lo largo de los talleres fue bastante buena, pero los resultados obtenidos todavía están muy retocados por los técnicos de la Secretaría de Gobernación; hace falta que la gente lidere mas directamente el proceso. Los insumos recogidos en los talleres no se los deberían traer los técnicos para terminarlos de elaborar en la Secretaría, sino que deberían ser retomados por la sociedad civil organizada del municipio para seguir alimentando un proceso

[16] A este respecto puede ser muy ilustrativa la dinámica aplicada por el Proyecto de Oportunidades de desarrollo y Empleo Rural (PODER) en 26 municipalidades de Valle, el Sur de Francisco Morazán, La Paz, Intibuca y Lempira; dicho proyecto se esta coejecutando desde 1997 hasta la fecha entre CARE Internacional en Honduras y la Secretaría de Gobernación.

que no es ni muy corto ni tan sencillo como para empezarlo un lunes y terminarlo el martes de la misma semana.

Llamar a cooperantes externos presentes en los municipios a la elaboración de los planes. Un alto porcentaje de los planes de desarrollo del municipio es pagado con fuentes financieras que vienen de fuera del municipio: transferencias del gobierno central, grupos de amigos de los municipios, organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación externas, etc. La presencia de estos actores del desarrollo local es imprescindible en la elaboración de cualquier plan estratégico u operativo en el que se pretenda involucrar a actores claves. Esto no solo por los fondos que puedan movilizar hacia el ámbito local, sino también por los aportes técnicos para orientar la inversión social.

Garantizar el apoyo para el plan dentro del presupuesto anual del municipio. Por las características de un plan estratégico de desarrollo, estamos de acuerdo que no se le pueden aplicar cantidades exactas de fondos dentro del presupuesto anual del municipio. Pero sí se pueden asignar porcentajes para cada uno de los rubros, áreas o programas que tenga el plan estratégico. Al aplicar inmediatamente el resultado de este simple ejercicio se da la oportunidad a las personas para que puedan medir de forma concreta en el término de un año fiscal los resultados obtenidos en la planificación.

Una propuesta de planificación operativa con participación

El momento decisivo de la planificación estratégica es de llevarla a la práctica; de ahí que el primer obstáculo a este tipo de planificación de largo plazo sea normalmente la adecuada propuesta de indicadores de resultados.

Dando un paso más adelante, los indicadores se ponen a prueba al momento de convertir la planificación estratégica en planificación operativa. Hasta el momento en que se les asignen recursos específicos al logro de las metas se sabrá si estas se van a lograr o no.

Es en este momento que la visión, la misión y los objetivos fijados en el proceso de planificación estratégica se vuelven útiles y prácticos o revelan su ineficacia y su falta de correspondencia con la realidad. De nada sirve gastar tiempo y esfuerzo en un largo camino de

planificación estratégica si al final no se culmina el proceso con un plan operativo.

Por lo demás, este plan es el que brinda la posibilidad de proyectar las metas de desarrollo en el presupuesto local cuyo ejercicio administrativo es anual. En casi todas las municipalidades del país el plan operativo que acompaña el presupuesto local representa el cumplimiento de un requisito; lejos de ser un ejercicio participativo, se reduce al llenado de un formulario preestablecido en donde algunos empleados municipales intentan reflejar cuál va a ser la inversión social y los gastos administrativos que se van a realizar durante el próximo año fiscal.

Desde 1997 CARE Internacional en Honduras, la Secretaría de Gobernación y otras organizaciones no gubernamentales, han venido apoyando a un grupo significativo de municipalidades[17] con las que han hecho planificación estratégica y planificación operativa con cierto éxito. A continuación se presentan las distintas fases en las que divide el proceso apoyado:

1. **Encuentro con alcaldes:** en este primer encuentro, además de proponer el proceso que normalmente se utiliza se explica la íntima relación de la planificación operativa con la estratégica. En esta reunión, así como en todas las demás, tienen participación la mayoría de personas que colaboraron en la elaboración del Plan Estratégico.

2. **Reuniones de corporaciones municipales.** En todos los municipios con los que se hizo PELP se daba por descontado que también se haría planes operativos así que las corporaciones, en la reunión en la que se trató el asunto se dedicaron a examinar el procedimiento a utilizar.

3. **Concertación interinstitucional:** La Corporación Municipal reunió a las instituciones presentes en cada una de las municipalidades atendidas. En esta reunión se presentó la propuesta de planifi-

[17] Este proyecto forma parte del Programa de Seguridad Alimentaria que coejecutan CARE Internacional y las Secretarías de Salud, Agricultura y Ganadería y, Gobernación y Justicia. En su primera fase de 1996 a 2000 trabajó en 24 municipios de Valle, Sur de Francisco Morazán, La Paz, Intibucá y Lempira; en su segunda fase, de 2001 a 2005, está presente en 15 municipios de Lempira, Intibucá y La Paz en el centro y el occidente del país.

cación aprobada por la Corporación Municipal y se concertaron las fechas para realizar los siguientes pasos de la planificación.

4. **Capacitación a través de talleres:** con la participación de autoridades departamentales, municipales, ONGs y OGs, presentes en el municipio se montó un taller sobre el tema. En estos talleres se abordaron temas sobre seguridad de medios de vida, planificación estratégica y operativa, participación ciudadana y legislación municipal, que servirán como marco teórico para la formulación de toda la planificación municipal en una dinámica participativa.

   Finalmente, se firman cartas de entendimiento entre las autoridades locales y las organizaciones e instituciones presentes en los municipios para dar seguimiento a la elaboración y ejecución de los planes.

5. **Elaboración de planes de acción comunitarios.** Para esto se convocó a asambleas comunitarias para que la población expusiera y priorizara sus necesidades y problemas. Finalmente, cada comunidad, con el apoyo de empleados de la municipalidad y los técnicos del proyecto, elabora un Plan de Acción Anual.

6. **Elaboración de planes operativos anuales de los municipios**. Partiendo de la revisión de los planes de acción comunitaria y tomando como base toda la información adicional sobre el estado actual del municipio y de sus posibilidades y recursos se procede a la elaboración de los Planes Operativos Municipales.

7. **Mesas de concertación.** Para esto los gobiernos municipales convocaron a todas las instituciones cooperantes en el municipio, con el propósito de exponerles los planes elaborados y solicitarles el apoyo técnico y financiero para la ejecución de los mismos. En esta misma reunión, las instituciones dan respuestas a las expectativas de los municipios, considerando su capacidad, cobertura y recursos disponibles.

8. **Aprobación del Plan Operativo Anual.** En reunión de Corporación Municipal, se presentan los planes operativos municipales para su aprobación y asignación de presupuestos para su ejecución.

9. **Socialización de planes operativos municipales.** En sesiones de cabildo abierto convocadas por la Corporación Municipal, se dan a conocer los planes de los municipio, esto con la finalidad de que

todas las fuerzas vivas lo conozcan y se incorporen al proceso de ejecución, monitoreo y evaluación de los mismos.

La garantía de cumplimiento de estos planes está principalmente en dos elementos: en primer lugar en la firma de cartas de compromiso entre las municipalidades y los organismos cooperantes en el desarrollo del Municipio; por otra parte en el hecho de que todo el proceso de planificación y capacitación ha sido acompañado por las autoridades locales y líderes reconocidos de la sociedad civil del municipio.

Paralelo a esta dinámica de capacitación desde la práctica este proyecto incluía formación para los cuadros administrativos en materia de administración financiera y tributaria de todos los empleados municipales y de las autoridades locales.

Como país se tiene todavía un atraso considerable en lo referente a participación ciudadana sea porque no hay entre quienes ejercen el gobierno una intención sincera por distribuir el poder que como conclusión de un proceso eleccionario les ha tocado en suerte; sea por la indeferencia con la que todavía continuamos viendo los asuntos públicos. Sin duda alguna la forma más explicita de esta indeferencia es el hecho de que hasta la fecha, en ningún municipio del país se haya elaborado y dado seguimiento a un presupuesto participativo.

Sin duda alguna aumentar la efectividad de la participación ciudadana para mejorar la influencia de las mayorías de ciudadanos en la elaboración/ejecución de planes y la auditoría social requiere de un esfuerzo complejo y de largo plazo, el cual implicaría un esfuerzo creativo del gobierno nacional y local, la sociedad civil organizada y la empresa privada. Pensamos que hay un marco legal adecuado para emprender esta empresa y que el camino ya emprendido por muchas organizaciones de la sociedad civil, algunas autoridades locales y nacionales y la colaboración externa va en la dirección correcta.

Es obligatorio señalar que el proceso de planificación del desarrollo sea este estratégico u operativo es distinto de la elaboración del presupuesto local. Son momentos distintos y complementarios y si el primero puede resultar relativamente fácil pues es en cierto modo describir lo que se quiere; el segundo es mucho más difícil pues supone afrontar temas de difícil tratamiento como son la transparencia en el uso de recursos y la orientación del presupuesto general hacia el ámbito local.

Recomendaciones para ampliar la participación en la orientación financiera del Municipio

Con el interés de contribuir en alguna medida al debate que se debe hacer en torno a los asuntos presentados en esta investigación consideramos que algunos énfasis para que se deben hacer para ampliar la participación en la orientación financiera de los municipios son los siguientes:

- **Elaboración de un esquema participativo de la elaboración del presupuesto local**

La metodología y, en general, el esquema de capacitación que está siendo utilizado por la Secretaría de Gobernación es todavía demasiado académico si se pretende dar a conocer el procedimiento de elaboración y ejecución presupuestaria a la sociedad civil organizada en general. Se debe primero, tener una idea clara de lo que hay detrás de cada renglón presupuestario, luego dar a conocer en lenguaje sencillo estos contenidos esenciales a la población para que estos últimos puedan conocer en qué les afectan positiva o negativamente las actividades que proyecta el plan financiero por programas.

- **Voluntad política de los partidos gobernantes para distribuir su cuota de poder**

En Honduras las decisiones realmente importantes continúan siendo el feudo de unos pocos y esto en gran parte es debido a la poca apertura de las estructuras partidarias para dejarse influir por las ideas e iniciativas que nacen de la sociedad civil. Quienes dictan pautas en los partidos políticos, sobre todo en los tradicionales, parecen ignorar los efectos positivos de delegar funciones; olvidan por ejemplo que esto equivale a generar corresponsabilidad en la dirección de los asuntos públicos. Por otra parte parecen indiferentes ante el potencial de aumento de la credibilidad que reside en la rendición de cuentas la cual no es sino otra forma de democratizar el gobierno, sea al nivel nacional como al nivel local.

- **Descentralización de la gestión de los proyectos de las instituciones de compensación social del estado**

Luego de una larga lucha (son ya más de diez años) hasta se empiezan a descentralizar los proyectos del Fondo Hondureño de

Inversión Social. Hasta ahora las contrataciones para proyectos en los distintos municipios, no importa cuan lejos estén del centro del país, las hace el FHIS con todas las limitaciones que esto supone. Consideramos, cae por su propio peso, que quienes conocen mejor sus necesidades son las personas que viven dentro del término municipal y que son ellos los más indicados para indicar qué tipo de obra quieren, cuando la quieren ver terminada y quiénes son los técnicos más aptos para hacerla. Cabe resaltar que estamos hablando de involucrar a toda la población en las decisiones para contrataciones y no exclusivamente a los representantes de los gobiernos locales.

- **Garantizar la independencia de los consejos de desarrollo municipal**

La Ley de Municipalidades privilegia dos figuras colectivas de participación ciudadana, la Comisión de Desarrollo Municipal y a los patronatos. De los dos el primero podría ser el más representativo de los intereses de la sociedad; pero es preocupante la excesiva proximidad que esta figura tiene con el alcalde municipal: él lo preside y por ende él convoca a las reuniones, la corporación es quien nombra la figura. Esto provoca una excesiva dependencia que no debería darse precisamente porque hay muchos casos en los que esta situación hace que el alcalde y su corporación sean juez y parte en ciertas decisiones que afectan a toda la población.

- **Creación de mecanismos de auditoría social en el término municipal**

La auditoría social se puede aplicar sobre una amplia gama de instituciones, organizaciones y actividades que se realizan en el término municipal y que afectan a toda la población; sin embargo la Ley de Municipalidades sólo confiere funciones de auditoría social al Comisionado Municipal. Es obvio que esta figura debe tener, además del apoyo de la Corporación (que ya lo menciona la Ley), un equipo preferentemente de voluntarios que lo asistan para el desempeño de sus funciones. Hasta ahora en Honduras se han formado en varias municipalidades Comisiones de Transparencia y es esta la figura que debería asumir la asistencia al comisionado de la que hablamos.

- **Coordinación interinstitucional de la colaboración externa en el municipio**

El aislamiento en la consecución de las metas que se proponen cada uno de los proyectos e instituciones presentes en los municipios, sigue siendo una realidad en el país. Se deben abandonar las razones reales o ficticias que propician este aislamiento y todas las instituciones deberían trabajar en los municipios en torno a los lineamientos de la Corporación Municipal y obedeciendo a las prioridades de la población en general. Por otra parte las aportaciones hechas se deberían incluir dentro del presupuesto municipal para que la realización de las obras realizadas vía cooperación externa aumenten la credibilidad de los gobiernos locales y sean sujeto de control un acucioso control social.

- **Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.**

La elaboración de planes y presupuestos participativos son sinónimos de una sociedad civil organizada, beligerante e influyente. Por desgracia, aunque la participación es necesaria y aun vital, no se cuenta en los municipios, con honrosas excepciones, con organizaciones de la sociedad civil creadas para trabajar en conjunto con el gobierno. En Honduras es tarea pendiente la unificación de las organizaciones de la sociedad civil, su fortalecimiento mediante el ejercicio adecuado de sus funciones y la unificación de ésta con el gobierno para proponerse y buscar objetivos comunes.

- **Institucionalización de la planificación del desarrollo**

Actualmente no hay ningún asidero fuerte en la Ley que obligue a las autoridades locales a planificar; a duras penas se hace una breve alusión a esta actividad cuando, en la Ley de Municipalidades se propone lo relacionado con el presupuesto por programas. Esto representa un grave obstáculo para el ejercicio de la auditoría social pues ante tal situación la población aunque quisiera ejercer algún control sobre los asuntos públicos, no lo podría hacer pues no tendría manera de saber cuáles son las metas que se supone debería monitorear.

- **Democratización de la ley de municipalidades**

Consideramos que la Ley de Municipalidades como principal órgano jurídico dentro del municipio merece una revisión a la luz de la mayoría de las recomendaciones expresadas. Especialmente debería

tomarse más en cuenta la necesidad de institucionalizar la planificación del desarrollo, la independencia de acción de los concejos de desarrollo municipal, la apertura de la elaboración y ejecución presupuestaria y, en general, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Bibliografía

Ley de Municipalidades de Honduras

Entrevistas a Alcaldes Municipales, Regidores municipales y encargados de Fortalecimiento municipal de la Secretaría de Gobernación.

Proyecto Estado de la Región. (1999). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Proyecto Estado de la Región.

Reglamento General de la ley de Municipalidades de Honduras

SIL Sistema de información Legal

Paginas Web:

Congreso Nacional de Honduras (www.congreso.gob.hn)

Secretaría de Gobernación y Justicia.

Manual para la elaboración de Presupuesto de la Secretaría de Gobernación y Justicia.

Diagnostico de la Pobreza, Mancomunidad del Valle de Sensenti.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha venido impulsando el proyecto *"Hagamos las Cuentas: Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas"*, el cual busca crear las condiciones propicias para mejorar la gobernabilidad democrática, a partir de la creación de espacios de diálogo y negociación entre actores políticos y sociales en la toma de decisiones públicas en el espacio local.

Los ejercicios de planificación y presupuestación participativa son herramientas fundamentales para promover el *oficio de la ciudadanía* y estrechar los vínculos entre las comunidades y sus gobiernos locales. Para lograr que estas iniciativas sean reales y efectivas se requiere por un lado la voluntad política de las autoridades, así como que la ciudadanía conozca y se apropie del conocimiento en materia de descentralización, espacios de participación y el ciclo presupuestario.

El material contenido en este folleto pretende contribuir en la difusión de información y la apropiación del conocimiento de todas aquellas personas que trabajan en el fortalecimiento de la democracia y especialmente en la promoción de la ciudadanía activa en el espacio local.

Ibis
Derechos, educación y desarrollo

FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO