

# Trends in Decentralization, Municipal Strengthening and Citizen Participation in Central America, 1995—2003

April 2004





# **Trends in Decentralization, Municipal Strengthening, and Citizen Participation in Central America, 1995–2003**

**April 2004**

Prepared for

U.S. Agency for International Development  
Bureau for Latin America and the Caribbean  
Office of Regional Sustainable Development

Prepared by

INTERNATIONAL CITY/COUNTY MANAGEMENT ASSOCIATION  
Cooperative Agreement No. LAG-A-00-98-00060-00



# Contents

List of Boxes.....	iii
Acronyms.....	iv
Acknowledgments.....	vii
Executive Summary.....	ix
Progress in Strengthening Local Governance, 1995–2003.....	ix
Status of Decentralization.....	xi
Status of Municipal Government Strengthening.....	xi
Status of Local Democratic Practices.....	xii
Factors Associated with Progress Achieved.....	xiii
Municipal Government Associations.....	xiv
I. Introduction.....	1
Scope, Objectives, and Purpose of Report.....	1
Analytical Framework and Methodology.....	2
Definition of Terms.....	2
Analytical Model.....	3
Methodology.....	3
II. Environment for Local Governance Reforms, 1995–2003.....	5
Status of Local Governance in 1995.....	5
Trends Affecting Environment for Local Governance Development, 1995–2003.....	6
External Influences.....	6
Internal Influences.....	7
Municipal Government Reform Leaders.....	7
III. Progress Achieved in Decentralization, Municipal Government Strengthening, and Development of Local Democratic Practices, 1995–2003.....	9
Status of Local Governance in 2003.....	9
Decentralization Reforms, 1995–2003.....	11
Political Decentralization.....	11
Administrative Decentralization.....	16
Fiscal Decentralization.....	20
Municipal Government Reforms, 1995–2003.....	24
Municipal Government Performance and Organizational Capacity.....	24
Financial Management.....	31
New Initiatives— <i>Mancomunidades</i> .....	36
Reforms in Local Democratic Practices, 1995–2003.....	39
Participation Mechanisms.....	40
Participatory Development Planning.....	42
Country-by-Country Progress.....	42
Factors Affecting Results Achieved.....	48

IV. Municipal Associations.....	52
The Associative Movement in Central America, 1995–2003.....	52
Regional Associations.....	52
National and Subnational Associations .....	53
Other Municipal Initiatives .....	53
FEMICA .....	54
Evolution of FEMICA’s Role and Programs.....	54
Future Challenges for FEMICA.....	66
National Associations .....	70
Factors Influencing Association Performance .....	70
Current Challenges.....	74
 Bibliography .....	 77
 Annex: FEMICA Activities and Projects .....	 91

## List of Tables

Table II-1. Establishment of National Associations .....	6
Table III-1. Selected Characteristics: Municipal Government Elections .....	12
Table III-2. Municipal Government Autonomy and Functions .....	14
Table III-3. Provision of Typical Municipal Government Services: Law and Reality.....	17
Table III-4. Status of Decentralization in Central America.....	18
Table III-5. Municipal Government Revenues from Taxes and Fees.....	21
Table III-6. Direct Transfers of Revenue to Municipal Governments.....	22
Table III-7. Municipal Government Expenditures.....	23
Table III-8. Municipal Government Organizational Capacity and Performance .....	27
Table III-9. Municipal Government Employees .....	30
Table III-10. Local Revenue Generation .....	32
Table III-11. Accounting and Control Systems .....	34
Table III-12. Honduran Mancomunidades.....	37
Table III-13. New Initiatives by Municipal Governments.....	41
Table III-14. Citizen Participation Mechanisms (Law and Reality).....	46
Table III-15. Relative Progress Achieved, 1995–2003.....	49
Table IV-1. Evolution of the Central American Municipal Reform Agenda from FEMICA’s Perspective .....	57
Table IV-2. Laws Approved with the Support of the Municipal Affairs Legislative Commissions.....	61
Table IV-3. FEMICA Support to National Municipal Government Associations .....	63
Table IV-4. Status of the Central American Municipal Agenda, by Country .....	64
Table IV-5. Evolution in Association Performance, 1995–2003.....	71
Table A-1. FEMICA Activities, 1993–2003.....	91
Table A-2. FEMICA Projects (2003–2004 Action Plan).....	97

## List of Boxes

Box II-1. Clientelism and Patrimonialism .....	8
Box III-1. Establishment of Municipal Government Water Authority – San Isidro, El Salvador .....	16
Box III-2. Deconcentration of Port Operations Proceeds Slowly in Nicaragua’s South Atlantic Autonomous Region .....	20
Box III-3. Decentralization of Public Transportation in Nicaraguan Municipalities Improves Service.....	24
Box III-4. Joining Forces to Resolve Garbage Disposal Crisis in Municipalities Surrounding San Salvador, El Salvador .....	26
Box III-5. Cooperating with Local Businesses to Meet an Explosion in Community Needs – Choloma, Honduras .....	32
Box III-6. Adaptable System for Cadastre Surveys Developed in Nicaragua.....	33
Box III-7. Social Audit Procedures in Honduras .....	36
Box III-8. AMVIAL, Nicaragua .....	38
Box III-9. Joining Forces to Improve Tax Collections – Province of Los Santos, Panama ....	39
Box III-10. Citizen Participation Improves Water Service in Catacamas (Olancho), Honduras	40
Box III-11. Participatory Planning for Community Infrastructure Investments in San Salvador, El Salvador .....	44
Box III-12. Participatory Strategic Planning in the Municipality of Santo Tomás, Nicaragua, 2000–2001 .....	45

## Acronyms

AECI	Spanish Agency for International Cooperation, <i>Agencia Española de Cooperación Internacional</i>
AGAAI	Guatemalan Association of Indigenous Mayors and Municipal Authorities, <i>Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas</i>
AMHON	Honduran Association of Municipalities, <i>Asociación de Municipios de Honduras</i>
AMUNIC	Nicaraguan Association of Municipalities, <i>Asociación de Municipios de Nicaragua</i>
AMUPA	Municipal Association of Panama, <i>Asociación de Municipios de Panamá</i>
AMVIAL	Associative Agency for the Rehabilitation and Maintenance of Rural Roads, <i>Agencia Mancomunada de Rehabilitación y Mantenimiento Vial Rural (Nicaragua)</i>
ANAM	National Association of Municipalities of Guatemala, <i>Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala</i>
ANDA	National Water Authority, <i>Autoridad Nacional de Agua (El Salvador)</i>
ASIES	<i>Asociación de Investigación y Estudios Sociales</i>
BCIE	Central American Bank for Economic Integration, <i>Banco Centroamericano de Integración Económica</i>
CACIF	<i>Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales Industriales y Financiera</i>
CAFTA	Central American Free Trade Agreement
CAM	Municipal Affairs Commission, <i>Comisión para Asuntos Municipales</i>
CCAD	Central American Committee for the Environment and Development, <i>Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo</i>
CELCADEL	<i>Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales</i>
CEPAL	Economic Commission for Latin America, <i>Comisión Económica para América Latina</i>
CIDA	Canadian International Development Agency
CICAP	<i>Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública – Universidad de Costa Rica</i>
CIEPLAN	<i>Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica</i>
COMURES	Salvadoran Corporation of Municipalities, <i>Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador</i>
CONASA	National Water and Sanitation Authority, <i>Consejo Nacional del Agua y Saneamiento (Honduras)</i>
CONFEDELCA	Central American Conference for State Decentralization and Local Development, <i>Conferencia para la Descentralización Estados y Desarrollo Local de Centroamérica</i>
CONRED	<i>Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres</i>
COPECO	<i>Comisión Permanente de Contingencias</i>
CSO	Civil society organization
DANIDA	Danish International Development Agency
DIAKONIA	World Federation of Diaconal Associations and Diaconal Communities



FEDEPRICAP	Federation of Private Entities of Central America and Panama, <i>Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá</i>
FEMICA	Federation of Municipalities of the Central American Isthmus, <i>Federación de Municipios del Istmo Centroamericano</i>
FHIS	Honduran Social Investment Fund, <i>Fondo Hondureño de Inversión Social</i>
FIS	Social Investment Fund, <i>Fondo de Inversión Social</i> (Nicaragua and Guatemala)
FISDL	Social Investment Fund for Local Development, <i>Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local</i> (El Salvador)
FLACSO	Latin American School of Social Sciences, <i>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales</i> (Guatemala)
FUNDAZUCAR	La Fundación del Azúcar
FUNDAUNGO	<i>Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo</i> (El Salvador)
FUNDEMUCA	Central American and Caribbean Local Development and Municipal and Institutional Strengthening Foundation, <i>Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe</i>
GDP	Gross Domestic Product
GTZ	German development agency
HABITAT	United Nations Human Settlements Programme
ICLEI	International Council for Local Environment Initiatives
ICMA	International City/County Management Association
IDB	Inter-American Development Bank
IFAM	Municipal Development and Assessment Institute, <i>Instituto de Fomento y Asesoría Municipal</i> (Costa Rica)
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
ILPES	<i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social</i>
INCAP	<i>Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá</i>
INCIDE	<i>Instituto Nacional de Estadística</i>
INIFOM	Nicaraguan Institute for Municipal Development, <i>Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal</i>
ISDEM	Salvadoran Institute for Municipal Development, <i>Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal</i>
IULA	International Union of Local Authorities
KfW	German financial cooperation agency
MTI	Ministry of Transportation and Infrastructure (Nicaragua)
NGO	Nongovernmental organization
OAS	Organization of American States
PAHO	Pan American Health Organization
PARLACEN	Central American Parliament, <i>Parlamento Centroamericano</i>
PEP	Participatory Strategic Planning, <i>Planificación Estratégica Participativa</i> (Nicaragua)
PROARCA	<i>Programa Ambiental Regional para Centroamérica</i>
PRODDEL	National Program for Decentralization and Local Development, <i>Programa Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local</i> (Honduras)
PROMUDE	Municipal Development Project, <i>Proyecto de Desarrollo Municipal</i> (El Salvador)

PRONADE	<i>Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Guatemala)</i>
REDULOCAL	Red de Universidades de El Salvador para el Desarrollo Sostenible
RENICAM	National Network of Municipal Training Institutes, <i>Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal</i> (Guatemala)
RHUDO	Regional Housing and Urban Development Office
ROCAP	Regional Office for Central American Programs of RHUDO/USAID
SANAA	National water authority (Honduras)
SIAF-SAG	<i>Sistema Integrado de Administración Financiera y un Sistema de Auditoría Gubernamental</i> (Guatemala)
SIAS	<i>Sistema Integrado de Atención en Salud</i> (Guatemala)
SICA	Central American Integration System, <i>Sistema de la Integración Centroamericana</i>
SIDEMU	Municipal Performance Indicators System, <i>Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal</i>
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SINACAM	<i>Sistema Nacional de Capacitación Municipal</i> (Nicaragua)
SINACAM	<i>Sistema Nacional de Capacitación y Formación Municipal</i> (Costa Rica)
SISCAT	Cadastre System, <i>Sistema de Catastro</i> (Nicaragua)
UNAN	<i>Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua</i>
UNDP	United Nations Development Programme
UNGL	National Union of Local Governments (Costa Rica)
UNITEC	Central American Technical University, <i>Universidad Tecnológica Centroamericana</i> (Honduras)
USAID	United States Agency for International Development
VNG	Dutch association of municipalities

## **Acknowledgments**

This report was produced by the International City/County Management Association (ICMA) with support from the U.S. Agency for International Development (USAID). The project was coordinated by Antonio Iskandar. Research, writing, integration, and review of the content were done by Robert J. Asselin, Jr. and Olman Rojas Rojas. The research was done in collaboration with Mario Cerna Torres, Guillermo José Chamorro Vega, Isabel Fernández Sáenz, Mirtha González, Juan Alberto González Jacobo, Ada Lourdes Vergara, Charles Dean, and Jorge Otero.

This publication was made possible through support provided by the Office of Regional Sustainable Development, Bureau for Latin America and the Caribbean, U.S. Agency for International Development, under the terms of Cooperative Agreement No. LAG-A-00-98-00060-00. The opinions expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the U.S. Agency for International Development.



# Executive Summary

This report summarizes trends since 1995 in strengthening local governance in six Central American countries (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, and Panama). Trends are summarized in three aspects of local governance: decentralization, municipal government development, and citizen participation—with special emphasis on the contributions to those advances made by the *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano* (FEMICA) and national municipal government associations. Much more detailed information on trends in local governance and the activities of municipal government associations in each country is provided in six country reports.

This report is intended to serve two purposes. First, it provides information for USAID to take into consideration in deciding whether to develop new programs to strengthen local governance as part of USAID's current Central American and Mexico Strategy. Second, USAID and ICMA will share the report with Central Americans committed to promoting more democratic and effective local governance practices in their countries to facilitate comparison of progress achieved in each country.

This regional report supplements the August 1995 ICMA study entitled “Municipal Development and Democracy in Central America,” which was issued after concerted actions were underway to strengthen local governance in the region. Much has been accomplished since then by locally elected municipal government officials and their allies who are convinced that strengthening local governance is the best way to promote more participatory democracies, more efficient and effective governments, and more diversified economic growth in their countries. As might be expected, progress has not occurred at the same pace in all countries, or in all areas. Generally speaking, the six countries can be grouped into three pairs in terms of progress achieved: Honduras and El Salvador (most progress); Nicaragua and Guatemala; and Costa Rica and Panama (least progress). Across the region, the greatest progress has been achieved in electoral practices, citizen participation, and development of municipal government associations. FEMICA and some national associations have been instrumental in building consensus for the reforms achieved.

## Progress in Strengthening Local Governance, 1995-2003

By the mid-1990s, Central Americans had just started to improve local governance. Little decentralization had yet occurred, and much remained to be accomplished. The division of responsibilities between central government ministries and municipal governments was not clear. Fiscal decentralization had barely begun. Municipal governments in only three countries had received authority to collect property taxes, and revenue transfers from central governments were occurring only in Guatemala and Honduras. Only in capital cities and a few other municipalities could it be said that municipal governments were functioning nearly adequately. Experiments with new citizen participation practices were underway in the region, but their growth was constrained by traditional attitudes among citizens about politicians and governance itself, and lingering competitive feelings between nongovernmental organizations (NGOs) and municipal government officials left over from wartime.

Beginning in the mid-1990s, municipal government leaders redoubled their efforts to join forces through FEMICA and national municipal government associations in pursuit of policy and legal reforms to improve the environment in which they were operating, and to help each other provide services more effectively. From a regional perspective, the progress these leaders achieved from 1995 to 2003 was greatest in (1) getting laws passed that improved practices for the direct election of municipal government officials, (2) cooperating with civil society leaders to increase citizen participation in local governance, and (3) strengthening the municipal government association movement itself.

By 2003, national commitment to municipal government autonomy had taken root in all but one country (Panama), to the point where reversion to more centralized governance was very unlikely. New laws had been passed in Guatemala and Nicaragua, and new central government policies and programs had been announced in Honduras, El Salvador, and Costa Rica, which—if fully implemented—will improve municipal government performance, increase decentralization, and institutionalize citizen participation practices.

By 2003, numerous municipal governments had improved delivery of services, despite chronic financial resource shortages. More citizens were active in local governance, and more communities were establishing their own priorities for infrastructure development. Broader support had been gained for the conviction that municipal governments not only can deliver many services more efficiently than central governments, but that they should have a key role in facilitating and supporting community decision making and actions to address regional economic and social challenges.

The most significant factor that led Central Americans to begin paying more attention to improving local governance was the direct election of mayors and other municipal government officials. When municipal government officials started to be directly elected, politicians became more committed to serving the citizens who elected them.

At the same time, the increased prominence of municipal government associations allowed locally elected officials in the region to build coalitions for reform with civil society actors, and to cooperate with them to improve local governance and citizen participation. FEMICA was instrumental in establishing or reviving most of Central America's municipal government associations; it helped the associations build broader coalitions with legislators and civil society leaders, and exchange lessons learned among countries, to benefit locally elected officials.

Municipal government experts and civil society advocates (who refer to themselves as *municipalistas*) evolved in each country. They worked in service-delivery NGOs, civic and research organizations, universities, and consulting companies, and they cooperated with municipal government leaders and their associations to support development of more effective and democratic municipal governments.

Donor agencies were instrumental in providing the financial and technical support needed by municipal government leaders and their allies to push for reforms nationally and locally.

## **Status of Decentralization**

Current laws governing election of mayors and council members in all six Central American countries allow citizens to elect individuals they know and can expect to respond to their concerns. Since 1995, municipal government electoral laws in Nicaragua, Costa Rica, and Guatemala have improved in this regard.

In all but Panama, municipal governments have autonomy in strictly legal terms, but they lack *effective authority* due to (1) confusion regarding the responsibilities of municipal governments versus central governments and (2) severe funding shortages for services that municipal governments know they must provide.

Only two countries—Honduras and Guatemala—have defined a decentralization policy and identified the governmental entities that are to carry it out. With such limited commitment to decentralization in the region, very little has occurred. Nevertheless, many municipal governments have assumed broader responsibilities, for example, in the education and health sectors as a result of central government budget constraints that have forced municipal governments (and citizens) to use scarce resources to cover the cost of teachers' salaries or health facility operations. In addition, under pressure from the World Bank and other donors, entities set up to administer social investment funds that finance infrastructure projects have been cooperating with municipal governments during the last few years to share responsibilities for project selection, design, contracting, and monitoring.

In all six Central American countries, there is a serious gap between the services that municipal governments are obliged to provide, or that citizens expect, and the resources available to finance them. The level of taxes and fees collected by municipal governments is less than 1 percent of Gross Domestic Product (GDP) in four of the six countries reviewed, and ranges from only 1.3 to 7.8 percent of taxes and fees collected by central governments. This percentage is so low primarily because municipal governments still have insufficient authority to establish and collect taxes, and national tax regimes rely heavily on indirect taxes that are easier to administer centrally. Evidence suggests that traditional political parties resist changing this situation. During the 1995–2003 period, growth in revenues collected by municipal governments was flat or insignificant in all six Central American countries.

Only in Guatemala and El Salvador do central government revenue transfers to municipal governments comprise a notable percentage of central government revenues (6 percent). With the passage of new legislation, the prospects for significantly increased transfers in Nicaragua are good. With the approval of the new decentralization initiatives in Honduras, transfers may increase there also, despite poor compliance to date with the 5 percent legal requirement that has been in place since 1990. Prospects for increased transfers in Costa Rica and Panama are not good.

## **Status of Municipal Government Strengthening**

As implied by surveys indicating confidence in locally elected officials, citizens feel that municipal governments have improved their performance. Several case studies are included in this report that show how municipal governments have improved performance, but on an

aggregate basis—no reliable data are available to permit comparison of improvements over time within individual countries or for the region. Systems for evaluating the performance and assessing the organizational capacity of municipal governments are just beginning to be developed.

The two factors most adversely affecting the capacities of municipal governments are (1) staff turnover and technical competency, (2) and poor financial administration and control. Staff turnover occurs due to the tradition of filling municipal government jobs with party members and confidants of elected officials. Recognition among elected officials and the public of the benefits of codified civil service regulations is still not high, except in Costa Rica.

All Central American countries except Nicaragua and Panama have made improvements in municipal government financial management practices, but much remains to be done. The emphasis is on building integrated financial management systems covering budgeting, accounting, treasury, and internal and external control functions. The greatest progress in addressing financial management deficiencies has occurred in El Salvador and Honduras. Costa Rica and El Salvador are the only countries in Central America whose supreme audit institutions have been able to carry out external audits of municipal governments on a regular basis. Honduras, Nicaragua, and Guatemala have taken steps to introduce social audits.

One of the most promising factors for municipal government capacity building has been the increasing number of Central American NGOs, consulting firms, and universities that have established programs to assist local governments. In some countries, NGOs, consultants, and university professors dedicated to strengthening local governance have formed networks. Organizations belonging to these networks have cooperated closely with municipal government associations and serve not only as a contact point for municipal governments looking for assistance, but also as key allies of municipal government leaders in initiatives for policy reform.

Another promising initiative that municipal government leaders have taken to improve government performance has been the establishment of *mancomunidades*, associations that municipal governments have formed as vehicles for collaboration in providing services or to address joint concerns. Spanish assistance has been instrumental in supporting the movement to establish *mancomunidades* in Central America, where there are now 124 such associations. The extent to which more will be established and sustained remains to be seen.

## **Status of Local Democratic Practices**

Civil society and municipal government leaders have succeeded in passing laws requiring establishment of a number of mechanisms for citizen participation, and in increasing their use throughout the region. Municipal governments in several countries also have begun to assume a new responsibility in recent years: facilitating local development planning that involves participation by all sectors of society.

Examples of successful collaboration between municipal governments and their constituents are presented in this report and the country reports. Participatory local governance is being most aggressively promoted in Honduras, El Salvador, and Nicaragua. The Guatemalan Peace Accords gave high priority to citizens' rights and the importance of citizen participation, and



new participation mechanisms have been legalized there. However, distrust among citizens, and a tradition of central government intervention in community affairs and manipulation of community groups, represent impediments to making these mechanisms operate as intended. In Costa Rica, the challenge has been to counteract traditional apathy among citizens regarding participation in local self-governance, in the face of so many years of successful democratic, but centralized, governance. In Panama, effective citizen participation in local governance has not really started to occur, mainly because the government is still highly centralized and citizens are more accustomed to operating in an authoritarian political environment.

## **Factors Associated with Progress Achieved**

The degree of success that municipal government officials and their allies have achieved varies greatly from country to country. In countries where relative progress has been greater, certain external and internal factors have had a positive influence.

The external factors are:

- Pressures for reforms exerted by the international community (both multilateral institutions and individual countries) to complement and support the efforts of local reformers.
- Technical assistance for legal/policy changes and strengthening of municipal government capacity.

The internal factors are:

- The degree of leadership exerted by locally elected officials.
- More effective municipal government associations.
- Active participation by a variety of civil society players in promoting reforms, and better cooperation among them.
- Commitment by significant numbers of citizens at the grassroots level to participate in local governance.
- Internal political competition and turmoil, which provided opportunities for reform initiatives.

The main reason that progress as a whole in improving local governance throughout the region has been slower than desired and necessary is that national elites still have not committed themselves to changing traditional political and governance practices. Nevertheless, reform coalitions are gaining strength in several countries, and changing political, social, and economic conditions are increasing pressures for governance reforms.

The principal challenges now facing local governance reformers are:

- Putting institutional development objectives above partisan political ones.
- Increasing local taxing authority and tax collections.
- Achieving central government cooperation in establishing decentralization policies and action plans.
- Gaining consensus for municipal government civil service laws.

- Broadening efforts to improve municipal government capacities, especially for transparent and efficient financial management.
- Expanding use of mechanisms for citizen participation.
- Developing the capacities of municipal governments to facilitate and support citizen decision making and actions to address economic growth and social challenges.

## **Municipal Government Associations**

Since the mid-1990s, the municipal government association movement has significantly expanded in the region. All six countries now have active national associations, and a number of subnational departmental and special-purpose associations have been formed.

FEMICA, which was founded in 1991, led municipal government development in the region. Its leadership role evolved as the needs of municipal governments changed. At first, FEMICA functioned as a “reform initiator”; also, as a “reform facilitator” and as a promoter of municipal governance performance. As a reform facilitator, FEMICA helped its members:

- Articulate an agenda of reforms needed to improve local governance in the region.
- Develop a shared understanding of the basic elements of democratic local governance, and a common vocabulary to discuss those elements among each other and with allies.
- Establish or develop national municipal government associations.
- Represent their shared interests in international events attended by potential colleagues and supporters.

In its role as a reform facilitator, FEMICA (1) supported its members’ initiatives to build consensus for desired reforms with leaders from central government legislative and executive branches and from civil society, and (2) helped them gain support from the international donor community. FEMICA achieved this by convening regional conferences and workshops, collaborating with national associations in events and processes taking place in individual countries, and continuing to represent municipal government interests in international forums.

More recently, as the capabilities of some national associations developed and progress was achieved in approving new laws and policies in some countries, municipal governments endeavoring to improve their performance have required more technical assistance and information with public sector management and citizen participation. In response, FEMICA has begun to strengthen its capability to promote improved municipal government performance. FEMICA is doing this in two ways: by encouraging adoption of new practices for managing municipal governments, and by enabling its members to more easily access a wide variety of information they need. The association is sponsoring research, collecting and analyzing data in areas such as disaster preparedness, assessing municipal government performance and local revenue generation, and leading efforts to take advantage of new technologies to both develop and disseminate information.

As the context evolves, FEMICA faces several challenges in its endeavors to continue responding to members’ needs and to ensure its financial viability. Those challenges include the

need to strengthen its institutional mission, organizational and governance structure and practices, program evaluation methods, and financing strategy. These are discussed in Section IV.

Until the late 1990s, national municipal government associations felt that their primary responsibility was to defend the rights and protect the interests of municipal governments in their relationships with central government officials. More recently, with support for municipal government autonomy existing in most countries, most national associations have adopted the broader and more proactive role of promoting improved local governance. In that role, coalition-building with civil society organizations and legislative branch leaders has predominated—for joint action to improve the legal and policy environment, strengthen municipal government capacities, and increase citizen participation.

Among the national associations, the *Asociación de Municipios de Honduras* (AMHON), *Corporación de Municipios de la República de El Salvador* (COMURES), and *Asociación de Municipios de Nicaragua* (AMUNIC) have been the most effective. They have performed better than their sister associations in seven key areas:

- Their governance structures and operating practices have allowed them to maintain contact with a broad spectrum of their members and to respond to their changing needs.
- They have guarded their independence from central governments and have not allowed partisan politics to disrupt their pursuit of members' shared goals.
- They have built consensus for reforms among legislative and executive branch officials, civil society leaders, academics, and business leaders.
- They have developed and maintained access to specialized technical expertise needed for lobbying and for strengthening municipal government capacities.
- They have attracted international donor support.
- They have cooperated with civil society organizations to increase citizen participation and build grassroots support for local governance reforms.
- They have taken advantage of opportunities for forward progress when political conditions so allowed.

Given the still deficient policy environment for local government development in all six countries, all the national associations face the challenge of finding ways to help their member governments convince constituents that decentralization and improved local governance are worth pursuing vigorously. Without grassroots pressure from citizens, traditional politicians opposing reforms do not respond.

In Guatemala, Honduras, and Nicaragua—where new legislation and programs are scheduled to be implemented—associations will need to make decisions on the composition of their future work plans. In El Salvador, COMURES faces the challenge of generating public support for the strengthening of municipal governments in order to counteract opposition to reforms emanating from the Executive Branch. In Costa Rica, the *Unión Nacional de Gobiernos Locales* (UNGL) has an opportunity to help both member governments and citizens start using the new participation practices called for in the Municipal Code. In Panama, leaders of the *Asociación de*

*Municipios de Panamá* (AMUPA) face the basic decision of whether they wish to help influence the political environment during, and following, the electoral period this year in order to make it more conducive to local governance reforms.

To help ensure their survival, national associations will also have to pay constant attention to attracting donor support and to increasing revenue from dues and other activities consistent with their missions. From the perspective of financial stability, none of the associations is strong. There is now much less donor funding available to finance associations, and collection of dues from members is still problematic everywhere but in Honduras (where dues are automatically deducted from central government transfers). Financial instability is the most serious threat to the continued operation of all six associations.

# **Trends in Decentralization, Municipal Strengthening, and Citizen Participation in Central America, 1995-2003**

## ***I. Introduction***

### **Scope, Objectives, and Purpose of Report**

During the last quarter of 2003, USAID requested the International City/County Management Association (ICMA) to prepare a report summarizing trends since 1995 in six Central American countries in the areas of decentralization, municipal government development, and citizen participation in local governance—with special emphasis on the contributions of municipal government associations to those advances. ICMA is operating under a Cooperative Agreement (LAG-A-00-98-00060-00) initially awarded in October 1998 for a five-year program to improve donor consultation mechanisms, promote information-sharing and networking, and provide guidance in the design of practical, affordable, needs-driven, and results-oriented local government training programs for the Latin American and Caribbean region. In October 2003 the Cooperative Agreement was extended for three years with a stronger emphasis on promoting best practices and information sharing regarding local governance in Latin America and the Caribbean.

This report is intended to serve two purposes. First, it provides information for USAID to take into consideration in deciding whether to develop new programs to strengthen local governance as part of USAID's current Central American and Mexico Strategy. Second, USAID and ICMA will share the report with Central Americans committed to promoting more democratic and effective local governance practices in their countries to facilitate comparison of progress achieved in each country.

The report covers Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, and Panama. Its objective is to summarize and compare trends in each country since the mid-1990s in the areas of decentralization, municipal government development, and citizen participation in local governance. The report is intended to supplement the August 1995 ICMA study entitled "Municipal Development and Democracy in Central America." That report was issued shortly after concerted actions had gotten underway to strengthen local governance in the region. Much has been accomplished since then by locally elected municipal government officials and their allies.

This report provides findings and conclusions regarding some of the most important trends in the region, and the key contributions from municipal government associations, but it is not intended to provide a comprehensive accounting of all that has occurred. Much more detailed information on trends in local governance and the activities of municipal government associations in each country is provided in six country reports, which served as a basis for this regional report.

## **Analytical Framework and Methodology**

### **Definition of Terms**

USAID defines “local governance” as follows:

Local governance is governing at the local level viewed broadly to include not only the machinery of government, but also the community at large and its interaction with local authorities. Democratic local governance is, in turn, local governance carried out in a responsive, participatory, accountable, and increasingly effective (i.e., democratic) fashion.<sup>1</sup>

The term “local governance” is used in this report to refer to what USAID calls “democratic local governance,” and it refers to actions to address community needs exercised democratically by citizens and municipal government officials. Those actions include the activities of both municipal governments and citizens to govern the communities where they live. Citizens’ actions include both those taken in coordination with municipal governments and those taken autonomously and legally.

USAID defines decentralization as “a process of transferring power to popularly elected local governments,”<sup>2</sup> and it distinguishes three types of actions:

- **Devolution**, under which responsibilities for public sector functions and services are passed by central governments to subnational governments.
- **Deconcentration**, which is “the transfer of power to an administrative unit of the central government, usually a field or regional office.”
- **Delegation**, which is “the transfer of managerial responsibility for a specifically defined function outside the usual central government structure.”

In this report, “decentralization” refers to central government “devolution,” although deconcentration and delegation cases are also mentioned. Decentralization programs, municipal government strengthening programs, and efforts to promote citizen participation are all aimed at improving local governance so that it is more truly democratic, and community needs are met more efficiently and effectively.

In addition to the terms defined above, other key terms used in this report are:

- **Citizen Participation:** The involvement of citizens in the activities of their governments. This involvement can take many forms, such as: participating in public deliberations that take place before government decisions are made; joining commissions; attending public meetings where locally elected officials report on government programs; and many more. The common denominator of them all is openness by government officials to involvement of citizens in governmental activities—and, more broadly, in governance itself through self-help and community actions—and willingness of citizens to participate.

---

<sup>1</sup> USAID, *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook* (Washington, DC: USAID Center for Democracy and Governance, May 2000).

<sup>2</sup> Ibid.

- **Local Democratic Practices:** The local governance actions carried out by government officials (elected and appointed) and by citizens (individually and as members of their organizations) in accordance with democratically determined laws and procedures.
- **Local Development:** Democratic and participatory practices for making decisions and taking actions to improve local economic and social well-being. In Central America, the term “local economic development” was used first to refer to participatory processes for planning and implementing regional economic development strategies and programs that were facilitated by local government officials. The concept was later expanded to include social welfare considerations and labeled “local development.”

### **Analytical Model**

To facilitate analysis, this report uses the following model, with three subtopics as used by USAID, for considering the interrelated topics mentioned above (other analytical models could be equally valid):

#### Decentralization:

- Political decentralization
  - Electoral laws
  - Municipal government autonomy
- Administrative decentralization
  - Typical municipal government services
  - Decentralization of services and functions
- Fiscal decentralization
  - Municipal government tax and fee revenue
  - Revenue transfers
  - Municipal government expenditures

#### Municipal Government Development:

- Performance and organizational capacity
- Financial management
- New initiatives

#### Local Democratic Practices:

- Citizen participation mechanisms
- Participatory development planning

### **Methodology**

The report includes findings and conclusions along with short descriptions of illustrative cases. It first examines progress in decentralization, municipal government development, and local democratic practices in the six countries. Then attention is turned to municipal government associations and their role in supporting reform processes.

The report takes due account of the fact that governance reforms take place as a result of political processes; that is, as the result of the actions taken by social actors in response to pressures exerted by factors not fully under their control. In our analysis, the main actors include: (1) elected officials and political party members active in municipal governments and the executive and legislative branches of central governments; (2) officials and members of municipal government associations; (3) members of civil society organizations (NGOs, universities, business associations, and others); (4) employees of central and municipal governments; and (5) donor representatives. These actors respond to each other in environments that are influenced by external and internal factors. The most prominent external influences considered were those related to globalization, democratization, pressures from the international community, and natural disasters. The most prominent internal ones considered were internal political trends, changing economic and social conditions, central government modernization initiatives, and the influence of civil society actors and organizations.

This report was prepared on the basis of information collected in interviews and from public documents in the six countries assessed. Two ICMA principal consultants (Robert J. Asselin, Jr. and Olman Rojas Rojas) gathered data in the six countries with the assistance of a national expert in each country: Juan Alberto Gonzalez Jacobo in Guatemala, Isabel Fernández Sáenz in Costa Rica, Guillermo José Chamorro Vega in Nicaragua, Mirtha González in Honduras, Mario Cerna Torres in El Salvador and Ada Lourdes Vergara in Panama, in collaboration with Charles Dean and Jorge Otero. The ICMA Study Coordinator was Antonio Iskandar. The report was discussed with USAID officials prior to its final editing. The views expressed in it are those of the authors, and do not necessarily reflect the opinions of ICMA or USAID.



## ***II. Environment for Local Governance Reforms, 1995–2003***

### **Status of Local Governance in 1995**

By the mid-1990s, Central Americans had just started to improve local governance. Before then, and during much of the remainder of the decade, basic nation-building imperatives were more urgent than local governance improvement in four of the six countries. The first year of democratic government in the history of both Nicaragua and Panama was 1990. El Salvador's civil war ended in 1992, and the Guatemalan Peace Accords were not signed until December 1995. During difficult periods of national reconciliation, basic institutions of democratic government had to be established in Guatemala, Nicaragua, and El Salvador. As Panama democratized, Panamanians also faced the challenge of reinventing their national identity in preparation for reversion of the Canal. While Honduras and Costa Rica did not have to start from so far back, ongoing efforts to strengthen their democracies were affected by what was occurring in neighboring countries.

The most significant factor that led Central Americans to begin paying more attention to improving local governance was the direct election of mayors and other municipal government officials. By 1996, mayors were being directly elected in all but Costa Rica. A movement toward reforms in electoral laws had begun that would strengthen ties between locally elected officials and the communities where they were elected. When municipal government officials started to be directly elected, politicians emerged who were more committed to serving the citizens who elected them. These politicians still owed allegiance to their national party leaders (except in the case of *comité cívico* leaders in Guatemala) and had little power in comparison, but because they had been directly elected and could run again, they had more incentive to respond to local community needs.

The efforts of locally elected leaders to improve municipal government performance were frustrated by the inadequate financial, technical, and organizational capacities of those governments. To make matters worse, the legal and policy environment within which municipal governments had to operate severely limited what locally elected officials could do to build stronger governments.

As a result, locally elected officials started to look for ways to make municipal government autonomy more of a reality, to improve the legal and policy environment for local governance, and to join forces to improve municipal government capacities. With the encouragement and financial support of USAID and other donors, municipal government leaders decided to form associations that would enable them to cooperate in addressing these basic concerns—first at a regional level, in FEMICA, and then in their own countries, where they established or reinvigorated national associations (see Table II-1).

The August 1995 ICMA report, *Municipal Development and Democracy in Central America*, noted that “the process of politically and financially enfranchising local governments is still at an early stage in Central America” and that the pace of change differed from country to country. That report highlighted the fact that a “new spirit” in favor of pursuing local governance had developed among elected municipal government officials. They had begun to collaborate through

their municipal government associations, and cross-border exchanges had also begun to take place. Under FEMICA’s leadership, countries had just started efforts to build reform coalitions and to reach consensus on a regional agenda for decentralization, municipal government development, and increased citizen participation.

**Table II-1. Establishment of National Associations**

Association	Year Established
ANAM (Guatemala)	1960. Began functioning again in 1986.
AMHON (Honduras)	1962. Revised by-laws in 1993 to represent municipal governments.
COMURES (El Salvador)	1941. Began functioning again in 1986.
AMUNIC (Nicaragua)	December 1993. Legal statutes 1995.
UNGL (Costa Rica)	1977.
AMUPA (Panama)	1996. Legal statutes 1997.

Much remained to accomplish. Despite the issuance by Central American presidents of an “Action Plan for Decentralization” in 1994, central governments had not yet developed policies on decentralization, and the division of responsibilities between central government ministries and municipal governments was not clear. Fiscal decentralization had barely begun—municipal governments had received authority to collect property taxes in only three countries, and central government revenue transfers were occurring only in Guatemala and Honduras.

At municipal government levels, capacity-strengthening efforts were underway, but only in the very largest municipalities did governments function nearly adequately. Experiments with new citizen participation practices were underway, but their growth was constrained by traditional attitudes about politicians and governance among citizens, and competitive feelings between NGOs and municipal government officials left over from wartime.

## **Trends Affecting Environment for Local Governance Development, 1995–2003**

The environment for local governance reforms during the 1995–2003 period was influenced by a combination of external and internal influences at work in Central American countries at the time, and by the initiatives of municipal government reform leaders.

### **External Influences**

Global economic changes affected Central America. More open economies led to the demise of less competitive enterprises that had been able to survive with government subsidies—ones often gained as a result of the clientelistic practices of traditional political parties holding central government authority. Competition from the United States in agricultural commodities began to alter production patterns in many rural areas. These factors, combined with continued population growth, often inconsistently applied national economic policies, and natural disasters, resulted in continuing poverty for the majority of Central Americans. Urban migration was expedited in some countries by growth in the availability of *maquila* jobs. Rising unemployment and migration were associated with increased crime. All these factors put more pressure on governments in large municipalities to provide services. Thousands of persons departed the region to work in the

United States, making remittances important both nationally and locally. The communications revolution helped increase awareness of social needs and political changes, thus increasing pressures on all levels of government to improve performance.

On the democratization front, the focus shifted from elections to improved governance (“modernization of the state”). More international community pressures and assistance arrived—both for institutional development within central governments to reduce executive branch dominance, and for decentralization and municipal government development. Support for development of civil society increased, especially for advocacy NGOs. The influence of civil society actors on governance reform processes grew to the point where, by the end of the period, it was common for them to deal with officials from international financial institutions as well as their own governments.

### **Internal Influences**

Traditional clientelistic political and patrimonialistic governance practices (see Box II-1) remained strong in most countries throughout the period. Over generations in Central America, these practices brought with them centralized government, authoritarianism, the dominance of political parties and their leaders over governmental institutions, a focus on personal rather than community benefits, and corruption. These traditions were difficult to change quickly, but between 1995 and 2003, pressures for reform grew because traditional practices no longer worked as well to govern society in ways acceptable to country elites. With globalization and gradual democratization, power began to be distributed more widely, making it less feasible for elites and traditional political leaders to keep control over resources. Citizen awareness and discontent increased, but traditional political and governance behavior by both politicians and citizens continued to predominate. Initiatives toward modernization of the state encountered political resistance along with bureaucratic obstacles and inertia.

### **Municipal Government Reform Leaders**

Balancing this resistance was the emergence of locally elected officials pushing for reforms, and the rising influence of civil society organizations and actors. In the governance area, civil society entities that began to exert more influence included not only advocacy organizations, but also academics, municipal government professionals, and journalists.

The increased prominence of municipal government associations allowed locally elected officials in the region to build coalitions for reform with civil society actors, and to cooperate with them to improve local governance and citizen participation. FEMICA was instrumental in establishing or reviving most of Central America’s municipal government associations; it helped the associations build broader coalitions with legislators and civil society leaders, and exchange lessons learned among countries, to benefit locally elected officials. Donor agencies were also instrumental in providing the financial and technical support municipal leaders needed to push for reforms nationally and locally. The shared policy agenda they pursued for decentralized and more democratic governance had four basic goals:

- Commitment to developing institutions at all levels of government that have counterbalancing authorities and are protected from political manipulation.
- Agreement on the division of responsibilities between the central government and municipal governments.
- Fiscal reform that allows municipal governments to impose taxes, accompanied by revenue transfers from the central government.
- A central government strategy for supporting, rather than trying to supervise or regulate, local government development.

#### **Box II-1. Clientelism and Patrimonialism**

These two terms are explained in a 2002 study that USAID commissioned on these practices and how they affect efforts to assist with democratization: Derick W. Brinkerhoff and Arthur A. Goldsmith, *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. December 2002. Abt Associates Inc.

**Clientelism:** “Clientelism, also known as the patron-client model of politics, ... refers to a complex chain of personal bonds between political patrons or bosses and their individual clients or followers. These bonds are founded on mutual material advantage: the patron furnishes excludable resources (money, jobs) to dependents and accomplices in return for their support and cooperation (votes, attendance at rallies). The patron has disproportionate power and thus enjoys wide latitude about how to distribute the assets under his control. In modern politics, most patrons are not independent actors, but are links within a larger grid of contacts, usually serving as middlemen who arrange exchanges between the local level and the national center.”

**Patrimonialism:** “All governments, including those that stick closely to the patron-client model, need administrative structures and a workforce. Weber (1947) coined the phrase patrimonialism to describe situations where the administrative apparatus is appointed by and responsible to the top leader. The rulers’ deputies are delegated jurisdiction over certain domains, and given wide leeway regarding how to act. These measures are mostly informal or off the record. Patrimonial administration is closely associated with clientelistic politics, for administrative jobs are among the choicest plums a boss or patron can offer his protégés. Such jobs are more valuable than the equivalent posts in a state subject to the rule of law and that has carefully circumscribed job descriptions. Under a pure patrimonial system, a government office is treated as a type of income-generating property, even if the sovereign can reclaim this property at will.”

### ***III. Progress Achieved in Decentralization, Municipal Government Strengthening, and Development of Local Democratic Practices, 1995–2003***

#### **Status of Local Governance in 2003**

Joining forces through their associations, municipal government officials cooperated with civil society allies and used donor support to make steady progress during the last eight years—albeit more slowly than desired and at an uneven pace among countries.

The degree of success achieved by municipal government officials and their allies varied greatly from country to country. The six countries can be divided into three pairs in terms of progress achieved: Honduras and El Salvador, where the most forward progress was made; Nicaragua and Guatemala, where some progress was made and prospects for progress improved; and Costa Rica and Panama, whose status was stable. From a regional perspective, the following results were accomplished:

- A national commitment to municipal government autonomy took root in all but one country (Panama), to the point where reversion to more centralized governance is very unlikely.
- New laws were passed, and new central government policies and programs were announced, which—if implemented—will improve the environment for municipal government development, decentralization, and increased citizen participation.
- Numerous municipal governments improved delivery of services, despite chronic financial resource shortages.
- Municipal government leaders joined forces in building municipal government associations operating at national, departmental, and local levels to seek policy and legal reforms and help each other provide services more effectively.
- More citizens became active in local governance, and more communities began establishing their own priorities for infrastructure development.
- Broader support was gained for the conviction that municipal governments—in addition to delivering many services more efficiently than central governments—should have a key role in facilitating and supporting community decision making and actions to address regional economic and social challenges.
- A core group of municipal government experts and promoters (*municipalistas*) has evolved in each country. These individuals are working in national organizations (service delivery NGOs, civic and research organizations, universities, and consulting companies) that are supporting development of more effective and democratic municipal governments.
- Significant assistance and policy reform support was provided by the international donor community, and both multilateral and bilateral organizations stand ready to continue their support.

By 2003, the progress achieved in Central American local governance was significant measured in comparison with 1995, and considering the very basic impediments that reform

leaders had to confront. One example of progress is the new laws favoring decentralization and municipal government development that were approved in Guatemala and Nicaragua in 2002 and 2003. These laws provide a much improved basis for progress by those favoring stronger local governance. In Honduras, the national government committed itself to more active decentralization and negotiated an ambitious *Programa Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local* (PRODDEL) supported by the Inter-American Development Bank (IDB). In El Salvador, civil society and municipal government leaders succeeded in reaching consensus on specific reform initiatives—and getting new laws approved by the National Assembly. Despite continued executive branch opposition to reforms, changing political and social conditions inside the country may allow reform advocates to move forward. In Panama, advocates of reform have agreed on reform priorities and know they must still convince citizens of the reforms' desirability in order to confront opposition from traditional political leaders. Reformers in Costa Rica can be found in both government and civil society, and they too are endeavoring to convince citizens that local governance reforms can improve public sector efficiency.

Many challenges remain, however. In all but the region's largest cities, municipal governments were still too small, resource poor, and weak in 2003. On average, municipal government expenditures accounted for less than 2 percent of GDP in the region, and less than 5 percent of all public sector activity. Municipal governments had insufficient taxing authority and were overly reliant on (often irregular) central government transfers. Decentralization of services and functions was minimal during the period. Statutes defining municipal government responsibilities remained unclear, or overlapped with those of central government entities that did not hesitate to carry out work in municipalities without coordinating with local authorities. Often, citizens could not be sure which level of government was responsible for its concerns.

The main reason local governance progress has been slower than desired and necessary is that national leaders still have not committed themselves to changing traditional political and governance practices. Government is still highly centralized. The traditional clientelistic political and patrimonialistic governance practices that brought about centralized governance still suit the interests of economic and political elites. And most citizens, preoccupied with their daily concerns, have not yet been convinced that supporting and participating in decentralized and more democratic governance can improve their lives.

USAID's *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook* emphasizes that decentralization is essentially a political process dealing with allocation of power, and that as such it is normal that decentralization only takes place slowly. Municipal government officials and their civil society allies are keenly aware that it is their responsibility to help build consensus for decentralization and other reforms to strengthen local governance. Doing so is a long and hard task, but there is reason for hope. Reform coalitions are gaining strength in several countries. Changing political, social, and economic conditions are increasing pressures for governance reforms in most countries. National leaders in some countries have begun to show signs of realizing that traditional centralized governance practices and economic decision making are not allowing their countries to respond as needed to the challenges of global competition, unemployment, income disparity, rising poverty, crime, and environmental degradation. Municipal government leaders and their allies are arguing that with decentralization

and democratic local governance, social challenges can be better addressed and competitive economic advantages in various regions of their countries can be exploited.

## **Decentralization Reforms, 1995–2003**

### **Political Decentralization**

This study analyzed two issues with respect to political decentralization: (1) the extent to which electoral laws allow citizens to elect municipal government officials who can be held responsible for their performance in meeting community concerns; and (2) the degree of legal autonomy and functional authority that municipal governments possess so that they can be responsive.

#### ***Electoral Laws***

Table III-1 shows the status of several characteristics of electoral laws in each country. All of them affect the degree to which citizens can elect officials whom they can expect to be responsive to their concerns. Direct election of officials enables voters to hold individual office-holders responsible. Separate national and municipal ballots, and separate election dates, allow voters to divide votes between candidates and parties at both levels. Permitting candidates from other than established national parties to run for office allows local leaders and groups to compete for office on their own merits, without making commitments to national party leaders. For instance, in the 1999 elections in Guatemala, where civic committees can propose candidates, local leaders representing such committees were elected in 25 of that country's 191 municipalities.<sup>3</sup>

One of the most important advances made to improve local governance in Central America has been the passage of laws providing for direct election of municipal government officials. Since 1995, municipal government electoral laws in Nicaragua, Costa Rica, and Guatemala have improved. In all but El Salvador, municipal councils can be controlled by opposition parties, thus making possible a balance of powers within municipal governments.

Closer ties between voters and local officials in Nicaragua, Honduras, and El Salvador have induced numerous municipal government officials in those countries to lobby for more resources and for real decentralization. In the first two countries, their efforts have led to promising central government commitments.

---

<sup>3</sup> The *Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala* (ANAM) and the *Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas* (AGAAI) proposed electoral law reforms that would have strengthened the role of such committees vis-à-vis political parties, but these reforms were not considered by the National Assembly.

**Table III-1. Selected Characteristics: Municipal Government Elections**

	<b>Direct Election of Mayors and Council Members</b>	<b>Separate Ballots for Municipal and National Candidates?</b>	<b>Municipal and National Elections on Separate Date?</b>	<b>Candidates Permitted from Regional Parties?</b>	<b>Re-election Permitted?</b>	<b>Composition of Municipal Council</b>
Guatemala	Yes	Yes	No	Yes, civic committees ( <i>comités cívicos</i> )	Yes	Proportional
Honduras	Yes	Yes	No	No	Yes	Proportional
El Salvador	Yes	Yes	Yes, but municipal officials elected same days as <i>diputados</i>	No	Yes	Winning party only
Nicaragua	Yes, as of 1996	Yes	Yes, beginning in 2000	No <sup>1</sup>	Yes, alternate	Proportional
Costa Rica	Yes, beginning in 2002	Yes	Yes, beginning in 2002	Yes	Yes	Proportional
Panama	Yes, but Constitution still allows appointed mayors	Yes	No	Yes	Yes	By district

<sup>1</sup> Constitutional reform in 2000, following the 1998 Aleman-Ortega Pact, nullified more open policy.



### **Municipal Government Autonomy**

Generally speaking, current laws governing election of mayors and council members in all six Central American countries allow citizens to elect individuals they know and can expect to respond to their concerns. On the other hand, because all but the largest municipal governments in the region suffer from very inadequate financial resources and organizational capacity, most elected officials still lack the practical ability to respond adequately to citizen needs. Opinion surveys have shown that citizens appreciate elected officials' efforts to accomplish what they can, but knowing their limits, they are often reluctant to get very involved in local governance, either by voting or through participatory information-sharing and decision-making mechanisms. This could have been the case, for example, in Costa Rica when only 20 percent of the electorate voted in that country's first municipal elections in 2002.

As long as the operating capacities of municipal governments remain weak, those governments cannot serve citizens as intended (see Table III-2). To build the organizational capacity of municipal governments to respond to citizens' needs, governments need to possess both legal autonomy *and* effective authority to set priorities, make plans, and act. In five of the six Central American countries, municipal governments have autonomy in strictly legal terms,<sup>4</sup> but they lack effective authority.

Municipal governments have the legal authority to administer funds, hire staff, sign contracts, and the like, but they are far from free to use that authority in ways they and their constituents decide are best suited for meeting community needs. This is so due to (1) confusion regarding the responsibilities of municipal governments versus central governments, and (2) severe funding shortages for services that municipal governments know they must provide.

Confusion regarding municipal government responsibilities exists either because national statutes do not adequately specify municipal government responsibilities (this is the case for Nicaragua, Panama, and Costa Rica), the statutes are not clear, or they conflict with statutes of central government organizations. This leads to continual *ad hoc* negotiations between municipal and central government authorities, and confusion among citizens about where to turn for services.

The most basic reason for funding shortages is that municipal governments are not allowed to establish taxes, nor in most cases can they set rates for taxes they are authorized to collect or fees<sup>5</sup> for services they are authorized to provide. This causes very basic problems for management of municipal governments and for development of democratic local government practices. Elected officials cannot ensure that fee collections for specific services cover costs (or devise rational cross-subsidization schemes). They cannot work with constituents to make decisions on the priorities and scope of services offered based on how they would like to see their taxes used. Local democracy suffers when citizens do not have to relate costs and benefits: Elected officials and citizens can avoid hard choices, and support for democratic governance can decline when citizens perceive that their demands are not being met.

---

<sup>4</sup> Panama is the only country among the six that does not explicitly provide legal autonomy for municipal governments, defining legal authorities for municipal officers instead.

<sup>5</sup> Honduran municipal governments can set service fees.

**Table III-2. Municipal Government Autonomy and Functions**

	<b>Law Governing Municipal Government Autonomy and Responsibilities</b>	<b>Problem Areas: Municipal Government Services and Functions</b>	<b>Responsibilities Assumed by Municipal Governments</b>
Guatemala	Constitution (1945)  Municipal Code (rev. 2002)  Decentralization Law (2002)	Overlap with central government.  Conflicts between Municipal Code and Decentralization Law.	In cooperation with central government: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Municipal police.</li> <li>· Monitoring of sanitary conditions of publicly sold food and drink.</li> <li>· Literacy and bilingual education at preschool and primary school levels.</li> <li>· Public library administration.</li> <li>· Promotion of recreational facilities.</li> <li>· Administration of municipal pharmacies.</li> <li>· Promotion of natural resource management.</li> </ul>
Honduras	Constitution, Art. 298.  Municipal Law (1990)	Cannot establish taxes.  Municipal governments have had to assume costs of schools, health facilities, rural roads, public housing.  Conflicting statutes of central government agencies and legal conflicts between local plebiscites and national laws.	Responsibility for potable water and sanitation facilities can be granted by new central government authority <i>Consejo Nacional del Agua y Saneamiento</i> (CONASA).  PRODEL cites principal municipal gov't function as "promoting and facilitating local development."
El Salvador	Constitution  Municipal Code	Five general areas are defined, but they overlap with central government.  Cannot establish taxes, but can make proposals to National Assembly. Over 100 sent without action.	Water supply systems have been transferred to municipal governments or private companies.  Rural road maintenance.
Nicaragua	Constitution (1995).  Municipal Law (1997)  Atlantic Coast Autonomy Law (2001)	Responsibilities not yet defined clearly, but the <i>Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal</i> (INIFOM) has identified 43 areas, 18 of which are shared with central government agencies.	Promotion and facilitation of municipal development plans.  Disaster mitigation.  Women and children's programs.

*Regional Report*  
*Trends in Decentralization, Municipal Strengthening, and Citizen Participation in Central America, 1995-2003*

	<b>Law Governing Municipal Government Autonomy and Responsibilities</b>	<b>Problem Areas: Municipal Government Services and Functions</b>	<b>Responsibilities Assumed by Municipal Governments</b>
Costa Rica	Constitution (1948)  Municipal Code (rev. 1998)	Municipal Code does not specify responsibilities.  Municipal governments can set service fee levels, but need concurrence of Controller General.	Promotion of local development (1998 Code).  Promotion of women's programs.
Panama	No laws providing for municipal government autonomy. Law 106 (1973) identifies functions of municipal officers but not municipal governments themselves.	Conflicting authorities of mayors and <i>corregimiento</i> representatives.  Lack of clarity between municipality and central government responsibilities.  Precontrol exercised by Controller General prevents financial autonomy.  Numerous ministries and semiautonomous entities operate within municipalities carrying out activities that, in other countries, are the responsibility of municipal governments. The <i>Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá</i> and the <i>Autoridad del Canal de Panamá</i> are autonomous entities that work in central Panama, only sporadically cooperating with municipal governments.	None.

**Box III-1. Establishment of Municipal Government Water Authority – San Isidro, El Salvador**

**Challenge:** The municipality of San Isidro Cabañas, located 67 kilometers to the north of San Salvador, needed to improve and expand water and sewer service, and decided in 2000 to take advantage of the decentralization program of the *Autoridad Nacional de Agua* (ANDA).

**Actions Taken:** The municipality of San Isidro Cabañas requested assistance from USAID contractor Research Triangle Institute in its meetings with ANDA to consider decentralization alternatives. These alternatives were discussed with the municipal council and in several meetings with water consumers in the municipality, and the municipality decided to opt for establishment of a municipal water authority: the *Empresa Municipal de Acueductos y Alcantarillados de San Isidro Cabañas*. This Authority was established at an assembly of water users, where a board of directors was elected and charged with drafting corporate statutes. These were reviewed by 200 water users and submitted to the municipal council for its approval and issuance of legal status to the Authority.

In January 2001, the Authority signed an agreement with ANDA and began operating with a small budget and staff.

**Results:** By 2002, the number of water users had grown by 10 percent. The hours of operation had doubled, from 5 per day to 10. Revenues went up 366 percent, and by 2003, the Authority was operating profitably.

### **Administrative Decentralization**

In examining whether progress had been achieved in this area, three of the principal issues considered were: (1) whether services typically handled by municipal governments in other geographic regions were being administered by municipal governments or central government organizations; (2) whether policies and procedures for decentralization of central government functions were in place; and (3) the extent of decentralization actually accomplished.

#### ***Typical Municipal Government Services***

Table III-3 indicates whether typical municipal government services are being delivered by municipal or central governments. Generally speaking, the pattern for each type of service is similar in all six countries. The reasons for this have more to do with practical feasibility (some services can only be provided by local government) and resource availability (the central government possesses the resources and the technical and organizational capacity) than with efficiency and effectiveness because all things being equal, these services can usually be provided more efficiently and effectively by local governments.

**Table III-3. Provision of Typical Municipal Government Services: Law and Reality**

Service/ Function	Guatemala Law/Reality	Honduras Law/Reality	El Salvador Law/Reality	Nicaragua Law/Reality <sup>1</sup>	Costa Rica Law/Reality	Panama Law/Reality
Water/Sanitation	Y/M	Y/M&NG	N/M&NG	Y/NG&M	Y/M&NG	Y/M&pvt.
Solid Waste	Y/M	Y/M	Y/M	Y/M	Y/M	Y/M
Rural Roads	Y/M	Y/M	N/M&NG	Y/M	Y/M	N/NG
Public Markets	Y/M	Y/M	Y/M&NG	Y/M&NG	Y/M	Y/M&NG
Cemeteries	Y/M	Y/M	Y/M	Y/M	Y/M	Y/M
Public Lighting	Y/M&NG	Y/NG	Y/M&NG	Y/NG	N/NG&M	N/NG
Transit Police <sup>2</sup>	Y/M&NG	Y/NG	N/NG	Y/NG	N/NG	N/NG
Public Registry	Y/M&NG	Y/NG	Y/M&NG	Y/M	N/NG	N/NG
Construction Permits	Y/M	Y/M	Y/M	Y/M	Y/M	Y/M

Key: For law, Y = Yes; N = No. For reality, M = municipal governments; NG = national governments; pvt. = private sector.

<sup>1</sup> Formal responsibilities of municipal governments are not clear, but many listed here are *de facto* responsibilities.

<sup>2</sup> With the increasing concern over public security, some municipalities are beginning to provide local police services to complement or substitute for those provided by national police.

### ***Decentralization of Services and Functions***

Table III-4 shows the status of the decentralization of government services and functions in the six countries. It is striking to note that only two countries—Honduras and Guatemala—have defined a decentralization policy and identified the governmental entities that are to carry it out. In Honduras, the policy was recently defined as part of PRODEL. In Guatemala, a Decentralization Law was passed in 2002, but as of last December, when President Berger was elected, it had not yet been implemented. Nicaragua's most recent national development plan prominently features decentralization goals, but priorities and action plans remain undecided. The other three countries have not yet officially committed themselves to decentralizing central government functions.

With such limited commitment to decentralization in the region, it is not surprising that very little has occurred. Despite this fact, many municipal governments have assumed broader responsibilities, for example, in the education and health sectors as a result of central government budget constraints that have forced municipal governments (and citizens) to use scarce resources to cover the cost of teachers' salaries or health facility operations. In the same two sectors, often with donor assistance, central government ministries in Nicaragua and Guatemala have moved more aggressively to allow private entities to provide services under ministerial authority; for example, autonomous schools in Nicaragua; and in Guatemala, the similar *Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo* (PRONADE) program under which citizen groups are allowed to administer schools with central government funding, and the *Sistema Integrado de Atención en Salud* (SIAS) program under which the Ministry of Health contracts NGOs to provide community health services). Work remains in developing regulatory mechanisms at municipal and central government levels for such programs.

**Table III-4. Status of Decentralization in Central America**

	<b>Do coherent decentralization laws or policies exist? Does administrative apparatus for decentralization exist?</b>	<b>Decentralized Functions</b>	<b>Responsibilities Assumed by Municipal Governments</b>
Guatemala	<p><i>Ley de Organizaciones Ejecutivas</i> (1997) allows each ministry to set plans.</p> <p>Decentralization Law passed (2002), but policies still confused and municipalities can opt out of specific decentralized functions.</p> <p>The Presidential Commission for State Reform, Decentralization and Citizen Participation was established to implement the Decentralization Law, but Pres. Portillo cut its budget 80% and gave responsibility to the Executive Coordination Secretary of the Presidency.</p>	<p>Administration of property tax.</p> <p>Interurban transportation.</p> <p>NGO registration.</p> <p>Decentralization Law cites priorities: education, health and social welfare, public security, environment, agriculture, communications, public works, housing, economic development, and sports/culture. No action yet.</p>	<p>(Education and Health Ministries authorized private entities—not municipal governments—to provide services.)</p>
Honduras	<p>Policy Statement: PRODEL, 2003.</p> <p>The Decentralization Technical Unit of the Governance and Justice Ministry and in the political Context, the Executive Commission for Decentralization, composed of Estate Secretaries and Presidents/Heads of Decentralized institutions (La Unidad Técnica de Descentralización, de la Secretaría de Gobernación y Justicia y, en el aspecto político, la Comisión Ejecutiva para la Descentralización, órgano integrado por secretarios de estado y presidentes de instituciones descentralizadas.)</p>	<p>Some efforts for water and sanitation services (CONASA).</p> <p>Some water, education, health, and road maintenance (<i>de facto</i>).</p>	<p>Pilot program of the <i>Fondo Hondureño de Inversión Social</i> (FHIS); plan to decentralize under PRODEL.</p>

*Regional Report*  
*Trends in Decentralization, Municipal Strengthening, and Citizen Participation in Central America, 1995-2003*

	<b>Do coherent decentralization laws or policies exist? Does administrative apparatus for decentralization exist?</b>	<b>Decentralized Functions</b>	<b>Responsibilities Assumed by Municipal Governments</b>
El Salvador	No.	Water, education, health, urban streets, rural roads, and rural electrification ( <i>de facto</i> ).	Water and sanitation, health facilities, and schools were deconcentrated to municipalities under central government supervision.  FISDE allows some municipal governments to implement projects under its supervision.
Nicaragua	Bolaños Administration's National Development Plan (2003) contains decentralization policy guidance.	The <i>Fondo de Inversión Social</i> (FIS) has decentralized project management in 55 municipalities.  Ministry of Education has chartered autonomously administered schools (arrangements for coordination with municipal governments are being made).  Some health facilities and interurban transit ( <i>de facto</i> ).	None yet.
Costa Rica	No. National Assembly has been unable to agree on what to decentralize pursuant to approval of Art. 170 of Constitution regarding revenue transfers.	Tree harvesting and land use authorizations.	Some health, child welfare, and environmental programs.
Panama	No law or defined policy. No administrative apparatus.	None.	Education: Law 28 of 1997 created <i>Juntas Educativas Regionales y Escolares</i> , composed of teachers' union representatives, parents, and civil society representatives as consultative bodies for decentralization of Panama's education system. Water: Law decree 2 of 1997 outlined regulatory arrangements for provision of water and sewer services privatized or passed on to local authorities.

Other initiatives that have resulted in municipal governments assuming more responsibility have been carried out under pressure from the World Bank and other donors. Central government entities set up to administer social investment funds that finance infrastructure projects have been cooperating with municipal governments during the last few years to share responsibilities for project selection, design, contracting, and monitoring.

**Box III-2. Deconcentration of Port Operations Proceeds Slowly  
in Nicaragua's South Atlantic Autonomous Region**

Deconcentration of central government operations in Central America has not taken place expeditiously. The deconcentration of responsibilities for operation of Nicaraguan ports in the municipality of El Rama in the South Atlantic Autonomous Region (*Región Autónoma del Atlántico Sur*) provide an example of how municipal government authority to improve services can be held back by central government authorities.

In 1994, a five-year agreement was negotiated between the National Ports Enterprise (*Empresa Nacional de Puertos*) and the Mayor of El Rama under which the Enterprise was to continue managing the municipality's two principal Atlantic ports, Arlen Siú I and Arlen Siú II, and the municipal government was to administer El Rama's floating pier, a facility that was constructed between 1992 and 1994 with Danish assistance totaling \$450,000. The municipal government created a Municipal Ports Office to manage the facility.

Two years later, revenue obtained by the Ports Office from operating the floating pier allowed it to finance the construction of a new cargo pier 700 meters to the east. From this facility, cargo could be dispatched more rapidly to Atlantic ports, which eased traffic at Arlen Siú II. In 1997, the Municipal Ports Office also succeeded in negotiating with DANIDA for the construction of piers in three rural towns within the municipality.

In 1999, the Nicaraguan National Ports Enterprise was converted into the National Port Authority (*Empresa Portuaria Nacional*) as a way of recognizing deconcentration activities that had been taking place during the 1990s. The Authority was made responsible for port regulation and planning while port management was decentralized to local port management entities, which operated under the Authority but also had the authority to sign agreements for port management with municipal governments.

Despite the success the El Rama Ports Office experienced in managing port facilities, when the agreement with the National Ports Enterprise expired in 1999, its renewal was delayed. It is reasonable to conclude that if responsibility for port management had been fully decentralized to the El Rama municipal government—even over the course of two or three years—all ports in that region would have been functioning better by 1999 under an integrated port management plan.

**Fiscal Decentralization**

Three aspects of municipal government finances are highlighted below to assess the status of fiscal decentralization: (1) the level of tax and fee revenues collected by municipal governments; (2) the extent of direct transfers of central government revenues to municipal governments; and (3) the size of municipal government expenditures in relation to total public sector expenditures and GDP.

***Municipal Government Tax and Fee Revenue***

In all six Central American countries, there is a serious gap between the services that municipal governments are obliged to provide, or that citizens expect, and the resources



available to finance them. Municipal development experts refer to this situation as the *brecha vertical*.<sup>6</sup>

As can be seen from Table III-5, the level of taxes and fees collected by municipal governments is very low: less than 1 percent of GDP in four of the six countries; and ranging from only 1.3 to 7.8 percent of taxes and fees collected by central governments. These low percentages are due both to the lack of authority to establish and collect local taxes, and to national tax regimes relying mainly on indirect (and regressive) taxes that are easier to administer centrally.

**Table III-5. Municipal Government Revenues from Taxes and Fees**

	% of GDP	% Central Gov't Tax and Fee Revenue	Period
Guatemala	0.12	1.3	1998–2002
Honduras	1.39	7.8	1995–2001
El Salvador	0.5	5.2 <sup>1</sup>	1995–2000
Nicaragua	2.3	4.3	1998–2002
Costa Rica	0.4	3.0	1995–2003
Panama	0.5	2.6 <sup>2</sup>	1998–2002

*Note:* This table deals with *Ingresos Tributarios*, the accounting term used to distinguish government revenue arising from collection of taxes and fees as opposed to revenue from other sources, such as sale of assets and donations.

<sup>1</sup> Percent of total revenues at each level of government, 1998–2002.

<sup>2</sup> Percent of total revenue at each level of government.

Evidence suggests that traditional political parties resist changing this situation. For instance, a national mayors' conference was held in 2000 in El Salvador to consider a proposal for a law that the *Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador* (COMURES) helped develop. The proposal would have allowed municipal governments to begin taxing property, but prior to the conference, mayors belonging to the ARENA party were pressured to vote against presenting the proposed law to the National Assembly.<sup>7</sup> In El Salvador, individual municipalities can submit local tax proposals to the Assembly for its approval, but none of the more than 100 proposals submitted has been put on the agenda for consideration. In Guatemala, ANAM and AGAAI prepared a draft law in 2000 to revise the *Código Tributario* in order to increase revenue generation opportunities for municipal governments. This draft law also failed to gain National Assembly attention—even though municipal government tax collections in Guatemala are the lowest in the region.<sup>8</sup>

### **Revenue Transfers**

Most observers believe it will remain difficult to obtain fiscal reforms that would improve prospects for revenue generation by municipal governments, especially in view of continued

<sup>6</sup> The *brecha horizontal* refers to the gap between government revenues in heavily populated municipalities versus those in poor rural ones.

<sup>7</sup> El Salvador is the only Central American country without any property tax.

<sup>8</sup> Central government revenues in Guatemala are also the lowest in the region: only 10.6 percent of GDP for 1998–2001.

fiscal pressures felt by national governments. This is one reason why some municipal government associations have been focusing their efforts on obtaining commitments to increase direct transfers of central government tax revenues (see Table III-6). They have been fighting for funds to flow as automatically as possible to municipal government treasuries, with minimal strings attached and according to clear and verifiable criteria—as opposed to central government organizations spending funds for activities benefiting municipalities, or designating funds for municipal governments to administer for specified programs or under stringent criteria.

**Table III-6. Direct Transfers of Revenue to Municipal Governments**

	<b>Percentage of Central Government Revenues Required by Law</b>	<b>Actual Percentage of Central Government Revenues Transferred</b>	<b>Period</b>	<b>Transfers as % of Average Muni. Gov't Revenues (2001)<sup>1</sup></b>
Guatemala	10% (1994 law)	6.0%	1998–2002 average	n/a
Honduras	5% (1990 law)	1.5%	1996–1999 average	20%
El Salvador	6% (1998 law)	6.0%	1998–2002 average	55%
Nicaragua	4% (2003 law) <sup>2</sup>	1.3%	2000–2002 average	11%
Costa Rica	10% (potentially) <sup>3</sup>	n/a	n/a	4%
Panama	no law	0.2%	1995–2002 average	1%

<sup>1</sup> The average figures shown hide the fact that poor rural municipal governments depend on transfers for a much higher percentage of revenue than large, urban municipalities.

<sup>2</sup> The law calls for 4% in 2004 and 0.5% increase yearly to 10% as long as GDP increases 1% per year.

<sup>3</sup> “Potentially” because the 10 percent depends on the National Assembly passing a law indicating the functions and resources to be transferred to municipalities, which is not expected soon.

Only in Guatemala and El Salvador do transfers comprise a notable percentage of central government revenues (6 percent). In El Salvador, whose central government is the only one in Central America meeting its legal requirement for transfers, municipalities have been relying on transfers to finance 55 percent of their budgets, on average, and up to 90 percent in some municipalities.

In Guatemala, although transfers still fall far short of the 10 percent legal requirement, one reason they are higher than in neighboring countries is that transfer sources are specified by law: a portion of the value-added tax reserved for municipalities, central government taxes on vehicles and buildings, and petroleum concessions. In addition to transfers, social development funds (the Social Investment Fund, Peace Fund, and the Social Fund for Community Development) that were set up for municipal-level projects and programs went from 4 percent of Guatemala’s central government budget in 1996 to 12 percent in 1999. Decisions on the allocation and use of these funds, however, are made by the sitting president’s party and individual National Assembly deputies, and heavily influenced by partisan political considerations.

In Nicaragua, an important municipal government objective was reached last year with the passage of a law requiring that 4 percent of national government revenues be transferred to municipal governments beginning in 2004. The law provides for transfers to rise by 0.5 percent annually until they reach 10 percent, providing that GDP rises at least 1 percent a year. The prospects for significantly increased transfers in Nicaragua are good because AMUNIC so successfully built consensus in favor of the transfer law among municipal government officials in both major political parties. Also, transfers are an important component of Nicaragua’s

Poverty Reduction Strategy, which donors will monitor in line with debt relief provided through the Highly Indebted Poor Countries Initiative.

With the approval of the PRODEL program in Honduras, transfers may increase there also, but the performance of the current government and its predecessors has been poor in meeting the 5 percent legal requirement that has been in place since 1990.

There are few prospects for increased transfers in Costa Rica and Panama. In Costa Rica, a constitutional amendment (Art. 170) that was approved in 2001 calls for the transfer of 10 percent of central government revenues to municipal governments, but this transfer is subject to approval of a new law specifying which central government functions are to be decentralized to municipal governments. Agreement on these functions is not anticipated soon, as important public sector labor unions are opposed to the increased transfers. In the meantime, municipal governments will have to continue depending on allocation of portions of revenue from specific taxes (e.g., on fuel) that are reserved for them. The tax code has been reformed in ways that can increase transfers from these sources, but complicated procedures for putting them into effect, along with fiscal policy constraints, have restrained their growth. The proportion of municipal government budgets financed by central government transfers in Costa Rica is still small.

Finally, Panama is the only Central American country with no revenue transfer law and has the lowest level of transfers in the region (0.2 percent of central government revenues). Currently, there are few prospects on the horizon for any change in this situation.

### ***Municipal Government Expenditures***

With such limited legal authority to collect taxes and fees locally, and central government revenue transfers as low as they are in most countries, it is not surprising that municipal governments account for such low levels of public sector activity in the region. Central government activity (financed both domestically and from donor assistance and international borrowing) ranges from 10.6 percent of GDP in Guatemala to 36 percent of GDP in Nicaragua. In comparison, municipal government expenditures range from 0.5 percent of GDP in Panama to 1.7 percent of GDP in Nicaragua (see Table III-7). The country where municipal government spending is highest vis-à-vis central government spending is Honduras—only 6 percent.

**Table III-7. Municipal Government Expenditures**

	<b>% GDP</b>	<b>% Central Government Expenditures</b>
Guatemala	Not available	Not available
Honduras	0.9	6.0
El Salvador	0.8	5.0
Nicaragua	1.7	4.7
Costa Rica	0.6	4.0
Panama	0.5	3.1

*Source:* Espitia, Gonzalo. Comparative Study of Fiscal Decentralization in Central America. 2003. Table No 9.

*Note:* Figures given for recent years available.

## **Municipal Government Reforms, 1995–2003**

For the region as a whole, the two areas in which municipal government leaders made the most progress in improving municipal government operations since 1995 were (1) designing and implementing new mechanisms for involving citizens in local decision making, and (2) cooperating with each other to develop municipal government associations, including *mancomunidades*. A great many municipal governments can point to improvements in service delivery and organizational capacity (see case studies included in this report), but the extent of these improvements is not measurable.

### **Box III-3. Decentralization of Public Transportation in Nicaraguan Municipalities Improves Service**

As part of the government of Nicaragua's "modernization of the state" program, in 1995 the Ministry of Transportation and Infrastructure (MTI) initiated a reengineering effort designed to transform the ministry from an operating entity to a regulatory one, and to decentralize or privatize its operating divisions. Included was the privatization of two state-owned bus companies, one for interurban transport (ENABIN) and another for transportation within municipalities (ENABUS). In December 1999, the MTI officially turned over responsibility for public transportation within municipalities to an initial 12 municipal governments.

One of the 12 municipalities was Masaya, a department capital 37 kilometers from Managua with more than 120,000 inhabitants. There, the municipal government set up a Department of Inter-municipal Transportation, which has obtained the following results:

Fees were established for bus and taxi operating licenses (never before charged by the MTI), vehicle inspections, bus route designations, and operating infractions. During the first half-year, revenue from these sources amounted to nearly \$17,000—enough to finance the repair of road maintenance machinery for the municipality.

A total of 510 taxis, 29 urban buses (including 6 new ones), and 23 rural buses were officially registered, versus 180, 12, and 8 of each type of vehicle previously registered with the MTI. Taxis in poor running condition were required to be repaired. Average waiting time for a taxi went from 25 minutes to 5 minutes.

Registration and licensing times were reduced from 7 months with the MTI to 72 hours with the municipal government.

Bus and taxi drivers had to be trained and licensed. Only 40 percent of those applying received licenses, thus improving public transportation safety.

Buses completed their routes in a more timely manner because the municipal government

## **Municipal Government Performance and Organizational Capacity**

No reliable data are available to permit a comparison of improvement over time of either the performance or the organizational capacities<sup>9</sup> of municipal governments—within individual countries or for the region. Nor, with one exception, has any Central American country developed systems for evaluating the performance or assessing the organizational capacity of individual municipal governments.<sup>10</sup> These data are lacking despite the amount of donor

<sup>9</sup> Municipal government *performance* refers to the efficiency with which governmental functions are carried out and the effectiveness of services provided. Governmental organizational *capacity* refers to the ability of governments to deliver the services and perform the community functions for which they are responsible.

<sup>10</sup> In 2002, the Costa Rican Controller General's Office developed a system to classify municipal government capacity that focused on the status of administrative systems (see Table III-8).

resources invested in decentralization and municipal government development over the years, and even though central government institutions for municipal government development have operated for many years.

Information on government performance and organizational capacity is needed by many different parties with a stake in decentralization and local government development. First and foremost, municipal governments need the information so they can assess their own organizational needs and take actions to improve performance. Central government agencies need the information so they can cooperate with municipal governments in devising and carrying out decentralization plans and supporting efforts to strengthen municipal governments. Organizations with which municipal governments decide to cooperate for capacity building need the information so they can collaborate effectively with those municipalities.

### ***Municipal Government Performance***

In the absence of performance standards and criteria, and systems for evaluating whether governments are meeting them, the few efforts to evaluate municipal government performance in the region have tried to measure (1) the coverage and quality of services delivered, and (2) citizen satisfaction with them. Opinion surveys are costly to carry out, and it is difficult to guarantee that the information they generate is reliable and useful. A sample of the information gathered in opinion surveys is summarized for El Salvador in Table III-8, and more is available in the country reports for Nicaragua and Costa Rica.

Municipal governments need feasible and accessible ways to evaluate their performance. With this in mind, FEMICA is currently implementing an IDB-supported program to develop municipal government performance indicators and benchmarks.

### ***Municipal Government Organizational Capacity***

Information on municipal government capacities gathered from informed observers and written materials—some of which is highlighted in Table III-8—reveals problems in several areas. The two with the most significant impact on organizational capacity are (1) staff turnover and technical competency, and (2) poor financial administration and control.

Staff turnover occurs due to the tradition of filling all municipal government jobs with party members and confidants of elected officials. Municipalities cannot build organizational competency under these circumstances. The routine turnover of employees following elections (Costa Rica excepted) is the main issue donors have had to face in programs designed to assist municipal governments to strengthen their organizational capacities.

**Box III-4. Joining Forces to Resolve Garbage Disposal Crisis in  
Municipalities Surrounding San Salvador, El Salvador**

**Challenge:** By mid-1997, the Mariona Dump, operated by the municipality of San Salvador, was receiving some 1,100 tons of garbage a day from the 14 municipalities surrounding the capital city. The dump had reached its capacity and was in danger of collapsing. Worse yet, about a hundred families lived in cardboard and plastic shelters within the dump, and hundreds of salvagers roamed the area looking for anything of value. An alternative had to be found.

**Actions Taken:** The 14 mayors belonging to the Council of Mayors of the Metropolitan Area (*Consejo de Alcaldes de los Municipios de San Salvador*) decided to set aside funds to allow the Mariona Dump to operate long enough for them to study alternative solutions for garbage disposal needs. The mayors decided to form a mixed capital enterprise with a Canadian firm that would provide the technical know-how needed to construct and equip a modern garbage processing facility and dump.

The mixed capital company was established in December 1997. A modern new dump began operating in April 1999, after which the Mariona facility was shut down in a technically safe manner. The new site was excavated, creating separate filling areas constructed to prevent soil contamination, with systems for treatment of biogases and liquid refuse. Separated facilities were constructed for treatment of dangerous items such as hospital waste.

At the old Mariona site, inhabitants were given safe land for home construction, and a school and health clinic were constructed. Training and public information campaigns were carried out.

**Results:**

- The new facility has the capacity to process up to half the garbage generated in the whole country.
- The new facility allows for disposal of garbage in a safe and environmentally sound manner.
- The new facility processes and disposes of garbage at a lower cost than that incurred for disposal only by municipal governments in other parts of the country (\$13.50 per ton versus \$16 to \$18.60 per ton).
- The Mariona Dump was successfully closed, its inhabitants were resettled, and its garbage pickers were trained.
- The project was successfully implemented despite partisan political differences that led 4 of the 14 municipalities to pull out of ownership of the mixed capital company before it was established.
- The municipal governments of the San Salvador metropolitan area have received international recognition for the project. They received an award for "Best Practices and Local Leadership" from the United Nations Programme for Urban Management (2000), an award for "Best Practices for a Sustainable Future" from the United Nations Human Settlements Programme (HABITAT), and a citation as a model project by the Japanese International Cooperation Agency in 2002.

**Table III-8. Municipal Government Organizational Capacity and Performance**

	<b>Capacity Assessment Data</b>	<b>Principal Challenges</b>	<b>National TA &amp; Training Sources for Municipal Governments</b>	<b>Performance Evaluation Data</b>
Guatemala	None available.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In 1997, only 20% of employees had completed secondary education (1% university), and 18% had received job training.</li> <li>• Poor teamwork, lack of admin systems and controls.</li> <li>• Political conflict between mayors, council members, deputies, and the national executive impedes further strengthening of municipal government capacity.</li> <li>• No overall strategy exists for municipal government development.</li> <li>• Citizens unaccustomed to paying fees for services.</li> </ul>	<p><i>La Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal (RENICAM)</i>, network of training organizations in coordination with ANAM and INIFOM.</p> <p>Distance education and local government management programs of Univ. Landívar.</p>	None available.
Honduras	None available.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Employee turnover.</li> <li>• Partisan interference.</li> </ul>	<p><i>La Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC)</i></p> <p><i>Instituto de Desarrollo Municipal</i></p> <p>USAID/Research Triangle Institute program with NGOs</p>	None available.
El Salvador	None available.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reform <i>Código Tributario</i> so municipalities can generate revenue.</li> <li>• Central government resistance to decentralization or sharing</li> </ul>	<p><i>El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)</i></p> <p>COMURES</p> <p>FISDE</p>	<p>Comparison of 1995 and 1999 opinion surveys<sup>11</sup> in all 262 municipalities showed statistically significant increase in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfaction with muni gov</li> </ul>

<sup>11</sup> University of Pittsburgh, FUNDAUNGO, and *Universidad Católica Centroamericana*.

	Capacity Assessment Data	Principal Challenges	National TA & Training Sources for Municipal Governments	Performance Evaluation Data
		<p>program implementation with municipal governments.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Staff: excessive for some positions; turnover; lack of technical skills.</li> </ul>	NGOs	<p>services</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Persons who thought muni gov could address their problems better than central gov.</li> <li>Persons willing to pay more taxes to muni gov for increased services.</li> </ul> <p><i>Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO)-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)</i> 1999 survey in all 262 munis indicated:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>67% said muni gov could do better job than central gov</li> <li>88% said they received “average to very good” treatment from muni gov.</li> </ul>
Nicaragua	<p>From 2000 study commissioned by Social Investment Fund with Catholic University:<sup>12</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>57% muni gov without databanks.</li> <li>28% muni gov without infrastructure project offices.</li> <li>30% muni gov had no personnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inadequate financial resources.</li> <li>Skill level of employees.<sup>13</sup></li> <li>Employee turnover after elections.</li> <li>Poor financial management.</li> <li>Poor organizational structures, lack of standardized procedures, and absence of organizational goals and program plans.</li> <li>Lack of consistency among technical approaches of various donors assisting munis.</li> <li>No legal framework for special-</li> </ul>	<p>INIFOM AMUNIC FIS Sister Cities NGOs/consulting firms</p>	<p>Among sample of 25 municipalities in 2001:<sup>14</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Muni gov providing average of 10 of 16 most common services required by law.</li> <li>Only 46% of muni gov were providing these services to over 40% of population.</li> <li>Users rated service infrastructure and capabilities of service delivery personnel “adequate or better” in 71% and 61% of cases.</li> </ul>

<sup>12</sup> Manuel Ortega Hegg, María Guadalupe Wallace, and Mario Torrez, *Estudio capacidades municipales CASC-UCA* (Managua: CASC-UCA, 2000).

<sup>13</sup> Per INIFOM’s 2000 Municipal Diagnosis, in a sample of 66 municipalities, only 11.8 percent of employees had university degrees or had attended universities.

<sup>14</sup> Roger Gaitan Rodriguez, *La política de la descentralización fiscal viable para la reducción de la brecha fiscal potencial de los municipios* (Managua, 2003).



	<b>Capacity Assessment Data</b>	<b>Principal Challenges</b>	<b>National TA &amp; Training Sources for Municipal Governments</b>	<b>Performance Evaluation Data</b>
	with prior technical exp. <ul style="list-style-type: none"> <li>25% muni govts had managed projects costing at least \$100K.</li> </ul>	purpose muni associations.		respectively.
Costa Rica	None available.	Per Controller Gen: Lack of operating manuals; information systems; and regular evaluation.	<i>Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)</i>	From application of Controller Gen. ranking system used by GTZ in 2002, all but one of top ten muni govts were in largest urban areas with highest revenue.  Of 317 official complaints presented in 2001 to Ombudsman's Office, 60% were regarding quality of muni services.
Panama	None available.	Four areas: <sup>15</sup> organization and financial management; service coverage and quality; development planning; environmental management programs.  Other challenges: <ul style="list-style-type: none"> <li>High turnover and low technical capabilities of service delivery personnel.</li> <li>Poor accounting practices.</li> <li>Poorly managed contracting with private companies.</li> <li>Citizens reluctant to pay fees for services.</li> </ul>	None.	Poor quality and coverage of services.

<sup>15</sup> According to an IDB/Government of Panama assessment of ten representative municipal governments.

Three countries (Guatemala, Honduras, and El Salvador) have civil service laws, and in Costa Rica, statutes covering government employees are included in the Municipal Code (see Table III-9). A proposal for a civil service law was under discussion in the National Assembly of Nicaragua in late 2003. Recognition among elected officials and the public of the benefits of codified civil service regulations (e.g., defined position descriptions and skill requirements, hiring and firing provision) is still not high outside Costa Rica, the only country where such regulations are applied.

**Table III-9. Municipal Government Employees**

	<b>Legal Job Security?</b>	<b>Coverage by Civil Service Law</b>	<b>Education and Training Sources</b>
Guatemala	No.	The Municipal Civil Service Law exists but is not respected.	INIFOM <i>Universidad Rafael Landívar</i> Universidad San Carlos <i>La Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE)</i> <i>Instituto Nacional de Estadística (INCIDE)</i> Soros Foundation <i>Fundación del Azúcar</i> FLACSO
Honduras		Muni civil service is required by Municipal Law but not respected.	UNITEC has carried out over 20K training sessions for personnel from 90% of munis.
El Salvador	No.	The Civil Service Law is out of date and not respected. COMURES is preparing new draft law.	ISDEM <i>Red de Universidades de El Salvador para el Desarrollo Sostenible (REDULOCAL)</i> (COMURES) <i>Proyecto de Desarrollo Municipal (PROMUDE)</i> - German development agency (GTZ) World Federation of Diaconal Associations and Diaconal Communities (DIAKONIA) UNDP - <i>CAPACIDAD 21</i>
Nicaragua	No.	Law on Municipal Administrative Career Track was under consideration in National Assembly in late 2003. It would establish <i>Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM)</i> .	<i>Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN)</i> <i>Universidad Católica R.M.</i>
Costa Rica	Yes.	Municipal Code of 1998, accompanied by <i>Sistema</i>	SINACAM Program IFAM

	<b>Legal Job Security?</b>	<b>Coverage by Civil Service Law</b>	<b>Education and Training Sources</b>
		<i>Nacional de Capacitación y Formación Municipal</i> (SINACAM). Personnel management standards manual prepared by UNGL in 2000, and adopted by 25% munis by 2003.	<i>Universidad de Costa Rica/ Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública</i> (CICAP) <i>Universidad Nacional GTZ</i> <i>Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal</i> (FUNDEMUCA)
Panama	No.	None. No standardized job descriptions for munis.	N/A

One of the most promising factors for municipal government capacity building has been the increasing number of Central American NGOs, consulting firms, and universities that have established programs to assist local governments. Universities in the region, such as the *Universidad Tecnológica Centroamericana* (UNITEC) in Honduras, *Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua* (UNAN), *Universidad Rafael Landívar* in Guatemala, and *Universidad Católica R.M.* in Nicaragua, have developed programs in municipal government administration and local development to train both municipal government officials and technical experts intending to work with NGOs or as consultants. Of course, in almost all cases interested municipal governments need donor funding to contract such experts. Nevertheless, the emergence of these new national technical assistance and training sources has provided a welcome alternative to municipal development institutes run by central governments because the former have shown themselves to be less bureaucratic, more innovative, and more responsive to municipal governments (who find it easier to hold them accountable than central government entities).

In some countries, NGOs, consultants, and university professors dedicated to strengthening local governance have formed network organizations; for example, *la Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal* (RENICAM – Guatemala), *la Red Nicaragüense por la Democracia y Desarrollo Local*, and *la Red de ONGs para el Desarrollo Local* (El Salvador). These network organizations have cooperated closely with municipal government associations and serve not only as a contact point for municipal governments looking for assistance, but also as key allies of municipal government leaders in initiatives for policy reform.

## **Financial Management**

This section discusses municipal government performance in revenue collection and financial accounting and control.

### ***Local Revenue***

During the 1995–2003 period, growth in revenues collected by municipal governments was flat or insignificant in all six Central American countries (see Table III-10). In all but Nicaragua and Honduras, local revenue collections were significantly below 1 percent of GDP throughout the period. The main reason for this is that tax laws do not allow municipal governments to establish

taxes or set tax rates, although the willingness of local officials to impose taxes and the general state of Central American economies were also factors. The relationship of revenues collected in national capitals to those in the rest of the country also remained the same throughout the period.

**Box III-5. Cooperating with Local Businesses to Meet an Explosion in Community Needs – Choloma, Honduras**

**Challenge:** Choloma is one of the most dynamic municipalities in Honduras, mostly due to the establishment of *maquilas* and secondary industrial and commercial ventures serving them. Population growth occasioned by the *maquilas* greatly increased demand for services from the municipal government of Choloma—for housing, water, public transportation, and commercial regulation, which in turn created a need for the municipal government to increase operating and investment revenues.

**Actions Taken:** The municipal government of Choloma implemented a deliberate strategy of increasing tax revenues and simultaneously improving service quality. Although the *maquilas* were exempted from taxes on their operations, Choloma authorities convinced them to collect salary taxes due from employees, and they made sure the *maquilas* were charged adequate fees for services the municipal government provided. The municipal government also systematically collected taxes from secondary commercial concerns, making sure that it maintained accurate records on new and existing businesses. While increasing revenue collections, Choloma authorities made special efforts to improve services, and to control the municipal government’s operating costs in a transparent manner so as to qualify for loans and donor grants.

**Results Achieved:** Revenues collected by the municipal government of Choloma increased 340 percent between 1995 and 2002, from Lempiras (Lps.) 12.3 million to Lps. 42 million.

**Table III-10. Local Revenue Generation**

	Principal Sources	Revenue Growth	Capital City’s Share	% Expenditures For Operating Costs
Guatemala	Not available.	From 0.09% GDP in 1999 to 0.11% GDP in 2001.	32% in 1998; 39% in 2000.	Not available.
Honduras	Industry and commerce tax, property tax, service fees.	From 0.99% GDP in 1995 to 1.16% GDP in 2001.	63% average 1995-2001 by Tegucigalpa and San Pedro Sula.	46% in 2002.
El Salvador	Service fees, asset taxes, public lighting, and street cleaning.	From 0.4% GDP in 1995 to 0.5% in 2000.	Averages 1997–2002: Total tax revenues, 36%; taxes, 41%; fees, 35%.	62% in 1998; 54% in 2001.
Nicaragua	Sales taxes, fixed asset taxes, fees.	From 1.9% GDP in 1998 to 2.1% in 2002.	42% in 1997; 30% in 2000.	58% in 1998; 50% in 2002.
Costa Rica	Tax on economic activity ( <i>patentes</i> ).	From 0.3% GDP in 1995 to 0.4% in 2002.	26% 1999; 21% 2002.	75% average 1995-2002 (including transfers).
Panama	Business and commerce taxes (not sales tax); service fees.	None. Total about 0.5% GDP annually.	56.7% in 2002. Per capita revenue \$29.70 vs. average of \$7.43 elsewhere.	70% (24% transferred to juntas comunales; 2% for investment).

### ***Integrated Financial Management***

All Central American countries except Nicaragua and Panama have begun to improve municipal government financial management practices, but much work remains. The emphasis is on building integrated financial management systems covering budgeting, accounting, treasury, and internal and external control functions. Municipal government officials lack the technical capacities and data processing equipment needed to develop and operate such systems. The capacity of supreme audit organizations and other national authorities to support development of integrated financial management systems needs strengthening. Civil society organizations interested in promoting citizen oversight of government actions also need to increase their familiarity with using such systems to produce information useful for their purposes. Generally speaking, municipal government associations have not yet involved themselves in efforts to promote development of integrated financial management systems.

#### **Box III-6. Adaptable System for Cadastre Surveys Developed in Nicaragua**

Accurate cadastre surveys are indispensable for property tax assessment and for municipal planning purposes, but many municipal governments lack the technical know-how or financial resources to carry them out. In view of this problem, a simplified tool for carrying out municipal cadastres (*Sistema de Catastro*, SISCAT) was developed in Nicaragua with assistance from the Danish International Development Agency (DANIDA) and the United Nations Development Programme (UNDP). SISCAT can be used in municipalities of all sizes, and has already been applied by 121 municipal governments to obtain the information they need to improve tax collections and to prepare municipal development plans. AMUNIC reports that the majority of municipal governments that adopted the SISCAT tool increased revenue collected from property taxes by 50 percent.

One municipality in which SISCAT was introduced was Santo Tomás. Efforts to implement SISCAT started in 1996 with three purposes in mind: (1) to increase property tax collections; (2) to improve delivery of municipal services; and (3) to improve land use and urban development planning. Until that year, property taxes were assessed on the basis of certified declarations submitted by landowners, without the benefit of site visits by municipal government authorities.

Santo Tomás implemented SISCAT in seven steps:

1. Public information campaign.
2. Purchase of survey and registry equipment.
3. Creation of local technical team and training.
4. Preparation of implementation plan and schedule.
5. Preparation of survey forms, plans, and charts.
6. Surveys: measuring lots; interviews regarding improvements; indication of roads and services; mapping; and registration.
7. Setting of tax rates and schedules.

Property tax collections increased in Santo Tomás by 106 percent between 1995 and 1999. The keys to success were support from mayors, acceptance of the system and participation by the citizens, and establishment of the local technical team.

The only country that has attempted to carry out an assessment of municipal government financial management practices is Costa Rica (results are shown in Table III-11). In the other five countries, no baseline analysis exists to enable comparisons of capacities among municipal

governments, or to develop comprehensive improvement programs. USAID recently contracted a survey of financial management practices that should provide some initial information, but authorities in each country will need to implement their own more detailed assessments in order to design effective technical assistance and training programs.

**Table III-11. Accounting and Control Systems**

	<b>Coherent System?</b>	<b>Performance Assessment Data</b>	<b>Principal Challenges</b>	<b>External Control Practices</b>
Guatemala	No. Muni Code (2002) calls for establishment of integrated system and finance offices in all muni govts by 2006.	None available.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service fees not set according to costs.</li> <li>• Tax rates not up to date.</li> <li>• Meeting 2006 deadline for all muni govts to implement the <i>Sistema Integrado de Administración Financiera y un Sistema de Auditoría Gubernamental</i> (SIAF-SAG).</li> <li>• Need cadastres.</li> </ul>	<p>Uniform procedures for audits are not used by the Controller General.</p> <p>Muni Code (2002) authorizes formation of <i>Comisiones ciudadanas municipales de auditoría social</i></p>
Honduras	Not yet. Muni Law calls for assignment internal auditor to all muni govts with revenue > L. 1 million.	None available.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• All aspects.</li> <li>• Spread internal control systems in USAID-supported municipal governments to others.</li> <li>• Potential politicization of Court of Accounts.</li> </ul>	<p>Court of Accounts carries out audits sporadically. Social audit programs being actively developed, and 22 Municipal Transparency Commissions installed</p>
El Salvador	Yes. Much progress has been made in designing and implementing integrated financial mgt.	None available.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminate partisan political influence within the Court of Accounts.</li> <li>• Install integrated financial mgt system nationwide.</li> <li>• Need revision of Fiscal Municipal Law to allow more local taxes.</li> </ul>	<p>Internal and external auditors named by muni council. Court of Accounts oversees system standards and carries out both financial and management audits.</p>
Nicaragua	No.	30 of sample of 32 muni govts rated "inadequate" in 1996 re accounting systems, skills of officers who administered them, internal controls, and the	<ul style="list-style-type: none"> <li>• All aspects.</li> <li>• Politicization of Controller General's Office (now <i>Tribunal Superior de Cuentas</i>).</li> </ul>	<p>Controller General carried out 19 muni audits in 2001 and 18 in 2002.</p> <p>NGOs have begun to train communities in social auditing, but it is not practiced widely.</p>

	<b>Coherent System?</b>	<b>Performance Assessment Data</b>	<b>Principal Challenges</b>	<b>External Control Practices</b>
		quality of financial information provided.		
Costa Rica	Management reforms made in numerous munis, but not in system as a whole.  Law to make muni govs responsible for internal control pending.		From 2001 Annual Report of Cont. Gen.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence of results-focused planning/budgeting.</li> <li>• Operating plans not compliant with tech and legal requirements.</li> <li>• Weak reporting to elected officials and public.</li> <li>• Operating surpluses in 70% of munis.</li> <li>• Service fees not revised frequently; collections late.</li> </ul>	
Panama	No. Precontrol system.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assignment of authorities for accounting and control not effective, efficient.</li> <li>• Service fees not cost-based.</li> </ul>	No funds for Cont. Gen audits; no external control by muni councils or citizens.

The greatest progress in improving municipal government financial management has been made in El Salvador and Honduras. In Guatemala, the 2002 revisions to the Municipal Code required the installation of integrated systems in all municipalities—this goal will be difficult to reach, but the legal requirement should help those promoting action in this area. The Costa Rican Controller General’s Office has been actively involved in assessing the financial management capacities of municipal governments there. With donor assistance, many Costa Rican municipal governments are improving their practices, but as with other aspects of municipal government management, performance in this area varies from one municipality to the next. Nicaragua has not yet paid much attention to improving municipal government financial management practices. The restructuring of the Controller General’s Office into a Court of Accounts with power-sharing arrangements between the two main political parties may hold back reform efforts; political interference in the operations of sister entities in El Salvador and Honduras is also a concern. In Panama, traditional precontrol practices are still in effect, and little progress has occurred in improving municipal government financial management.

### ***Control***

In well-designed integrated financial management systems, internal control should be the responsibility of the governmental entity that spends funds (in this case, the municipal government), and external control should be the responsibility of an entity reporting to the legislative branch of government (in this case, municipal councils), and complemented by “social audits”

carried out by citizen groups. Costa Rica and El Salvador are the only countries in Central America whose supreme audit institutions have been able to carry out external audits on a regular basis. Honduras, Nicaragua, and Guatemala have taken steps to introduce social audits. In the first two countries, supreme audit entities cooperated with NGOs in familiarizing citizens with useful practices. Citizens exercised their right to oversee government actions during recovery from Hurricane Mitch, and are now doing likewise for social investment fund projects in their communities.

**Box III-7. Social Audit Procedures in Honduras**

With the purpose of reinforcing control over the use of resources, the Municipal Commissioner (whose position will be discussed in detail later on) was assigned, within his functions, the task of conducting social oversight, which can be carried out as follows:

1. Monitor compliance with the Constitution of the Republic and other laws of the country on the part of authorities, officials, and employees.
2. Ensure that the municipality complies with the creation of channels and mechanisms so that the community may participate in the solution of the municipality's problems, exercise its corresponding rights, and honor its obligations.
3. Ensure that municipal authorities promote the social and material welfare of the municipality and that they execute public as well as service programs and works.
4. Ensure that the municipality promotes and regulates commercial, industrial, service-oriented, and other activity and also allows for the generation of local employment.
5. Ensure that the municipality controls and regulates public performances; places of amusement, entertainment, and social use; or others of public interest.
6. Provide oversight to authorities' proper administration of municipal finances.
7. Ensure the preservation and dissemination of the historic endowment and civic-cultural traditions of the municipality.
8. Ensure that social and economic security is granted to the most needy in the municipality.
9. Supervise the bidding, hiring, execution, and evaluation processes of municipal investment works.
10. Ensure that the municipality defines and complies with municipal development plans geared toward rational use and exploitation of the municipality's resources that do not endanger the ecosystem and the environment.
11. Ensure social harmony and tranquility, respect for human rights, safety of the citizenry, and solidarity between peoples and ensure that actions undertaken for development are carried out with justice and fairness.

Source: FUNDEMUN, *Manual para el Comisionado Municipal* (Honduras, 2002).

**New Initiatives—*Mancomunidades***

One of the promising initiatives that municipal government leaders have taken to improve government performance has been the establishment of *mancomunidades*. *Mancomunidades* are a municipal government associational structure that comes from Spain. Through them, municipal governments join forces: (1) to provide specific services beyond the capability of any one municipal government or services that can be provided more efficiently from one source; or (2) to jointly carry out an administrative function. The reasons for establishing a *mancomunidad* are usually very practical. There are no state, provincial, or departmental governments operating at levels between the central government and municipal governments. Services such as rural road maintenance, or public sector concerns such as environmental protection or regional economic development, can be much more effectively and efficiently addressed at a regional level.



In Central America, municipal government leaders have also realized that *mancomunidades* offered them an opportunity to take the initiative to better serve their constituents despite the adverse policy environment in which they were working. For instance, in Panama—where much work remains in better defining the responsibilities of municipal governments and eliminating crossed lines of authority among municipal authorities—enterprising mayors and *corregimiento* representatives have jointly decided to create *mancomunidades* with the capacity to act more efficiently and effectively than their individual municipalities can.

Central American municipal government leaders have also seen in *mancomunidades* an opportunity to create a flexible vehicle for intermunicipal collaboration that they can use, once created, to implement additional programs and to coordinate actions with central government entities, donor organizations, and NGOs.

Spanish assistance has been instrumental in supporting the movement to establish *mancomunidades* in Central America. Honduras and El Salvador have formed the most *mancomunidades* to date, 55 and 50 respectively. In Guatemala, there are nine, with more being formed. In Nicaragua, there are six,<sup>16</sup> and in Panama four.

In El Salvador, the *mancomunidades* focus on coordinating infrastructure development. In Honduras, *mancomunidades* serve many purposes, as they do in Guatemala (see Table III-12).

**Table III-12. Honduran Mancomunidades**

<b>Shared Interest</b>	<b>% of Total 55 Mancomunidades</b>	<b>Content</b>
Regional Development	29%	Municipal government role in promoting economic growth.
Environment	29%	Management of various natural resource assets within municipalities.
Strengthening Municipal Government	14%	Strengthening of administrative and financial management.
Municipal Government Rights	10%	Negotiations with central government authorities affecting municipal government autonomy and decentralization.
Infrastructure	5%	Construction projects.
Provision of Services	5%	Joint provision of services.
Coordination with Other Organizations	4%	Coordination with central government entities, companies, NGOs, etc.

Source: Sócrates Rizzo, *Study to Propose a Fiscal Decentralization Strategy Within the Framework for the Expanded Strategy for Poverty Reduction* (El Salvador, July 2002).

In Nicaragua, five special-purpose, municipal associations that resemble *mancomunidades* have been established. Typical among them is the *Asociación de Municipios de la Cuenca del Gran Lago*. Through it, 31 municipal governments that surround Lake Nicaragua have joined forces to help preserve the lake and its environs. One of the region's most interesting *mancomu-*

<sup>16</sup> In strictly legal terms, there is only one, due to problems legally establishing *mancomunidades*, but the other five associations function the same way.

nidad initiatives is Nicaragua's *Agencia Mancomunada de Rehabilitación y Mantenimiento Vial Rural* (AMVIAL) (see Box III-8).

**Box III-8. AMVIAL, Nicaragua**

AMVIAL was formed in 1999 by nine municipal governments in the department of Rivas to rehabilitate roads washed out during Hurricane Mitch. The mayors at the time wanted to find a way not only to take care of that urgent need, but to do so in a way that would allow them to maintain the roads afterwards. They obtained a donation of equipment from the German government and formed AMVIAL to work as a small parastatal company. The nine mayors serve on its board and coordinate the rehabilitation and maintenance activities of the organization. AMVIAL has helped organize 54 community-based road committees whose function is to promote group volunteer activities to work with AMVIAL on reconstruction, and on their own to carry out cleaning and light maintenance. The committees also monitor road conditions, report to AMVIAL when maintenance is required, and "self-police" road use. To date, AMVIAL has rehabilitated more than 189 kilometers of rural roads. AMVIAL staff calculate that they can rehabilitate road at a savings of some 40 percent over what municipalities would have to pay private contractors. They believe the quality of their work is better since they know they will have to maintain the roads, and they too must use them since they live in the region. One of the most impressive results of the AMVIAL experience is the success achieved in promoting cohesion among citizens and community action to address a shared need.

Finally, in Panama, all four *mancomunidades* have been formed with technical cooperation from the *Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe* (FUNDEMUCA) and financial support from the *Agencia Española de Cooperación Internacional* (AECI). Those *mancomunidades* are explicitly structured so that they can be a vehicle for various types of cooperation among participating municipal governments, as the leaders of those governments so decide. Three of the four *mancomunidades* were established for the purpose of creating a common technical unit to spearhead action in a variety of areas, such as intermunicipal planning, project preparation, and joint service provision. The technicians working in these units were hired through open competition, and they are not subject to replacement when new municipal leaders are elected. Municipalities belonging to each *mancomunidad* have agreed on a formula for sharing the costs of these technicians and the technical unit's operations. The units have been set up to operate without crossed lines of authority, and to operate as rationally as possible under current central government regulations. The three *mancomunidades* established as common technical units are the *Asociación de Municipios de Veraguas* (four municipalities), the *Asociación Intermunicipal de los Santos* (six municipalities), and the *Asociación de los Municipios de la Comarca de Ngobe Buglé* (all municipalities). The fourth *mancomunidad*, the *Asociación de Municipios de Chiriquí Oriente*, was organized to deal with the impediments caused by the requirement for preapproval of financial transactions by a representative of the Controller General's Office. Since the Controller General's representative for the whole province of Chiriquí Oriente is located in the provincial capital, employees of most municipalities had to travel there every time they needed to proceed with a municipal government action requiring funding. The municipalities of San Félix, Remedios, Tolé, and San Lorenzo thus formed a *mancomunidad* for the initial purpose of hiring one person who would travel among member municipalities and the capital to obtain funding approvals.

**Box III-9. Joining Forces to Improve Tax Collections – Province of Los Santos, Panama**

**Challenge:** Four municipal districts in the province of Los Santos needed to improve local tax collections. Municipal leaders identified the following problems affecting revenue collections: (1) inadequate or nonexistent cadastres and taxpayer lists; and (2) inadequate accounting and control of taxes collected. As a result, municipal budgets were of little use, and reports to municipal councils were routinely tardy and incomplete.

**Actions Taken:** The four municipal districts established a joint tax authority (*Departamento de Recaudación Mancomunado*) and set three goals for it: (1) to set up uniform norms and standards for tax collection; (2) to mechanize collection procedures; and (3) to improve information available on taxpayers (through cadastres and better accounting for overdue taxes). Municipal governments agreed to delegate responsibility for collection of specific taxes in all four municipalities to the joint tax authority, while keeping authority for other taxes with each municipal government. The joint tax authority collaborated closely with the finance committees of each municipal council and obtained the cooperation of numerous central government organizations as it reorganized taxing operations. Those organizations included the Controller General, the General Directorate of Cadastres, the *Unidad Técnica de Asistencia Municipal*, and the Ministry of Industry and Commerce. Cooperation from these central government authorities was facilitated by the existence of the joint tax authority.

**Results:**

- Revenues from commercial and industrial taxes increased 7 percent between 1999 and 2001, versus an average of 3 percent nationwide.
- Tax collections cost participating municipal government less.
- Mayors and council members began to receive up-to-date information on tax revenues, thus assisting them to better plan and to compare revenues from different periods.
- Cadastre surveys provided information useful for other local governance purposes.
- Improved procedures for collecting, and accounting for, overdue taxes were instituted.
- More accurate and timely reports were submitted to the Controller General.

### **Reforms in Local Democratic Practices, 1995–2003**

One of the most striking changes in Central American development since the mid-1990s has been the greatly expanded influence that civil society organizations have had on policy reform, grassroots development, and citizen participation. In the aftermath of wars in Nicaragua, El Salvador, and Guatemala, many types of civil society organizations emerged to play an active role in rebuilding those societies. They worked to ensure that citizens' rights were protected, inculcated, and exercised, and they emphasized the importance of citizen participation in community decision making and governance. The same phenomenon occurred in Honduras after Hurricane Mitch. In all four of these countries, civic leaders cooperated with locally elected officials to promote the adoption of mechanisms to involve citizens in local governance, and development of participatory development planning procedures to help forge consensus on community and regional development priorities.

**Box III-10. Citizen Participation Improves Water Service in Catacamas (Olancho), Honduras**

**Challenge:** As the year 2000 approached, water service in the municipality of Catacamas worsened. Water volume, hours of operation, and water quality decreased, and citizens demanded action. In response, the municipal government formally requested that the national water authority (SANAA) and the National Assembly grant approval for the decentralization of water and sanitation facilities. This occurred in December 2000.

**Actions Taken:** In consultation with local civic leaders, municipal government officials decided to create an autonomous entity to take charge of several municipal services (water, sewers, solid waste disposal, and street cleaning) and to structure the entity so that it functioned in a participatory manner. The *Unidad Desconcentrada Participativa* was established with the following board members: the mayor, two council members, two representatives of neighborhood groups (*patronatos*); and one representative each from the school system, the chamber of commerce, and other civil society organizations. The board formally agreed that it would operate in an apolitical manner. Catacamas held a public meeting at which citizens approved the way the unit had been organized. At that point, the unit took steps to inventory users, and set up a system for charging fees and accounting separately for revenues and costs for each service. New water sources were identified, and the unit made plans for managing an expanded water system.

**Results:**

- The number of water users increased from 3,800 to 4,250 by 2003.
- The unit negotiated an agreement with SANAA to construct a new water treatment plant.
- In a public meeting, agreement was reached with consumers to increase water tariffs, in view of the improved services being provided, and to finance the water treatment facility.
- Fee revenue increased 200 percent.

### **Participation Mechanisms**

Table III-13 shows where some of the most common mechanisms for citizen participation have been legally established, and whether they are functioning. Most of these mechanisms were put in place after 1995. Civil society and municipal government leaders worked hard to have the mechanisms codified in law, and these mechanisms are now in wide use throughout the region. The current challenge is to increase the number of municipalities where the mechanisms are available and used. In many cases, both elected officials and citizens must be convinced that it is in their interest to use the participation mechanisms. Another challenge (see discussions in country reports for Nicaragua and other countries) is to learn the most useful techniques for facilitating group discussions and decision making.

Effective citizen participation requires access to information used by government officials. Two of the six countries have access-to-information laws, but they are not well known or followed. In fact, access to information, the purposes for such access, and reasonable limits are concepts that need wider discussion in civil society, along with discussion on kinds of procedures needed to ensure that information is made available once laws are passed. This process has started in Nicaragua, where a new law is being pursued.

**Table III-13. New Initiatives by Municipal Governments**

	<b>Local Development</b>	<b>Mancomunidades</b>	<b>Other Initiatives</b>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002 Municipal Code calls for all muni govs to have muni planning office (40% in place to date).</li> <li>• The Development Councils Law (2002) calls for Municipal Councils and Community Based Councils (150 of 311 and 3848 set up to date).</li> </ul>	Nine, plus two being formed as of May 2003.	Accountability session practices adopted by municipal governments in Quiché and la Zona Paz under USAID project.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilot program in 2001 for muni-level planning of FHIS projects.</li> <li>• <i>Red de Desarrollo Local</i> formed by Honduran NGOs to promote muni government facilitation.</li> </ul>	55 exist, with 282 municipal govs participating. Top three areas of cooperation are regional development (29%), natural resource management (29%), and municipal administration (14%). 69% of <i>mancomunidades</i> group five or more muni govs.	<i>Consejos Intermunicipales</i> used by locally elected officials in regions to coordinate municipal and <i>mancomunidad</i> activities.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “National Strategy for Local Development” adopted in 2000.</li> <li>• Strategy calls for “Participatory Plans for Local Development.” Transfers and FISDE resources being used according to these plans in 70% of munis. Some plans (estimated 10%) go beyond investment prioritization to include urban and regional development.</li> <li>• <i>Red de Desarrollo Local</i> (active with muni govs).</li> </ul>	Approximately 50 exist legally, mostly to administer joint infrastructure programs.	Some privatization of local services.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Local development committees” made up of community reps were operating in 78% of munis in 2000.</li> <li>• Municipal Planning System began to be put in place in 2002, under which muni govs facilitate work of local dev committees that produce Muni Dev Plan, Muni Investment Plan, and Muni Project Budget.</li> </ul>	Six special-purpose associations and one <i>mancomunidad</i> operating.	

	<b>Local Development</b>	<b>Mancomunidades</b>	<b>Other Initiatives</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• New transfer law requires completion of Muni Dev Plan for eligibility.</li> </ul>		
Costa Rica	Not a priority nationally, but 4 muni govs cooperating with GTZ to implement participatory planning. Additional 16 to come. A few muni govs are actively engaged in investment promotion.	Ten have been established, of which seven are functioning. The best known is the <i>Federación de Municipalidades de los Cantones Productores de Banano</i> .	Offices for Women's Affairs set up in 37 municipalities.
Panama	Not carried out at municipal level; responsibility of Ministry of Housing and Urban Development.	Four <i>mancomunidades</i> now operating that can be used by participating municipal governments to jointly carry out a variety of functions.	

### **Participatory Development Planning**

Municipal governments in several countries have begun to assume a new responsibility in recent years: facilitating participatory local development planning. The planning processes that municipal governments have begun to promote involve inviting representatives of the principal sectors in their municipalities (e.g., commerce, industry, mothers clubs, social service organizations) to participate in an ongoing series of forums for the purpose of arriving at consensus on community development priorities and actions to be taken, both by municipal government entities and the participants themselves.

When the idea for having municipal authorities do this was first broached, the emphasis was on regional economic development. The idea was for municipal authorities to meet with community representatives to create economic development plans. For example, municipalities in the Sula Valley region of Honduras cooperated with business chambers to identify investment opportunities. The term "Local Economic Development" was coined to identify this practice. Later, the term "Local Development" was promoted to convey the idea that plans should cover social welfare and environmental protection as well as economic development, and should include consultation with a variety of sectors in the community.

In five Central American countries (all but Panama), municipal governments are now experimenting with ways of carrying out participatory local development planning. One significant challenge they face is how to incorporate the decisions that emerge from community-based planning into central government decision-making processes.

### **Country-by-Country Progress**

Participatory local governance is being most aggressively promoted in Honduras, El Salvador, and Nicaragua.

In Honduras, municipal governments are using many types of participation mechanisms. The Law on Municipalities, for instance, now requires that municipal government officials hold five

*cabildos abiertos* (town meetings) each year. These mechanisms have worked well at community levels to bring about consensus on local government priorities, despite the clientelism exercised within Honduras's two traditional political parties. Pilot efforts are underway to engage in participatory planning for FHIS projects. With President Maduro's decision to emphasize decentralization and closer cooperation with civil society organizations, the prospects for continued improvements in citizen involvement appear good.

In El Salvador, consultations among citizens at community and municipal government levels are common (see Box III-11), even though that country has codified fewer mechanisms in its laws than others. According to surveys carried out by the University of Pittsburgh with Salvadoran partners, the number of contacts between citizens and municipal government officials increased 50 percent between 1995 and 1999. A unique vehicle for participatory decision making used in El Salvador is small forums (*mesas*) for those interested in particular issues or sectors. Participatory development plans that designate priorities for infrastructure development are being used in 70 percent of municipalities to determine the use of central government transfers and social investment project funds. A few municipalities have expanded these plans to include decisions on regional economic development priorities.

In Nicaragua, one sign of the importance attributed to citizen participation was the consideration of a citizen participation law in the National Assembly in late 2003. The draft law would codify practices that are already underway in many municipalities; for example, local development committees are reported to be operating in 78 percent of municipalities. Municipal governments have received guidance in systematizing local development planning, and training began in 2002. The stage has been set for Nicaragua to pull all of these elements together in order to connect local planning with the decentralized national planning that the Bolaños Government intends to carry out.

The Guatemalan Peace Accords gave high priority to citizens' rights and the importance of citizen participation, and outlined special measures to protect the rights of indigenous peoples. The 2002 Development Councils Law (*Ley de Consejos de Desarrollo*) called for municipal councils (150 of 311 set up to date) and community-based councils (3,848 set up to date). Distrust among citizens, and a tradition of central government intervention in community affairs and manipulation of community groups, represent impediments to making these new consultative bodies operate as intended.

Costa Rican citizens can be compared to those in other countries with a long tradition of democratic governance. There, the challenge has been to counteract apathy among citizens regarding participation in local self-governance, in the face of so many years of centralized democratic governance. Mechanisms have been in place for several years to facilitate citizen involvement, but usage has been low. The revised Municipal Code (1998) put into place new requirements for participatory consultation mechanisms and the organization of district councils for development planning. The German development agency (GTZ) has agreed to cooperate with 20 municipal governments to devise new participatory planning procedures.

**Box III-11. Participatory Planning for Community Infrastructure Investments  
in San Salvador, El Salvador**

**Challenge:** Up until 1997, decisions on infrastructure investments in the city of San Salvador were made by municipal government officials on the basis of their impressions regarding community needs, campaign promises, and requests from political party operatives working in neighborhoods where significant numbers of inhabitants had voted for the party in power. The municipal government elected in 1998 decided to develop a more participatory process for identifying and carrying out investment projects.

**Actions Taken:** The first step was to hold town meetings (*cabildos abiertos*) in various neighborhoods. The response was overwhelming. Citizens presented municipal government officials with many more project ideas and proposals than could be implemented. The need to prioritize proposals led to the creation of neighborhood forums (*mesas zonales*) that later presented priorities identified at a neighborhood assembly for validation.

Many projects had to be pushed forward to 1999. That year, the municipal government further developed its participatory process to include the following steps:

- The municipal council estimated municipal government revenue, and subtracted the amounts needed for ongoing services and other commitments to arrive at the estimated amount available for infrastructure investment. The council then divided the investment budget into allocations for the municipality's seven districts.
- Simultaneously, neighborhood forums (now named "Participatory Budgeting Committees") were constituted in each of the seven districts, with members named by community assemblies and then trained to carry out committee tasks.
- Committee members visited neighborhoods to receive project requests. Once committees made an initial prioritization of projects, a district assembly meeting was held to finalize priorities.
- Each committee then collaborated with municipal government officials in charge of preparing technical plans and budgets for each project. These, in turn, formed the basis for preparation of each district's Municipal Investment Plan, which the Participatory Budgeting Committee presented to the municipal council for its approval at an open meeting.
- Projects included in Municipal Investment Plans were implemented by the municipal government in cooperation with two committees formed in each district: a Project Committee and a Citizens' Control Committee, which arranged for community contributions of materials and labor and provided community oversight of project implementation.
- Projects prepared for implementation but not included in Municipal Investment Plans for budgetary reasons were often presented to NGOs and international donors.

**Results:**

- Projects implemented were those that communities agreed were of highest priority.
- Citizens participated not only in project selection but also in project implementation and oversight.
- Local democratic practices have been learned, and paternalistic and clientelistic governing practices have been reduced. Future municipal governments will find it difficult to return to prior governance practices.



**Box III-12. Participatory Strategic Planning in the Municipality of Santo Tomás, Nicaragua, 2000–2001**

Municipal government leaders in Santo Tomás took advantage of development planning procedures designated by law to be applied nationally to cooperate with civil society actors to set up a permanent system for participatory planning and decision making within the municipality. Before this system was developed, consultations by municipal government authorities with civil society actors were vertical in nature, rather than participatory, and citizens who participated in consultations varied and were not responsible for follow-up.

The new system constructed in Santo Tomás revolves around the preparation of a ten-year development plan (the *Planificación Estratégica Participativa*, PEP) that is used as a basis for annual municipal government budgets. Community participation was achieved in four types of forums: A *Foro Ciudadano* carried out in 2000 to introduce the participatory planning process. Participants included municipal and central government authorities, along with representatives of civil society and businesses.

Sectoral forums (*mesas de concertación sectorial*), which were responsible for analyzing needs and setting priorities within their subject areas. Each forum was allocated seed capital from the municipal government budget and committed itself to generating resources for the priority activities it identified. Ten such forums were established covering public health, environmental concerns, youth, and more.

Community forums (*comités de barrios y comarcas*) were charged with preparing plans for priority activities and promoting support for them from citizens.

An Executive Committee, composed of the mayor and council members, along with the chairpersons of each sectoral forum, was charged with ensuring that the participatory process worked as intended and facilitating alliances among community entities.

Through participating in these forums, San Tomás authorities and citizens succeeded in elaborating the initial PEP, agreed on municipal government budgets for 2000 and 2001, and collaborated in the implementation of 76 activities in the ten sectors over the course of two years. An additional 228 activities were identified that were consistent with the PEP, for consideration for implementation in future years.

Santo Tomás residents identified three reasons why the participatory planning system they developed was successful:

Citizen groups had an opportunity to participate in sectoral forums to discuss their particular interests.

The system was supported by almost all community organizations.

The community forums allowed citizens to participate in planning and implementation of

In Panama, effective citizen participation in local governance has not really started to occur, mainly because the government is still highly centralized and citizens are more accustomed to operating in an authoritarian political environment.

Table III-14 summarizes the legal authority for and actual practice of citizen participation mechanisms in Central American countries.

**Table III-14. Citizen Participation Mechanisms (Law and Reality)**

	<b>Guatemala Law/Reality</b>	<b>Honduras Law/Reality</b>	<b>El Salvador Law/Reality</b>	<b>Nicaragua Law/Reality</b>	<b>Costa Rica Law/Reality</b>	<b>Panama Law/Reality</b>
Open Town Meeting ( <i>Cabildo Abierto</i> )	Yes/Limited	Yes/Yes	Yes/Yes	Yes/Yes	Yes/No	No/No
Referendum	No/Previously	No/No	No/No	Yes/No	Yes/No	Yes/No
Open Town Hearing ( <i>Consulta Popular</i> )	No	Yes/Yes	Yes/Yes	Yes/Yes	Yes/?	Yes/No
Special Council Committees ( <i>Comisiones Mixtas</i> )	No	Yes/Yes	Yes/No	No/No	Yes/Yes	Yes/No
Local Development Councils ( <i>Consejos de Desarrollo Local</i> )	Yes/Yes	Yes/Yes	No/Yes	Yes/Yes	Yes/Yes	No/No
Open Town Hearing ( <i>Audiencias Públicas</i> )	No, but law allows neighbor groups, communities, and indigenous communities to obtain audiences.	Yes/Yes	No/Yes	Yes/Yes	Yes/Little	Yes/Yes
Plebiscite	No/Previously	Yes/Yes	No/No	Yes/No	Yes/Yes	Yes/No
Information Access Law	No	Yes, but not well known or used.	No	Proposal being developed.	Yes, but not often used.	Yes/No

	<b>Guatemala Law/Reality</b>	<b>Honduras Law/Reality</b>	<b>El Salvador Law/Reality</b>	<b>Nicaragua Law/Reality</b>	<b>Costa Rica Law/Reality</b>	<b>Panama Law/Reality</b>
Other Participation Vehicles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Development Councils</li> <li>• Public muni council sessions.</li> <li>• Auxiliary and community mayors, and indigenous mayors.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Community assemblies.</li> <li>• <i>Patronatos</i>.</li> <li>• Auxiliary mayors.</li> <li>• Commissioners elected to represent citizens' interests.</li> <li>• Health and education committees.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muni forums (<i>mesas</i>) for citizen participation in policy and program decision making.</li> <li>• Open muni council meetings.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiatives for council.</li> <li>• Formation of associations of residents.</li> <li>• Request mayor to appoint deputy to coordinate with regions.</li> </ul>	Municipal Code of 1998 assigned new role to District Councils, whose members are now elected, to serve as focal point for citizen participation in large variety of muni planning and sector programs.	<p>Local Meetings (<i>Juntas Locales</i>) can be elected at community levels to represent interests.</p> <p>Initiatives allowed but rarely used.</p> <p>Muni council meetings are open.</p> <p>Several ministries have set up citizen committees at community level for program consultation and coordination.</p>

## Factors Affecting Results Achieved

From a regional perspective, the relative progress in improving local governance achieved during the 1995–2003 period was greatest in political decentralization (direct elections of local officials), citizen participation, and strengthening the municipal government association movement. In the other areas assessed, some countries progressed a bit while the status of others did not advance (or recede).

Today, the principal challenges facing Central American countries are to promote economic growth and employment and to improve social services and public security. These challenges cannot be addressed by central governments alone and require both better public sector management and more active participation in governance by citizens from all walks of life. The key to better public sector management and more active citizen participation is to improve local governance.

The principal challenges now facing local governance reformers are:

- Putting institutional development objectives above partisan political ones.
- Increasing local taxing authority and tax collections.
- Achieving central government cooperation in establishing decentralization policies and action plans.
- Gaining consensus for municipal government civil service laws.
- Broadening efforts to improve municipal government capacities, especially for transparent and efficient financial management.
- Expanding use of and developing mechanisms for participatory community development planning.
- Developing the capacities of municipal governments to facilitate and support citizen decision making and actions to address economic growth and social challenges.
- Adapting the programs of national municipal government associations to members' needs, as the need in some countries for lobbying declines.

Table III-15 presents a very rough comparison of progress achieved during the 1995–2003 period in the six countries, based on analysis that is presented in each country report. The six countries break down into three pairs in terms of relative progress achieved: Honduras and El Salvador; Nicaragua and Guatemala; and Costa Rica and Panama.

In countries where relative progress was greater, certain external and internal factors exerted a positive influence. The external factors were pressures for reforms exerted by the international community (both multilateral institutions and individual countries)—combined with technical assistance for legal/policy changes and municipal government capacity strengthening—that complemented and supported the efforts of local reformers and did not attempt to substitute for those efforts.

**Table III-15. Relative Progress Achieved, 1995–2003**

	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Panama</b>
Political Decentralization (Elections)	↑	S (+)	S (+)	↑	↑	S (-)
Political Decentralization (Autonomy)	S (-)	S (-)	S (-)	S (-)	S (-)	S (-)
Administrative Decentralization	↑ (laws passed)	↑ (PRODDEL)	S (-)	S (-)	S (-)	S (-)
Fiscal Decentralization	↑	S (-)	↑	↑	↑	S (-)
Municipal Government Capacity & Performance	S (-)	↑	↑	S (-)	S (-)	S (-)
Municipal Government Fiscal Management	S (-)	↑	↑	S (-)	S (-)	S (-)
Citizen Participation Mechanisms	↑ (laws passed)	↑	↑	↑	↑	S (-)
Participatory Development Planning	↑	↑	↑	↑	↑	S (-)

Key: ↑ = better; ↓ = worse; S (-) = same or unchanged deficient status; S (+) = same or unchanged adequate status.

The internal factors were:

- The degree of leadership exerted by locally elected officials.
- More effective municipal government associations.
- Active participation by a variety of civil society players in promoting reforms, and better cooperation among them.
- Commitment by significant numbers of citizens to participating in local governance at grassroots levels.
- Internal political competition and turmoil, which provided an opportunity for reform initiatives.

Each country report discusses how these factors, or their absence, influenced the degree of local governance reform achieved.

Pressures for reforms from the international community were greatest in Nicaragua and Guatemala, and connected—respectively—to negotiations for debt relief and expectations for fulfillment of Peace Accord commitments. Donors in El Salvador and Honduras actively supported the advocacy programs of national civil society organizations (CSOs). No international pressure was exerted in Costa Rica or Panama. Technical assistance programs were larger and more comprehensive (for both policy reform and municipal government capacity building) in Honduras, Nicaragua, El Salvador, and Guatemala. In Costa Rica, technical assistance was focused on municipal government strengthening. In Panama, donors supported civil society deliberations as long as they lasted.

The degree of leadership exerted by locally elected officials and the effectiveness of municipal government associations are closely related. Leadership for local governance reform clearly came from local officials in Honduras, Nicaragua, and El Salvador, and they succeeded in exerting it through national associations that maintained their independence from central governments, avoided being manipulated by political parties, and involved significant numbers of members in their work.

In Guatemala, where new legislation was passed as called for in the Peace Accords, the role of municipal government leaders in their passage was less important. With the central government taking more of a lead role, no action has been taken to implement the laws that were passed two years ago. One reason this occurred, and could continue, is the lack of pressure from more unified municipal government officials and their civil society allies.

In Costa Rica, leadership for local governance improvements also came mainly from the central government. In Panama, leadership was provided for a time by interested civil society organizations, with some cooperation and support from municipal government leaders, but this leadership was insufficient.

The degree of involvement by civil society actors, and their collaboration with each other and with municipal government associations on important reform initiatives, was significant in Honduras, Nicaragua, and El Salvador. Civil society leaders were also active in Guatemala, but

they did not join forces to the degree others did in the first three countries. In Costa Rica, citizens serving in community development associations did not begin cooperating with municipal government leaders seeking reforms until 2000. In Panama, civil society involvement was too short-lived (and restricted to elites).

Involvement of civil society organizations has been important not only in helping achieve legal and policy reforms, but also in promoting grassroots support for improvement of local governance. Citizen commitment at grassroots levels to participation in local governance grew gradually as a result of cooperation among municipal government leaders and civil society in El Salvador, Honduras, and Nicaragua. Without interest and commitment by citizens, traditional politicians are much less likely to give serious attention to demands for change. In Guatemala, citizen commitment to increased participation also increased, but had little influence on national policies because it was diffuse. In Costa Rica, most citizens still do not see municipal governments as powerful or capable enough to respond to their daily needs. In Panama, lack of citizen commitment to new local government practices may be the main factor explaining the lack of reforms to date.

Finally, political conditions in some countries provided more opportunities for reform. In Guatemala, there was pressure from international and domestic sources to comply with the Peace Accords. In El Salvador, competition between the ARENA and FMLN parties provided reformers with space to operate and achieve results. In Honduras, civil society organizations became much more involved in governance reforms following Hurricane Mitch, and changes in the behavior of the country's two traditional parties during the last presidential elections resulted in the Maduro Administration being more open to decentralization and local governance reforms. In Nicaragua, President Bolaños also became more open to decentralization reforms in the face of opposition from that country's two main parties. Similar events did not occur in Costa Rica or Panama.

## ***IV. Municipal Associations***

### **The Associative Movement in Central America, 1995–2003**

Municipal government associations are membership organizations composed of municipal governments (or their representatives). By the mid-1990s, municipal government officials had established FEMICA as the regional association of municipalities. In addition, they had also established national municipal associations. During the 1995–2003 period, the regional association movement expanded throughout the countries of the region, and solidified its role in each country. By 2003, municipal governments had joined forces through various types of associations (regional, national, and subnational) to advance common interests and strengthen collaborative efforts in the performance of their respective functions.

The principal objective of the existing Central American municipal government associations has always been to improve democracy through decentralization initiatives, citizen participation, and municipal strengthening. As the conditions within which municipal governments operated and their needs evolved, the role and programs of individuals associations also changed.

#### **Regional Associations**

FEMICA was established in 1991 with USAID support, to serve as a common platform for leading significantly expanded efforts throughout the region to improve local democratic initiatives, decentralization, municipal development, and citizen participation. During the 12 years since its inception, FEMICA's role has evolved as conditions changed. Initially, the association focused on supporting efforts among municipal government officials to promote basic agreements on regional priorities. FEMICA helped its members develop a shared vision for more efficient and democratic municipalities, and agreed on a Reform Agenda—one that evolved over time and guided priority setting in each country.

Once members had achieved a basic consensus on a Reform Agenda, FEMICA turned its attention to facilitating consensus building and establishing or strengthening efforts of national municipal associations. More importantly, however, FEMICA focused its attention on consensus-building efforts and the implementation of a process for its members to reform their relationships with their respective central governments, legislative branches, civil society leaders, and the international community. These initiatives were undertaken at the regional level, actively supporting the efforts being carried out by the national municipal associations in each country. FEMICA's activities helped create the basis for the legal and political reforms achieved to date.

More recently, FEMICA has added initiatives to strengthen its capacity to develop and disseminate information on numerous technical aspects of municipal government strengthening and citizen participation, information that its members need in order to improve performance of municipal governments. In that capacity, FEMICA has been carrying out specialized research on topics of interest of members and has facilitated sharing of information among member governments and other stakeholders.



## National and Subnational Associations

Currently, national municipal government associations are active in all six countries of the region. Throughout the late 1990s, these organizations dedicated their efforts to protecting the rights of their members. Mainly, they dealt with representatives of the central government—both at the executive and legislative level—to defend and protect the rights of the municipalities. More recently, with well-established support in most countries for municipal government autonomy, most national associations have adopted a broader and more proactive role in promoting local democracy, municipal strengthening, and decentralization. In that role, they have formed coalitions with civil society organizations and legislative representatives to promote improvements in the legal framework and public policies pertaining to capacity-strengthening efforts of local governments and increased citizen participation initiatives. In addition, national associations have hosted and supported technical assistance and training programs in specific topics. Donor support for these initiatives has been significant.

Three types of municipal associations have emerged at the subnational level since the mid-1990s: departmental, functional, and ethnic-based. With the exception of Panama, every country in the region has some type of departmental association, although these associations are not necessarily present in every department. So far, most departmental associations have served as coordinating bodies that deal with departmental or central government officials. To the extent that central governments in the region increase decentralization of national and public sector planning processes, departmental associations may assume more importance. Members may also begin using the associations to coordinate capacity-strengthening programs for municipal governments.

*Mancomunidades* (see Section III) are functional associations of neighboring municipalities, created to administer services and execute municipal functions jointly and more effectively.

Finally, one ethnic-based municipal association was established in Guatemala. AGAAI represents indigenous municipalities, aiming to protect their rights and defend their traditions. It also attempts to bring to the national level the formation of policies to ensure a genuine exercise of their rights.

## Other Municipal Initiatives

*FUNDEMUCA*. Established in 1995, FUNDEMUCA is an NGO created by the national municipal associations of the region and FEMICA. Its main goal is to provide training and technical assistance to regional municipal officials on topics such as decentralization, municipal strengthening, finance, fiscal control, promotion and development of social services, promotion of women's participation, citizen participation, territorial ordinance, strategic planning, and human resources. Recently, FUNDEMUCA's General Assembly accepted the Federation of Dominican Municipalities as a new member. FUNDEMUCA's activities are financed mainly by the Spanish Agency for International Cooperation.

*CONFEDELCA*. In November 2001, the Central American Conference for State Decentralization and Local Development (CONFEDELCA) was created with the support of the municipal government of Barcelona, Spain. CONFEDELCA's main purpose is to serve as a forum in which interested municipal government leaders and civil society actors can hold periodic exchanges at

both the national and regional level to discuss decentralization and local development. CONFEDELCA functions as a virtual organization. It has no headquarters, only a technical secretariat that operates out of the Salvadoran Development Foundation offices in San Salvador. Its mandate is to create a permanent forum that promotes “reflection, debate, the analysis and development of program proposals and an exchange of experiences and lessons-learned by actors involved in decentralization and local development efforts in Central America.” CONFEDELCA holds an annual regional conference in which participants are divided into working groups to discuss and analyze institutional development, municipal finances, association development, and the impact of free trade agreements on municipalities. After the inaugural conference in El Salvador in 2001, subsequent annual meetings have been held in Guatemala (October 2002) and Nicaragua (October 2003). The fourth conference is schedule to take place in Honduras in October 2004.

The next two sections focus on the support that FEMICA and the national municipal associations have given to the municipal reform process since the mid-1990s.

## **FEMICA**

### **Evolution of FEMICA’s Role and Programs**

FEMICA was established in Tegucigalpa, Honduras, in September 1991 during a meeting of mayors from the Central American capital cities. It was founded as a nonprofit, nonpartisan regional association of municipal government officials dedicated to promoting leadership in the advancement of democracy and local governance, municipal development, and decentralization. Soon after its establishment, membership was opened to all the municipal governments in the region.

FEMICA’s mission has been to act in representation of the interest of all municipalities and national and subnational associations present in the region. Through the years, FEMICA’s operations and focus have varied and expanded—adapting to emerging trends and the changing conditions and needs of its members—in order to accomplish its overall mission. Initially, FEMICA played a role as a “reform initiator.” Later, it gradually evolved into a “reform facilitator.” Recently, it has served in a role of “promoter of improved municipal government performance.”

In its efforts as a reform initiator, FEMICA helped its members to:

- Articulate the Municipal Reform Agenda for municipal strengthening, citizen participation, and decentralization, which was nonexistent in the region at the time.
- Develop and promote the basic elements that define democracy, governance, and decentralization, and a common vocabulary to facilitate discussions between FEMICA members and with their allies in the reform efforts.
- Represent the common interests of the member organizations in international events, where key actors and experts in various reform efforts are present.

In its efforts to facilitate reform, FEMICA contributed to:

- Supporting its members' initiatives to build needed consensus with central government officials from the executive and legislative branches and with civil society leaders in order to carry out decentralization reforms.
- Establishing or developing the national municipal associations of the region.
- Supporting its members in obtaining assistance from the international community.

To promote improved municipal government performance, FEMICA contributes to:

- Promotion of new practices in municipal management and the exchange of relevant information between local governments.
- Facilitation of consensus building efforts aimed at reforms in local governance.

FEMICA has added new roles in every stage of its evolution, adjusting to changing realities and emerging trends, while preserving the beliefs and positions it previously promoted. FEMICA has only adjusted its emphasis on roles according to the demands.

Throughout its evolution, FEMICA has constantly maintained its position as an advocate for its members by way of two key objectives of its agenda: the political and technical. The political agenda promotes the concepts and institutions needed by municipalities in the region to strengthen the democratic and local governance processes. This objective is led by the municipal representatives through FEMICA's Board of Directors and General Assembly. The technical component, on the other hand, develops the conceptual and programmatic framework of the political component and is managed by the Secretariat of FEMICA.

### ***Reform Initiator***

FEMICA's first initiative was to lead the process of defining a Municipal Reform Agenda for Central America. The Agenda has served many purposes. First, it provided reformers (and those with whom they built consensus for reforms) with a vision of the autonomous and more democratic municipal governments they sought. Second, it presented a guide for setting reform priorities in individual countries. For instance, in the process of developing the Agenda, municipal government leaders agreed on the basic imperative of strengthening processes for direct election of local officials and the effective autonomy of municipal governments. This represented an indispensable basis for their efforts to strengthen local autonomy.

The Agenda also defined and established the basic principles of the reforms. Predominant among these were local revenue generation, decentralization, and citizen participation. Today, these principles still serve as the guide to ongoing reform efforts in the region. In response to the reform initiatives, municipal government leaders used the Agenda as an instrument to elevate the profile of local governments, a fundamental step in pursuing local government reforms in their own countries.

The Municipal Reform Agenda has not been a static document. On the contrary, as understanding of the concepts deepened, as consensus among FEMICA's members was built, and as the issues changed in response to the advances achieved in the reform process, the Municipal

Reform Agenda evolved. The first Agenda was presented during the Second FEMICA Assembly in Managua in 1992, a year after the Declaration of Tegucigalpa made at FEMICA's first regional seminar. The Agenda delineated reforms agreed upon by local government representatives, municipal associations, and other key actors in the region. To develop and draft recommendations, the participants developed justifications and explored potential obstacles. Since then, the Agenda has been used in annual meetings as a mechanism to guide discussions on the advances made and new potential obstacles, and participants continually analyze and revise the Agenda's content. Table IV-1 illustrates how the Municipal Reform Agenda promoted by FEMICA has evolved over time.

In addition to developing the terms established in the concepts of the Agenda, one of FEMICA's main contributions during its early years was to enable members to reach agreement on basic concepts embodied in the Agenda and terms to describe those concepts. FEMICA's role was critical in promoting "ownership" by municipal government leaders and their allies in the emerging pro-reform movement. To that end, FEMICA identified three key components very early on: the improvement of institutional capacity of municipal governments, increased citizen participation, and a genuine effort toward decentralization—political, administrative, and fiscal. The Municipal Reform Agenda developed by FEMICA's members was based on those foundations. The understanding of those foundations and the capacity to adopt a new language, or common vocabulary, to describe the reforms that were being promoted was a key step. It allowed the regional municipal government leadership to articulate the suggested reforms, discuss possible initiatives amongst themselves, and present proposals to increase impact and rally support for the reforms. Additionally, many of the concepts promoted in the Agenda (e.g., citizen participation in local governance) were widely accepted by the international donor community and were introduced in donors' programmatic strategies for the region.

As a result of its instrumental role, FEMICA has actively represented Central American municipal governments in regional and international forums. In that capacity, FEMICA has acted as a promoter of Central American municipal interests in such venues as presidential summits, the *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA), the *Parlamento Centroamericano* (PARLACEN), the International Union of Local Authorities (IULA), the World Federation of United Cities, the International Council for Local Environment Initiatives (ICLEI), and the United Nations Human Settlements Programme (HABITAT).

In sum, FEMICA's success in initiating and facilitating consensus building for the reforms in the region was critical in:

- Enabling municipal government leaders to prioritize the themes of the reform.
- Developing a standard vocabulary for discussing reforms among members of FEMICA, potential allies, and political elites in their respective countries.
- Enabling FEMICA itself to mobilize and promote discussion and development of reform strategies and to exchange experiences and lessons learned.

**Table IV-1. Evolution of the Central American Municipal Reform Agenda from FEMICA's Perspective**

Agenda 1992 <sup>1</sup>	Agenda 1994–2001 <sup>2</sup>	Agenda 2002–2004 <sup>3</sup>
<b>Political</b>	<b>Political</b>	<b>Transparency and Integrity</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direct election of mayors.</li> <li>• Proportional representation of municipal corporations.</li> <li>• Municipal elections on different date from national and legislative elections.</li> <li>• Participation of civil society in the election of local authorities.</li> <li>• Participation of political parties or organizations other than national-level political parties, including local civic organizations.</li> <li>• Existence and use of mechanisms to increase public participation and control over public management.</li> <li>• More oversight over political parties' selection process for local election candidates.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promote programmatic vote.</li> <li>• Internal democratization of political parties.</li> <li>• Promote modern and participatory municipalities regarding the development of local management policies.</li> <li>• Strengthen municipal-level and legislative-level coordination.</li> <li>• Strengthen dialogue and interaction with national authorities.</li> <li>• Promote public security issues in the municipalities.</li> <li>• Develop and implement policies to combat poverty.</li> <li>• Develop and implement the involvement of municipalities in environmental management efforts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Improve administrative financial systems, municipal contracting procedures, and social services control and monitoring systems.</li> <li>• Promote appropriate institutional judicial frameworks and mechanisms aimed at accountability and transparency.</li> <li>• Promote participatory budgeting mechanisms.</li> <li>• Establish mechanisms for the transition of outgoing and incoming elected authorities.</li> <li>• Update the judicial framework to guarantee access to information of any municipal act or procedure.</li> <li>• Promote the implementation of codes of conduct for elected authorities, as well as municipal officials.</li> <li>• Promote the review of municipal council structures and functions.</li> <li>• Promote the implementation/improvement of financial administration systems and impact indicators.</li> <li>• Promote integrated contracting and procurement systems designed specifically for municipalities.</li> <li>• Promote control and monitoring systems and auditing norms that are compatible with comptroller generals' offices.</li> <li>• Promote auditing procedures of social services.</li> </ul>

Agenda 1992 <sup>1</sup>	Agenda 1994–2001 <sup>2</sup>	Agenda 2002–2004 <sup>3</sup>
<p><b>Financial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipal autonomy, local tax collection/ local resources.</li> <li>• Establishment of shared financial resources with the central government.</li> <li>• Establishment of updated mechanisms aimed at improving local financial management.</li> </ul>	<p><b>Legal and Financial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Review and update the municipal judicial framework in order to modernize its management capacity.</li> <li>• Promote mechanisms to increase local tax collection.</li> <li>• Promote legal framework aimed at improving cadastre control to increase local tax collection.</li> <li>• Promote modern laws aimed at increasing transparency in contracting and acquisition processes.</li> <li>• Establish mechanisms for direct transfers to local governments, if nonexistent.</li> <li>• Promote modernization efforts in municipal finances.</li> </ul>	<p><b>Local Economic Development</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promote qualitative and quantitative improvements in the management of resources and services in the municipalities, thereby generating employment and improving the capacity of citizens to generate income.</li> <li>• Promote the efforts of public-private associations in the management of local public services.</li> </ul>
<p><b>Administrative</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipal budgetary autonomy.</li> <li>• Gradual and selective decentralization of services to municipalities (subsidiarity principle).</li> <li>• Encourage technical assistance and training service offers to municipalities.</li> <li>• Development of legal tools aimed at strengthening financial management and municipal services.</li> </ul>	<p><b>Administrative</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promote and/or strengthen integrated systems for financial administration.</li> <li>• Promote the execution of regional programs aimed at facilitating service decentralization and innovative management mechanisms.</li> <li>• Take into account the existing disparities among Central American countries in the definition of competitive mechanisms.</li> <li>• Identify service, technical assistance, and training needs to encourage offers and coordinate the efforts of both domestic and international entities in their support of municipalities.</li> <li>• Encourage the use of information systems to communicate and disseminate practices.</li> <li>• Promote an increased use of technology to improve efficiency and modernize municipal administrative systems.</li> <li>• Promote the development and implementation of municipal tools for the acquisition and management of land in the region.</li> </ul>	<p><b>Integrated Risk Management</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promote improved technical and institutional capacity of local governments in efforts to manage environmental risks and decrease vulnerability to natural disasters.</li> </ul>

Agenda 1992 <sup>1</sup>	Agenda 1994–2001 <sup>2</sup>	Agenda 2002–2004 <sup>3</sup>
<b>Guild/Union</b>	<b>Guild/Union</b>	<b>Security</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encourage local level and subnational involvement in associations in order to strengthen national associations.</li> <li>• Promote horizontal cooperation between the national associations of the Central American countries and the federation.</li> <li>• Promote lessons learned and experience-sharing exchanges between the national associations of Central America and associations from other regions.</li> </ul>	No change.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encourage the role of local governments in the formulation of national strategies that focus on public security initiatives and coordination efforts by prevention-focused organizations.</li> </ul>
		<b>Financing</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promote and implement objective systems for transferring resources to municipalities (without political party influence) including social investment funds.</li> <li>• Create municipal tax collection systems.</li> <li>• Promote adequate judicial frameworks for municipal indebtedness.</li> <li>• Create municipal cadastres.</li> </ul>

Sources: *FEMICA Magazine* no. 3 (September 1994): 14–15; FEMICA Operating Plan, 2000–2003.

<sup>1</sup> Approved in FEMICA's General Assembly in Managua, Nicaragua.

<sup>2</sup> Reflects only the differences with the 1992 Agenda. The other topics developed during 1992 remained in effect during this period.

<sup>3</sup> The Agenda presented was focused on specific areas, different than those that had been undertaken in the past.

### ***Reform Facilitator***

Once the basic elements of the Municipal Reform Agenda had been articulated by leaders, new actors had been incorporated in the reform process, and basic agreements had been reached with decision makers in most countries, FEMICA evolved its role and expanded its program focus to helping members to build consensus and implement the steps for reform among themselves and with other stakeholders. This facilitation has been undertaken by FEMICA's members and other key actors who participate in the reform process at both the regional level and in their own countries. This facilitation also includes interaction with central government leaders in the executive and legislative branches, civil society organizations, academia, municipal experts, and the international donor community. The expansion in FEMICA's role coincided with the emerging needs of FEMICA's members, once they had begun to strengthen their national municipal associations' capacities to pursue reforms, and with the establishment of new NGO networks supporting the local governance reform agenda. The common agenda and terminology FEMICA had helped establish was very useful to members in their efforts to gain allies for their reform efforts. This effort contributed to the joining of forces in the pro-reform movement.

FEMICA's participation took two forms: the sponsorship and organization of regional events that brought together municipal government leaders from the region and other key actors for the analysis and discussion of reform issues; and collaborative efforts—when needed—with the national municipal associations to strengthen their capacity to promote consensus in their respective countries. For example, in Guatemala, FEMICA worked with ANAM on an effort to help garner support for an initiative to improve the municipalities ability to collect local taxes. FEMICA supported the following initiatives: the Municipal Tax Code, the drafting of the Transfers Distribution Commission's regulations, the drafting of a proposal for the Development Councils regulations, and the drafting of the Real Estate Tax Law in Guatemala.

In its early existence, FEMICA established three mechanisms for implementing its activities: the Central American Network for Decentralization and Municipal Strengthening (*La Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal*); the Central American Network of Legislators (*La Red Centroamericana de Legisladores*); and Sectoral Dialogues (*Diálogos Sectoriales*). The first network meets once a year to discuss important matters on the Municipal Reform Agenda: decentralization and municipal strengthening. The second network meets once every two years to analyze and consider priority legislative initiatives. The Sectoral Dialogues focus on specific issues and take place as necessary. A wide variety of participants attend these activities. To date, FEMICA has gathered more than 1,600 leaders from throughout the region who share an interest in municipal strengthening, citizen participation, and decentralization initiatives, including local government representatives and representatives from the executive and legislative branches of central governments. Representatives of NGOs, academic institutions, and the international donor community have also participated in these gatherings. Table A-1 in the Annex illustrates the variety of topics presented and the organizations that participated in events from FEMICA's inception through 2003.

The professional contacts made and the relationships that have developed as a direct result of the events promoted by FEMICA have facilitated the formation of alliances. These alliances are now promoting reforms in the countries of the region and the establishment of key institutional mechanisms related to those reforms. In this regard, FEMICA has promoted productive and



beneficial working relationships between its members and a growing group of municipal experts, individuals in high ranking positions in the executive and legislative branches, and the international donor community. Likewise, the association has been active in carrying out initiatives aimed at strengthening the participation of civil society groups from the region.<sup>17</sup> In similar fashion, through its legislative networks, FEMICA has promoted and contributed to the establishment of municipal affairs commissions (CAMs) in every country with the exception of Panama.<sup>18</sup> Through these CAMs, more than 20 bills have been approved in the region. Table IV-2 illustrates the most important.

**Table IV-2. Laws Approved with the Support of the Municipal Affairs Legislative Commissions**

<b>Country</b>	<b>Approved Legislation in Congresses</b>
Costa Rica	Transfer of property taxes to the municipalities (1995) Direct election of mayors (1998) Municipal elections on a different date than national and/or legislative elections (1998) Reforms to Municipal Code (1998) Transfer of specific appropriations funding to municipalities (1998) Transfer of a percentage of the gasoline tax to the municipalities (2001) Approval of amendment to Article 170 of the Political Constitution, in which at least 10 percent of the national budget is transferred to the municipalities (2001)
El Salvador	Approval of a 6 percent transfer to municipalities
Honduras	Election of municipal authorities through the use of a separate ballot from that used for national authorities (separate elections) Amendment to the Municipalities Law, creating the post of a Deputy Mayor and a Municipal Council, thereby regulating the functions of the trustees, among other aspects (decree Number 127-2000) Law on Potable Water and Water Treatment (2003)
Guatemala	Increase in transfer from 8 percent to 10 percent (1997) Value-added tax participation (1995) Amendment to Vehicle Permits (1996) Real Estate Tax (1994, 1997, and 1998) Standardized municipal periods (1994) General Law on Decentralization, Decree Number 14-2002 Law on Rural and Urban Development Councils, Decree 11-2002 Amendment to Municipal Code, Decree 12-2002
Nicaragua	Direct election of Mayors (1996) Real Estate Tax (1995) Amendment to Municipal Code (1997) Municipal Transfers (2003)

In addition to effectively representing its members at events with various international organizations, FEMICA has also become an important counterpart for many international donor organizations that are active in the region. The federation has developed and maintained very close relationships with USAID, the IDB, the Organization of American States (OAS), the World Bank, and GTZ, among others. These relationships have proven very beneficial to the federation's members, as FEMICA has been able to successfully promote the Municipal Reform

<sup>17</sup> As a member of SICA's consultative council, FEMICA promoted a project that sponsored technical support to improve the communications capacity of regional civil society organizations and promote agreements. This initiative was promoted by the UNDP in support of SICA.

<sup>18</sup> Costa Rica has not reestablished CAMs in its most recent Legislative Assemblies.

Agenda on reform issues. Furthermore, FEMICA has been able to initiate the conceptualization of various financing programs that the international community has directly undertaken with member municipalities. Similarly, international donors have found FEMICA to be a useful platform through which they can interact with the municipalities and the various national municipal organizations, as well as promote their programs. For multilateral organizations, such as the IDB and the World Bank, that have a mandate to directly interact with the central governments of their member nations, FEMICA has served as an ideal interlocutor that has enabled them to interact with subnational entities.

FEMICA was active in promoting the establishment of the Office of Municipal Development within the IDB for Region II, which oversees the carrying out of decentralization and municipal development activities in the Central American region. The federation also actively promoted the establishment of the Latin American and Caribbean Municipalities Forum on Local Government Cooperation as a platform to encourage coordination among the international donor community.

In addition, FEMICA has facilitated its members' access to critical information on the implementation of reforms and technical cooperation worldwide. For example, in 2000 IULA assisted AMUNIC in receiving assistance from the Dutch association of municipalities (VNG) in areas such as strategic planning, relations with departmental associations, gender, and internal communications with its members.<sup>19</sup>

Another important component of FEMICA's contributions as a facilitator of reforms is its proactive support for the establishment or revitalization of the national municipal government organizations in the region. This assistance was more pronounced with associations in Nicaragua, Costa Rica, and Guatemala, but FEMICA was an active partner of all six associations, as indicated in Table IV-3.

---

<sup>19</sup> Another example is the regional project for neighboring roads, sponsored by the Ministry of Public Works and Transport and GTZ as a result of a FEMICA-promoted event in Costa Rica in June 1998.

**Table IV-3. FEMICA Support to National Municipal Government Associations**

Countries	FEMICA Resources and Activities
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In 1993, FEMICA provided financial support to AMHON and COMURES so that they could send representatives to the VII Municipal Congress. The representatives gave presentations detailing the successes achieved by the organizations in their respective countries for the municipal movement.<sup>1</sup></li> <li>• Under the sponsorship of USAID's Regional Housing and Urban Development Office (RHUDO), FEMICA and the <i>Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá</i> (FEDEPRICAP) undertook a seminar with political party representatives and members of the media on the advantages of the decentralization process. This event took place in Costa Rica from September 30 to October 4, 1993.<sup>2</sup></li> <li>• For the period of 1994-1996, FEMICA contracted a consultant to support the efforts of the UNGL in the development of a <i>Comisión de Reforma Integral Municipal</i> (CORIM) proposal for the drafting of the Costa Rican municipal agenda. This agenda influenced the amendments made to the Real Estate Tax Law and precipitated changes to the Municipal Code.</li> <li>• FEMICA co-sponsored a UNGL workshop with the Nicaraguan Association of Municipalities to share the development experiences gained by the municipalities in that country to help the UNGL Board of Directors. This assistance was aimed at helping the UNGL Board of Directors prepare a strategic and operating plan for the Association for the 2001-2002 period.</li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEMICA financed the contracting of a professional consultant to support the strengthening of AMUNIC technical efforts.</li> <li>• In 2002, FEMICA accompanied AMUNIC as its IULA counterpart in the implementation of the ACB institutional strengthening program. AMUNIC replicated its successful experiences, supporting Costa Rica's UNGL and Panama's AMUPA.</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• During the 1994-1995 period, FEMICA financed the contracting of two ANAM officials.</li> <li>• Along with the NEXUS municipal program financed by USAID, FEMICA supported ANAM during the 2000 electoral campaign. This support consisted in organizing a debate among vice-presidential candidates to discuss municipal strengthening and decentralization issues.</li> <li>• FEMICA promoted an ANAM workshop with AMUNIC from Nicaragua to share its experiences in the development of its municipalities in that country. It also served to help the members of ANAM's Board of Directors in the development of a strategic and operating plan for the association for the 2001-2002 period.</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEMICA promoted an exchange between the Mayor of Tegucigalpa, mayors from other cities, and AHMON to promote the experience gained by Tegucigalpa in its efforts with the private sector.</li> <li>• FEMICA financed a consultant to help determine the association's local economic development capacity (April 2002).</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEMICA supported COMURES by financing a consultant to help determine the association's local economic development capacity (April 2002).</li> </ul>

Sources: Country reports and FEMICA publications.

<sup>1</sup> *FEMICA Magazine* 2, no. 2 (April 1994): 9.

<sup>2</sup> As follow-up to this event, FEMICA met again with elected deputies and municipal representatives with the objective of promoting decentralization in Costa Rica.

As can be expected, the reforms articulated in the Municipal Reform Agenda have not been adopted at the same rate in all the countries. Table IV-4 shows the results to date in the six countries of the study.

**Table IV-4. Status of the Central American Municipal Agenda, by Country**

Area	Agenda	CR	ES	HO	GU	NIC	PA
Political	Direct election of mayors	●	●	●	●	●	●
	Proportional representation according to municipal corporations	●	○	●	●	●	●
	Separation of municipal elections and national and/or legislative elections (different dates)	●	●	○	○	●	○
	Increased involvement by civil society in the election of candidates for municipal authority elections	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
	Participation of political parties, other than national political parties, including local civil society organizations	○	○	○	●	○	○
	Existence and use of citizen participation and monitoring mechanisms over local management, such as town hall meetings, referendums, plebiscites, and removal proceedings	⊙	⊙	●	⊙	●	⊙
	Increased oversight over political parties in their selection of candidates for local elections	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Financial	Autonomy over the approval of rates, tariffs, and other contributions for public works	○	○	●	●	●	○
	Endowment with sources for tax collection	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	○
	Establishment of shared financial resources with the central government (constitutionally established)	○	●	●	●	●	○
	Establishment of modern mechanisms for local management financing	○	○	○	○	○	○
Administrative	Autonomy over local budget approval	○	●	●	●	●	○
	Delivery of services by local government due to comparative advantages (they can be delivered more efficiently, equitably, and democratically)	○	○	⊙	○	○	○
	Gradual and selective transfer of service delivery responsibilities to municipalities	○	○	⊙	○	○	○
	Encourage increased offers of technical assistance and training, and redirect the efforts of national entities to the municipalities	●	●	●	●	●	○
	Judicial strengthening efforts to outline processes to define the financing, implementation, and administration of local public works and services, such as concessions and others	○	○	●	○	○	○
Guild/Union	Encourage the participation and membership in local or subnational associations, whereby national associations are strengthened	●	●	●	●	●	⊙
	Encourage horizontal collaboration and mutual assistance between the national municipal associations of the Central American countries and the federation	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
	Promote information sharing and experiences learned on better practices and technologies among the municipal associations in Central America and with organizations in other regions	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙

Note: Baseline = FEMICA Agenda, 1992.

Key: ● = Objective Accomplished, ○ = No advancement, ⊙ = Partial Advancement.

To summarize, FEMICA's role as a reform facilitator was significant in the following areas:

- The achievement of a consensus for specific reforms related to local governance in the majority of countries in the region.
- The establishment or support for the strengthening of national municipal associations.
- The promotion and encouragement of support for reform policies in decentralization and municipal strengthening issues by the international donor community at both the bilateral and multilateral levels.

During this process, FEMICA further raised its profile as a representative of local governments in the international arena.

### ***Promoter of Improved Municipal Government Performance***

During the past few years, FEMICA has added a new focus in its activities; one that transcends its previous emphasis on promoting and facilitating reforms. This new focus aims to develop its capacity to assist local governments in their management practices according to the slogan "a good municipal government." FEMICA undertakes this new role in two ways: promoting new practices in local government management and facilitating access to information and technology for its members.

FEMICA is testing different mechanisms that promote new practices in municipal government management. These include direct cooperation with selected municipal governments through pilot technical assistance and training programs (e.g., local economic development and security programs) and the development of indicators to gauge the impact of local government management. In the area of information initiatives, FEMICA collects and stores information on various topics of interest to municipal government managers and combines it with targeted technologies in order to facilitate access to information of its members and the municipal community in general. The advances made in this component include such focused initiatives as the following: the development of a consultant database, the promotion of municipal connectivity capacities, the promotion of distance-learning initiatives and geographic information systems and the Central American Archive. Due to its current relevance, the Central American Archive should be particularly noted. The Central American Archive is an online library that municipal government officials can access on the World Wide Web. The archive contains information on several topics, including information on local governance issues, and incorporates the "Mayor's Backpack" (*La Mochila del Alcalde*), a versatile resource containing several tools that support the performance of municipal government managers. Table A-2 in the Annex summarizes the various programs, products, and services that are currently being implemented and that are within FEMICA's current operating plan.

Beyond its traditional role as a membership organization, FEMICA elevates its technical agenda to promote concrete results at the regional level through its Secretariat and technical staff. The majority of these programs and products are financed by the international donor community. These programs and products help identify the common needs of the member organizations. To successfully implement its new focus, the Secretariat works directly with the member associations when relevant.

Although it is still too early to identify the contributions that FEMICA has made in its role as a promoter of improved local government performance, the following are some of the early achievements:

- The development of the Central American Archive and the “Mayor’s Backpack”: tools that are widely used by municipal government managers.
- The sponsorship of studies to identify and evaluate practices that may need strengthening or an overall revision.

### **Future Challenges for FEMICA**

Today, FEMICA is making an important transition; one that will impact its future. As a result of the important advances and successes achieved by FEMICA in its work with regional municipalities throughout its 12 years, its legacy is widely recognized by both regional and international actors. At the same time, the context under which the federation operates is changing, as are the needs of its members. FEMICA’s current challenge revolves around its ability to adapt to these changes, readjusting its strengths to the emerging needs and continuing to promote decentralization, municipal strengthening, and citizen participation processes and practices in Central America.

The following factors are part of FEMICA’s current context:

- Municipal government associations are present in all countries of the region. Many of these associations have been strengthened and are actively addressing the needs and interests of their members.
- With the exception of Panama and Costa Rica, various advances have been made in decentralization and municipal strengthening issues.
- There are more than 1,200 municipalities throughout the region; all with different needs and requirements.
- The emergence of civil society networks, universities, and NGOs has increased the capacity to provide assistance to municipalities. This has also allowed for the undertaking of joint strategies with entities that aim to represent the municipalities in each country of the region.
- There is a significant presence of international donor agencies in the region that are supporting decentralization, municipal strengthening, and citizen participation initiatives.
- New technologies have emerged to assist in institutional capacity building and to improve the performance of local governments and their constituent relations efforts.
- New topics that require the attention of all local actors have emerged in the Municipal Reform Agenda. These topics include poverty, local economic development, transparency, security, and regional integration, among others.

FEMICA has begun to readjust its programs and activities, increasing its focus toward the strengthening and improvement of local government performance. In this sense, FEMICA has included in its agenda focused technical assistance programs and services, aimed at promoting information sharing and management of tools that can improve municipal governance. This new focus transcends FEMICA’s traditional role and mission as a membership organization. At the

same time, FEMICA continues to preserve its role as a promoter of local governance reforms through various mechanisms, such as networks (the Decentralization and Legislators Network) and events. Within this role, FEMICA has incorporated in its agenda other topics, such as poverty, local economic development, transparency, and security, among others. However, these adjustments are carried out under the same institutional framework that existed in FEMICA since its establishment 12 years ago; that is, the same institutional mission, organizational, governance, management, and financial structure.

The transition presents new challenges to FEMICA in three fundamental areas: revision of its mission and of its organizational and governance structures; updating of its program management systems consistent with its management structure; and ensuring that its programs are financially feasible and consistent with its institutional mission.

### ***Revision of Its Mission and Organizational and Governance Structures***

*Mission.* Regarding its institutional mission, FEMICA is encountering the following challenges:

- The effective representation of more than 1,200 municipalities throughout the region and national municipal government associations in accordance with its statutory mandates.
- The introduction of new and specific programs that transcend FEMICA's traditional role.

FEMICA has the following challenges regarding its member representation role. First, some national municipal government associations suggest that membership in FEMICA should be exclusive only to national municipal associations present in the region, which would assume directly the representation of municipalities in their respective countries. The following are the related implications of such an issue:

- According to the current statutes, FEMICA's General Assembly and Board of Directors are open to any of the members of the federation. In reality, both national municipal government associations and representatives of municipalities themselves have participated in both the gatherings of the General Assembly as well as meetings of the Board of Directors. This derives directly from FEMICA's statutes, which were approved by the General Assembly.
- In the current context, FEMICA faces the challenge of finding the appropriate balance that accounts for the interest and agendas of its diverse membership base. In this sense, the newly merged IULA and World Federation of United Cities (United Cities and Local Governments) have helped mitigate this challenge, incorporating various mechanisms to internalize the individual agendas of its diverse membership, thereby reaching an adequate balance of the diverse interests it advocates and represents.

In terms of introducing new programs, FEMICA has been actively incorporating products and services that focus on institutional strengthening. These products and services are consistent with a technical agenda that make FEMICA, in many cases, transcend its role as a membership organization. Through a new business plan, FEMICA's Secretariat is evaluating several sustainability strategies. These strategies would be implemented with the goal of further promoting the specialization of FEMICA's services to generate revenues for financial sustainability. In this regard, FEMICA has the following challenges:

- The organization must undertake a comprehensive analysis of its institutional mission to ensure that the new products and services do not contradict the mission of the organization.
- Once a decision is made, FEMICA should perform an analysis of its organizational management structure to ensure that it can still effectively carry out its new and old functions.

The current discussion about FEMICA's mission can be summarized by the following:

- Should FEMICA be a membership-type association, answering to all the municipalities of the region and the national municipal association movement in the region?
- Should FEMICA become a service organization, beyond its roles as a membership association? If so, what will be the right approach to avoid contradictions among the two roles?

*Organizational and Governance Structures.* FEMICA's governing authorities are its General Assembly, its Board of Directors, and its Secretariat. The Federation's technical and political agendas are formulated and executed through these structures. As was previously mentioned, the execution of FEMICA's political agenda is pertinent to its mission as a membership organization and is undertaken chiefly by the Board of Directors (through elected municipal government representatives) under the mandate of the General Assembly. FEMICA's technical agenda is administered by the Executive Director's Office, which has been strengthened through the consistent and permanent effort of a group of nonpartisan technical experts. FEMICA carries out its role as a professional association through the close and ongoing interaction between the technical and political agendas, thereby ensuring continued feedback and information sharing.

This role requires a constant balancing of agendas, both political and technical, and consequently, an elevated profile for the Board of Directors, which should be supported by the Secretariat. The operational dynamic of the federation has traditionally revolved around a very strong Secretariat, which has served as the center of gravity of FEMICA. This, in turn, has allowed for the continuity of the technical agenda and also influenced the federation's political agenda. The influence of the technical over the political agenda is in part explained because of the constant changes of the Board of Directors members. The challenge for FEMICA consists in strengthening the participation of the Board of Directors in the formulation and execution of the political agenda, as well as maintaining continuity in the technical agenda, despite the constant changes.

FEMICA's regional character adds yet another challenge to its ability to maintain constant communication among the members of the Board of Directors, between the Board of Directors and the Secretariat, and between FEMICA and its members in general. Like all FEMICA's members, members of the Board of Directors are dispersed throughout the different countries of the region. The Board of Directors meets every six months; its members may meet at other specific events. The Secretariat maintains open lines of communication with the members of the Board of Directors via phone, fax, and e-mail. In addition, FEMICA communicates with its members via periodic informative bulletins. The challenge for the regional federation is, thus, to improve its communications mechanisms in order to help it ensure continuous communications



with the members who lead the political and technical agendas, as well as with the other members, who are the “owners” of the federation.<sup>20</sup>

### ***Update of Program Management Systems***

Through the 12 years of its existence, FEMICA has organized and/or developed a considerable number of events, activities, products, and publications, establishing solid relationships with key players in the regional municipal government movement. With the introduction of new products, services, and projects, the federation’s workload has increased substantially. This is particularly true for the Executive Director’s Office, where the implementing capacity of the organization is concentrated.<sup>21</sup> Under the current arrangement, it is difficult to gauge the impact of the federation’s activities because of three fundamental reasons:

- The design and execution of the federation’s traditional activities (events organized through networks) have been focused on specific topics, which has not allowed them to be systematized.
- The new activities, programs, and products introduced and added to FEMICA’s operations require a strengthened management capacity in order for the federation to be capable of effectively responding to its new direction.
- The management systems operated from the Secretariat for operations oversight—procedural manuals, human resources, administration—need to be strengthened so that they can be adapted to the new context of the organization.

In that sense, FEMICA’s challenge revolves around updating and readjusting its management capacity to withstand the growth of the organization due to the introduction of new products, programs, and activities. Similarly, strengthening its focus on activity and program planning is fundamental. This can be achieved by introducing monitoring and evaluation mechanisms that will allow it to maximize its resources and expected program impact.

### ***Financial Feasibility***

To a large extent, FEMICA’s institutional consolidation depends on its financial sustainability. FEMICA’s operations, and the implementation of its agendas, rely significantly on the international donor community.<sup>22</sup> The financial support of the international donor community accounts for 90 percent of its funds, while its member dues account for about 10 percent. That

---

<sup>20</sup> FEMICA has already designed a communications strategy based on a document released by the Executive Director’s office (no date). In this strategy, the chief obstacles identified are the organization and flow of information systems that will guarantee that information reaches all beneficiaries and levels of government.

<sup>21</sup> FEMICA’s action plan for the 2003-2004 period introduces some monitoring and evaluation mechanisms, such as the Knowledge Management program sponsored by GTZ, and the performance indicators established as objectives for the period. In fact, during the last FEMICA General Assembly meeting in Tegucigalpa, Honduras, in January 2004, each national municipal association presented a report on the successes achieved and the obstacles encountered in the decentralization processes and municipal strengthening efforts in their respective countries based on parameters set forth by FEMICA. This contributed to the unification of evaluation criteria and helped facilitate the systematic development of activities and objectives in FEMICA’s agenda.

<sup>22</sup> Bilateral and multilateral organizations are among the most important sponsors of FEMICA. Up until 2004, USAID has helped finance FEMICA’s general operations, as well as specific programs. GTZ, the IDB, the World Bank, the OAS, and UNDP have financed specific FEMICA programs.

dependency over international donors may be exerting influence on the federation's programming. FEMICA is actively analyzing and exploring alternative strategies that will allow it to strengthen its financial independence. Achieving financial independence is, of course, a difficult and complex task that will require institutional growth and clear definitions. The participation and involvement of the international donor community will continue being significantly important, and should also help to strengthen the alternatives identified by FEMICA to achieve financial sustainability.<sup>23</sup>

## **National Associations**

Detailed information on the establishment of national associations, their activities and impact, and their organizational challenges can be found in the country reports. The purpose of this section of the report is to compare the performance of municipal government associations in the region and identify the factors most closely associated with success.

### **Factors Influencing Association Performance**

The six countries assessed break down into three pairs in terms of relative progress achieved in strengthening local governance between 1995 and 2002: Honduras and El Salvador; Nicaragua and Guatemala; and Costa Rica and Panama. The two most important factors in the greater success achieved in the first three countries<sup>24</sup> were (1) the leadership exercised by locally elected officials, and (2) their more effective national municipal government associations. The reason why AMHON, COMURES, and AMUNIC were more effective than their sister associations in other countries was that they performed better in seven key areas:

- Their governance structures and operating practices allowed them to maintain contact with a broad spectrum of their members and to respond to their changing needs.
- They guarded their independence from central governments, and did not allow partisan politics to disrupt the pursuit of members' shared goals.
- They built consensus for reforms among legislative and executive branch officials, civil society leaders, academics, and business leaders.
- They developed and maintained access to specialized technical expertise needed for lobbying and for strengthening municipal government capacities.
- They attracted international donor support.
- They cooperated with civil society organizations to increase citizen participation and build grassroots support for local governance reforms.
- They were took advantage of opportunities for forward progress when political conditions so allowed.

---

<sup>23</sup> Alternative options and strategies aimed at generating resources, other than those provided by the international donor community, are being reviewed under the organization's new business plan and are consistent with the 2003-2004 action plan.

<sup>24</sup> As explained in the last section, the legal advances made in Guatemala two years ago were not driven by local government leaders. The Portillo Administration arranged for new laws as part of the actions it took to comply with the Peace Accords.

In a very simplified fashion, the evolution of performance in these areas by Central America's municipal government associations between 1995 and 2003 can be illustrated as shown in Table IV-5.

**Table IV-5. Evolution in Association Performance, 1995–2003**

	<b>Member- ship Ties &amp; Respon- siveness</b>	<b>Indepen- dence</b>	<b>Building Consen- sus</b>	<b>Tech. Exp.</b>	<b>Citizen Partic.</b>	<b>Attracting Donor Support</b>	<b>Oppor- tunistic</b>
ANAM	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)
AMHON	↑	S(+)	↑	↑	↑	↑	↑
COMURES	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
AMUNIC	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
UNGL	S(+)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)
AMUPA	S(-)	S(-)	↓	S(-)	S(-)	S(-)	↓

Key: ↑ = better; ↓ = worse; S(-) = same or unchanged deficient status; S(+) = same or unchanged good status.

### ***Membership Ties and Responsiveness***

Communication with members and responsiveness to their concerns characterized the operations of AMHON, COMURES, and AMUNIC. All three achieved this mainly by ensuring that their board members were representative *and* willing to carry out the association's work in pursuit of shared interests. All three associations made an effort to involve themselves in commissions and other forums where the voice of municipal governments needed to be heard, and tried to ensure that positions taken were consistent with majority views among members. When departmental municipal government associations emerged in Honduras and Nicaragua, AMHON and AMUNIC took measures to include leaders from them in national deliberations and looked for ways to strengthen the national association movement through them.

The scope and depth of communications with member municipal governments by all six associations has been less extensive than desired, but the three more successful associations were able to maintain communication with a representative spectrum of members while the others struggled in this regard. In Guatemala and Panama, unique challenges to effective communication with members, and more effective board representation of municipal government interests, have not yet been overcome (different ethnic groups in one and political infighting between mayors and *corregimiento* representatives in the other). In Costa Rica, although the board of the UNGL included members from different political parties, those individuals did not develop a consistently proactive attitude regarding consensus building for reforms.

### ***Independence***

To best represent their members' shared interests in local governance improvement, the more successful associations had to ensure their independence from the central government, and to resist efforts by political parties to use the association in ways that favored partisan interests over interests shared by all municipal governments.

To facilitate independence from the central government, the more successful associations made sure they spoke and acted to represent their members, and not just in response to central

government requests. Some associations found it easier to do so by separating themselves legally and physically from central government entities promoting municipal development (e.g., INIFOM in Nicaragua) where they were initially set up. Some associations also strengthened their independence by developing cooperative relationships with the press (e.g., COMURES). The association where central government interference was most damaging was ANAM. There, 12 executive directors served over the last eight years, and interference from the President's office was routine.<sup>25</sup> In Costa Rica, the UNGL tended to focus on coordinating with national government officials on governmental initiatives.

Avoiding political party interference has required association leaders to ensure the election of a representative spectrum of board members—individuals willing to favor shared interests over partisan ones in their association work, and who possessed the capacity to work cooperatively with politicians from other parties. Political party interference has been a problem in Panama and Guatemala. It has occasionally been a concern in Costa Rica and Honduras, and so far not much of a concern in El Salvador and Nicaragua.

### ***Building Consensus***

Broad coalition building was the key to success in lobbying for members' interests. In Nicaragua, Honduras, and El Salvador, associations built harmonious and mutually beneficial relationships with municipal affairs committees in their national assemblies. Those associations also developed close working relationships with CSOs and NGOs that enabled them to cooperate to increase grassroots support for local governance reforms. Ties with those organizations, and with municipal government experts and universities, were also indispensable in lobbying efforts.

In Costa Rica, prior to passage of the revised Municipal Code in 1994, the UNGL had a productive working relationship with the legislative committee in charge of municipal affairs. More recently, however, no committee has been set up, and although UNGL has tried to convince the Assembly to set up a forum from which UNGL and its members could try to influence municipal government issues taken up in a number of committees, agreement to do so has not yet been reached.

In Guatemala, ANAM did not develop a large number of alliances with civil society organizations. Perhaps its close connections to sitting governments impeded its ability to do so. In Panama, AMUPA had a good working relationship with one legislative leader for awhile, but he was not able to convince the Assembly to approve creation of a committee on municipal affairs. AMUPA also maintained working relationships with the various academic and civil society members of *Consejo Nacional de Desarrollo Local* (CONADEL) while it was operating. Now its alliances are dormant.

### ***Access to Technical Expertise***

All but AMUPA now have more staff members. While the technical expertise of staff is greater in some cases, no association possesses the in-house capability needed to respond to all the lobbying and municipal government assistance demands it receives. The more successful associations, however, have developed strong ties with in-country sources of expertise that could

---

<sup>25</sup> The association accepted a donation of Quetzales 1 million from President Portillo's discretionary funds.

be called upon as needed. FEMICA also stands ready to connect national associations with foreign organizations and individual experts when requested.

### ***Promoting Citizen Participation***

As a result of close cooperation between national associations and various sectors of civil society over the years in Nicaragua, El Salvador, and Honduras, networks of organizations and individual experts formed in those countries that have facilitated cooperation in both lobbying and the development and installation of new citizen participation practices within municipalities. Active cooperation at municipal government levels between locally elected leaders and civil society organizations helped generate citizen support at the grassroots level for local governance reforms. This was an important element in gaining the attention of national-level political leaders to demands for local governance reforms.

In the other three countries, while national associations and individual CSOs cooperated on particular initiatives, networks did not develop, and the cooperation that did occur was directed more at individual legal and policy reforms than at promoting citizen participation. The UNGL was successful, however, in developing an alliance with a national federation of municipal *asociaciones de desarrollo* whose role is to involve citizens in local governance.

### ***Attracting Donor Support***

Donors interested in local governance maintained contact with national associations in all six countries, but ties between them and associations were more solid in Honduras, El Salvador, and Nicaragua. There, the national associations had donors form support committees that brought financial support to the associations and facilitated contact with the donor community for the purpose of discussing issues of interest. AMHON and COMURES provided bases for numerous donor projects aimed at strengthening municipal government capacities, and they were able to use donor ties to respond to requests from individual members. The contacts with donors maintained by associations in the other three countries did not as often allow those associations to cooperate with donors in planning their programs or designing their projects.

### ***Opportunism***

AMHON, COMURES, and AMUNIC worked more proactively than the other three associations to build consensus for their own reform initiatives. Thus, they were better prepared to take advantage of opportunities when they arose, and even helped bring them about.

In the last half of the 1990s, AMHON was always ready to take advantages of opportunities to prepare, and lobby for, needed legislation. The association participated fully in development of the National Decentralization Strategy of President Flores, and more recently it agreed to take an active role in implementation of the PRODEL program.

COMURES was a full participant in the consultative group that developed the National Strategy for Local Development, and it did not hesitate to take the lead in creating openings for reforms. COMURES did so to gain approval of revenue transfers at 6 percent, over President Calderón's opposition, and more recently in efforts to reform the Municipal Code and improve transparency.

AMUNIC and its allies were ready to respond when the time came to build consensus for changes in the Nicaraguan government's draft decentralization policies, and it was able to present well-developed draft laws last year, when political conditions made their passage likely.

In Panama, AMUPA took advantage of the opportunity offered by the 1999 elections to collaborate with allies interested in gaining commitments from candidates on decentralization and local development, but when those efforts failed, AMUPA and its allies did not continue looking for new opportunities to move forward.

In Guatemala and Costa Rica, ANAM and UNGL adopted a posture of waiting to respond to central government invitations to participate in policy deliberations, rather than more actively pursuing their own municipal reform agendas. ANAM had little role in the drafting or passage of new municipal legislation two years ago. Similarly, the UNGL was not very involved in helping the government revise the Municipal Code, and it failed to present a proposed law regarding central government revenue transfers following the reform of Article 170 of the Constitution. The UNGL also missed opportunities to cooperate more closely with the Controller General's Office in efforts to improve municipal government financial management.

### **Current Challenges**

Given the still deficient policy environment for local government development in all six countries, all the national associations face the challenge of finding ways to help their member governments convince constituents that decentralization and improved local governance are worth pursuing vigorously. Without grassroots pressure from citizens, traditional politicians do not respond.

In Guatemala, Honduras, and Nicaragua—where new legislation and programs are scheduled to be implemented—associations need to make decisions on the composition of their future work plans. The two main issues they face are how best to support implementation of new laws and programs and where best to focus the reduced level of lobbying they will be able to carry out as they increase support for capacity-strengthening programs. In Guatemala, more coordination between ANAM and AGAAI will be needed to push the central government to implement laws passed two years ago.

In El Salvador, COMURES faces the challenge of generating public support for the strengthening of municipal governments in order to counteract opposition to reforms emanating from the Executive Branch.

In Costa Rica, the UNGL has an opportunity to help both member governments and citizens start using the new participation practices called for in the Municipal Code.

In Panama, AMUPA leaders face the basic decision of whether they wish to help influence the political environment during, and following, the electoral period this year in an effort to make it more conducive to local governance reforms.

With respect to their own organizational development, associations in all six countries will need to decide how best to implement practices that increase association impact: maintaining independence; consensus building; ensuring access to technical expertise; promoting citizen participation; attracting donor support; preparing themselves to take advantage of opportunities for making progress in reforms; and above all building productive relationships with member governments through effective association governance and communication practices.

Finally, constant attention to attracting donor support and increasing revenue for dues and other activities consistent with their missions will continue to be a sine-qua-non for association survival. From the perspective of financial stability, none of the associations is strong. Donor funding is now much less available, and collection of dues from members is still problematic everywhere but in Honduras, where dues are automatically deducted from central government transfers. Insufficient financial stability is the most serious threat to the continued operation of all six associations.





# Bibliography

## Central American Region

- Bidus, Mark. *Municipal Development and Democracy in Central America [Desarrollo municipal y democracia en Centro América]*. Washington, DC: ICMA/USAID, August 1995.
- Brinkerhoff, Derick W., and Arthur A. Goldsmith. *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. Cambridge, Mass: Abt Associates Inc., December 2002.
- Espitia Avilez, Gonzalo. *Comparative Study of Fiscal Decentralization in Central America: Update [Estudio comparado sobre descentralización fiscal en Centroamérica: Actualización]*. San Salvador, September 2003. Table 9.
- FEMICA. *FEMICA Magazine* no. 3 (September 1994): 14–15.
- \_\_\_\_\_. *FEMICA Magazine* 2, no. 2 (April 1994): 9.
- \_\_\_\_\_. Operating Plan, 2000–2003.
- FUNDEMUN. *Manual para el Comisionado Municipal*. Honduras, 2002.
- Gaitan Rodriguez, Roger. *La política de la descentralización fiscal viable para la reducción de la brecha fiscal potencial de los municipios*. Managua, 2003.
- INIFOM. *Municipal Assessment*. Managua: INIFOM, 2000.
- Ortega Hegg, Manuel, and María Guadalupe Wallace S. *Descentralización y asociacionismo municipal (Centroamérica)*. Managua: CASC-UCA, 2000.
- Ortega Hegg, Manuel, María Guadalupe Wallace, and Mario Torrez. *Estudio capacidades municipales CASC-UCA*. Managua: CASC-UCA, 2000.
- Rizzo, Sócrates. *Study to Propose a Fiscal Decentralization Strategy within the Framework for the Expanded Strategy for Poverty Reduction*. El Salvador, July 2002.
- Umaña Cerna, Carlos. *Tendencias y actores del desarrollo local en Centroamérica*. San Salvador: FUNDAUNGO, January 2002.
- USAID. *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Washington, DC: USAID Center for Democracy and Governance, May 2000.

## Costa Rica

- Acevedo, Luis Ángel. *Guía para la organización y funcionamiento de los Concejos de Distrito*. San José, Costa Rica: GTZ.
- \_\_\_\_\_. *Guía para la organización y planificación del desarrollo local*. San José, Costa Rica: GTZ, 2003.
- Aguilar Font, Justo. *Descentralización y fortalecimiento municipal: Logros y restricciones en la experiencia de Costa Rica*. Caracas, Venezuela: University of Costa Rica /School of Economic Sciences /CICAP, 1995.

- Azofeifza Cascante, Eduardo. *Los congresos municipales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: IFAM, 1985.
- Legislative Assembly. *Revista Parlamentaria* (San José, Costa Rica) 11, no. 1 (April 2003).
- \_\_\_\_\_. “Código Municipal y Legislación conexas.” Updated by Rubén Solano. *Colección Códigos No. 8*. San José, Costa Rica: Editec. Editores. S.A., 2001.
- \_\_\_\_\_. *Código Municipal comentado*. 5<sup>th</sup> Edition updated by Rodney Zamora Rojas. San José, Costa Rica: IFAM, 1994.
- \_\_\_\_\_. “Constitución Política de la República de Costa Rica. Edición Conmemorativa de su cincuentenario. 1949-1999.” *La Nación Newspaper* (Costa Rica) (1999).
- \_\_\_\_\_. *Código Municipal, Segunda edición*. Costa Rica: IFAM, February 1999.
- Bidus, Mark. *Municipal Development and Democracy in Central America [Desarrollo municipal y democracia en Centro América]*. Washington, DC: ICMA/USAID, August 1995.
- Buller et al. *Estudio del desarrollo a nivel municipal y comunal de la descentralización de servicios públicos e infraestructura en Costa Rica*. Final Consultant Report. San José, Costa Rica, August 1998.
- Chan Vega, Carlos, et al. *Descentralización, Modernización Municipal y Participación de la Sociedad Civil*. Final Report. Friends of the Americas. USAID. Costa Rican Association for the Development of Organizations. San José, Costa Rica, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Relatoría del seminario Democracia y Descentralización*. Undated mimeograph.
- CORIM. *Resumen de propuestas*. Photocopy. San José, Costa Rica, November 1994.
- Inter-Institutional Committee for Municipal Training. *Programa de Capacitación en Finanzas Locales. Balance Final*. San José, Costa Rica, May 1998.
- CONFEDELCA. *Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica. Primera Conferencia Centroamericana*. El Salvador. 2001.
- Office of the General Comptroller. *Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales*, Report No. DFOE.SM.233/2003. Costa Rica, December 2002.
- \_\_\_\_\_. *Circular No 8060*. Photocopy. Costa Rica, August 2000.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 1995*. Publication Unit CGR. Costa Rica, May 1996.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 1996*. Publication Unit CGR. Costa Rica, May 1997.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 1997*. Publication Unit CGR. Costa Rica, May 1998.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 1998*. Publication Unit CGR. Costa Rica, May 1999.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 1999*. Publication Unit CGR. Costa Rica, May 2000.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 2000*. Publication Unit CGR. Costa Rica, May 2001.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 2001*. Publication Unit CGR. Costa Rica, May 2002.
- Córdoba, Ricardo, and Mitchell A. Seligson. *Cultura política, gobierno local y descentralización, América Central*. El Salvador Program. El Salvador: FLACSO, 2001.

- Espitia Avilez, Gonzalo. *Comparative Study of Fiscal Decentralization in Central America: Update [Estudio comparado sobre descentralización fiscal en Centroamérica: Actualización]*. San Salvador, September 2003.
- ESA Consultants. *Fortalecimiento de capacidades institucionales para abordar el tema de desarrollo económico local en las asociaciones de municipios*. April 2002.
- National Statistics and Census Institute. *IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda, Resultados Generales*. Costa Rica, August 2001.
- INAMU. *Igualdad y equidad de género en el desarrollo local: compartiendo buenas prácticas*. San José, Costa Rica, 2001.
- FEMICA. *Estatutos de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano*.  
 \_\_\_\_\_. *FEMICA Magazine* no. 1 (September 1993).  
 \_\_\_\_\_. *FEMICA Magazine* no. 2 (April 1994).  
 \_\_\_\_\_. *FEMICA Magazine* no. 3 (September 1994).  
 \_\_\_\_\_. *Informe de capacitación Sur-Sur*. Undated Photocopy. e.e.  
 \_\_\_\_\_. *Mesa redonda para examinar el fortalecimiento municipal de las administraciones municipales regionales. Informe*. Photocopy. e.e. Washington, DC, April 2000.  
 \_\_\_\_\_. *Municipalismo, descentralización, asociativismo e integración en Centroamérica*. Guatemala: United Cities for Development, May 1995.  
 \_\_\_\_\_. *Plan de trabajo 2002*. Guatemala, April 2002.  
 \_\_\_\_\_. *Primera reunión centroamericana para la descentralización y el fortalecimiento municipal*. Antigua, Guatemala, April 1994.  
 \_\_\_\_\_. *Primera reunión legislativa centroamericana para la descentralización y fortalecimiento municipal*. Panama City, Panama, February 1995.  
 \_\_\_\_\_. *Resumen de actividades, enero-junio 2002*.  
 \_\_\_\_\_. *Reunión interinstitucional entre contralores y sector municipal*. San José, Costa Rica, September 1999.
- FEMICA and IDB. *Desarrollo económico local. El rol del municipio*. Antigua, Guatemala, 2000.  
 \_\_\_\_\_. *La modernización de las finanzas municipales, un paso esencial para la consolidación institucional*. Eguino Huascar and Henry Fabrice, Editors. Antigua, Guatemala, 1998.
- FEMICA/OAS. *Gestión pública y descentralización en Centroamérica*. OAS. e.e. 2000. S.I.
- FLACSO. *Elaboración de un marco de referencia para programas y proyectos de fortalecimiento de los municipios de Costa Rica*. Consultant Report for the GTZ. June 2002.
- German Foundation for International Development. *Posibilidades para establecer la Carrera Administrativa Municipal*. Seminar for Mayors and High Officials from Institutes, Committees, and Ministries. San José, Costa Rica: ICAP, October 1997.
- FUNDEMUCA. *Asociativismo municipal en Centroamérica. Reflexiones para el debate*. No 5 FUNDEMUCA/AECI. October 1999.

- \_\_\_\_\_. *Recaudación Mancomunada de la morosidad. Experiencia de la Fundación DEMUCA/AECI. En las Municipalidades de Sarapiquí, Guácimo, Siquirres, Matina y Talamanca de la Federación de Cantones Productores de Banano (CAPROBA).*
- Friedrich Ebert Foundation. *Modernización y descentralización de los estados centroamericanos.* comp. Obed López Carrión. Friedrich Ebert Foundation. Nicaragua, 2001.
- IFAM. *Fundamentos de finanzas municipales.* Seventh National Training Program for Municipal Authorities 2002-2006.
- \_\_\_\_\_. *Recursos financieros municipales. Programa nacional de capacitación para las autoridades municipales 2002-2006.* January 2002.
- García, Daniel. *La cuestión municipal en Centroamérica. Un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado.* San José, Costa Rica: FUNDEMUCA/AECI, 2001.
- MIDEPLAN. *Fortalecimiento municipal y transferencia de competencias de entidades nacionales a los gobiernos locales.* San José, Costa Rica: MIDEPLAN, October 1991.
- \_\_\_\_\_. *Plan nacional de desarrollo 2002-2006.* CD version.
- Meoño, Johnny. “Crisis nacional, estado y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?” *Editorial Tecnológica de Costa Rica.* 2001.
- Municipality of San Rafael de Heredia. *Integración del plan—Presupuesto año 2004.* Photocopy.
- \_\_\_\_\_. *Plan de trabajo. Alcaldía de San Rafael. Período 2003-2007.* Photocopy. January 2003.
- \_\_\_\_\_. *Proyecto de presupuesto ordinario y plan operativo anual (POA) 2004.* September 2003.
- \_\_\_\_\_. *Síntesis del plan estratégico de procesos de desarrollo del Cantón de San Rafael de Heredia. Una visión de corto, mediano y largo plazo.* Photocopy. September 2003.
- \_\_\_\_\_. *Síntesis del plan quinquenal de desarrollo. Iniciativa para un estrategia de desarrollo del Cantón de San Rafael de Heredia.* Photocopy. September 2002.
- Municipality of Curridabat. *Presupuesto 2004.*
- Municipality of San José. *Resumen del Seminario de Bonos municipales. Una alternativa de financiamiento para el régimen municipal.* BCIE/IFAM/Values Committee. Undated.
- Perazo, Alfredo. *Sistemas de ingresos municipales en Centro América, BID.* Guatemala, 2002.
- State of the Region Program. *Estado de la región en desarrollo humano sostenible.* Report No 1. San José, Costa Rica, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá.* San José, Costa Rica, 2002.
- State of the Region Program. *Auditoria ciudadana. Sobre la calidad de la democracia.* Volume 2. Costa Rica: Pavas, UNDP, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Informe sobre el estado de la nación y el desarrollo humano sostenible.* Eighth Report. San José, Costa Rica, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Programa Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.* Ninth Report. San José, Costa Rica, 2003.

- Rural Development Program. *Plan de desarrollo 2003-2010. Distrito Biolley, Buenos Aires.* Biolley, May 2003.
- Rivera, Roy. *Cultura política, gobierno local y descentralización, Costa Rica.* El Salvador Program. El Salvador: FLACSO, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Democracia local en Costa Rica. Realidad o proyecto PNUD. Estado de la Nación.* October 1999.
- \_\_\_\_\_. *Descentralización y gestión local en América Latina.* Costa Rica Program. San José, Costa Rica: FLACSO, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Descentralización y la metáfora de la reforma del estado.* Costa Rica Program. San José, Costa Rica: FLACSO, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Iniciativas de descentralización en Costa Rica.* San José, Costa Rica: FLACSO, 2001.
- Rojas, Olan. *La descentralización en Costa Rica: de la táctica política a la práctica operativa.* San José, Costa Rica, 2001.
- \_\_\_\_\_. *La municipalización en Costa Rica. Avances y Obstáculos.* Guatemala: National Union of Local Governments, November 1996.
- \_\_\_\_\_. *Tras las huellas de la descentralización en Centroamérica.* I Central American Congress of Political Science. Speech. August 2003.
- Saénez, Jorge. *De actores secundarios a actores protagónicos. El triángulo de solidaridad.* National Press. Undated.
- Sotute, Donald, et al. *Costa Rica, Diagnóstico de desarrollo municipal y propuesta de políticas.* Research Triangle Institute. San José, Costa Rica: USAID, 1990.
- Supreme Elections Tribunal. *Código Electoral.* San José, Costa Rica, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Proyecto del Código Electoral.* <http://www.go.cr/exposición.htm>. Consulted on October 17, 2003.
- Umaña Cerna, Carlos. *Tendencias y actores del desarrollo local en Centroamérica.* San Salvador: FUNDAUNGO, January 2002.
- National Union of Local Governments. *Agenda del foro de desarrollo local y participación ciudadana.* Presented on Tuesday, October 28 before the Legislative Assembly, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. *Boletín Acción municipal.* No. 37 and 38 (July and September, 2003-12-07).
- \_\_\_\_\_. *I Congreso nacional de descentralización y poder local.* San José, Costa Rica, August 2000.
- \_\_\_\_\_. *IX Congreso nacional de municipalidades.* Undated.
- \_\_\_\_\_. *Estatutos.* Photocopy. October 1999.
- \_\_\_\_\_. *Informe de labores 2002.* Undated.
- \_\_\_\_\_. *Plan estratégico de desarrollo institucional. Período 2003-2004.*
- USAID. *Regional Strategy for Central America and Mexico. FY 2003-2008.* Volume I: Core Strategy. August 1, 2003.

## **El Salvador**

### ***Decentralization***

- Technical Committee on Decentralization and Municipal Development. *Documento preliminar propuesta de estrategia de descentralización y desarrollo municipal*. July 1993.
- COMURES. Committee on Municipal Issues. *Proceso de consulta sobre la descentralización en El Salvador*.
- \_\_\_\_\_. *Descentralización y modernización municipal*. July 25, 2003.
- Córdova, Ricardo, and Víctor Orellana. *Cultura política. Gobierno local y descentralización. El Salvador*. November 2002.
- Official Record. *Decreto ejecutivo No 52*. June 1993.
- Espitia Avilez, Gonzalo. *Comparative Study of Fiscal Decentralization in Central America: Update [Estudio comparado sobre descentralización fiscal en Centroamérica: Actualización]*. San Salvador, September 2003.
- FEMICA, RED. *Descentralización y fortalecimiento municipal*. 1996.
- FUNDASPAD. *Anteproyecto de ley descentralización del estado y participación social*. 1999.
- ISED, Konrad Adenauer, ISAM. *Propuesta de descentralización para El Salvador*. December 1995.
- Jager, Harry. *La reforma municipal en la corriente legislativa de los congresos nacionales de los países de Centroamérica: sugerencias de política*. District of Panama, February 23, 1995.
- Ministry for the Environment and Natural Resources, ISDEM, COMURES. *Guía de relación y competencia entre el Código Municipal y la ley del medio ambiente*. November 2001.
- Orellana, Víctor. *El Salvador: políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*. October 1997.
- Orellana, Víctor, Roy Rivera, Víctor Gálvez, and Manuel Ortega. *Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica*. July 1997.
- Ortega Hegg, Manuel, and María Guadalupe Wallace. *Descentralización y asociacionismo municipal. La descentralización desde la perspectiva de las municipalidades (Centroamérica)*. Managua: CASC-UCA, February 2000.
- Modernization Unit of the Technical Secretariat of the Office of the President of the Republic. *Política de descentralización*. 1997.

### ***Local Development***

- Municipality of San Salvador. *Política municipal para la equidad de género*. December 1999.
- Municipality of San Salvador. *Plan inversión participativa Municipio de San Salvador*. February 2003.
- Municipality of Soyapango. *Estudio de la legalización existente, en materia de construcción, mantenimiento y conservación de calles urbanas y caminos vecinales*. August 2002.

- Bidus, Mark. *Municipal Development and Democracy in Central America [Desarrollo municipal y democracia en Centro América]*. Washington, DC: ICMA/USAID, August 1995.
- COMURES. *Sistema municipal de transparencia*. September 2003.
- COMURES, FUNDAUNGO, FUNDE, Municipality of San Salvador, and City Council of Barcelona. *Desarrollo local y descentralización en Centroamérica, primera conferencia centroamericana*. 2001.
- CORDES and FUNDE. *Componente desarrollo económico local del programa FORTALECE*. October 2003.
- Córdova, Ricardo, and Carlos Lara. *Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana. El Salvador 4*. September 1996.
- Córdova, Ricardo, and Víctor Orellana. *Cultura política, gobiernos locales y la descentralización en El Salvador*. Volume III. November 2000.
- Social Investment Fund for Local Development and Consultative Group. *Estrategia nacional de desarrollo local. Informe de avance 1999–August 2003*.
- Social Investment Fund for Local Development and Consultative Group. *Estrategia nacional de desarrollo local*. 1999.
- FUNDAMUN and PROCAP. *Fundación de apoyo a los municipios de El Salvador, programa de capacitación y apoyo para el desarrollo local*.
- FUNDE. *Contexto nacional y papel de COMURES como promotora del municipalismo en El Salvador*. August 2003.
- \_\_\_\_\_. *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*. July 1999.
- FUSAI. *Demanda y oferta de capacitación y asistencia técnica de las municipalidades de El Salvador*. Executive Summary. June 2003.
- Lungo, Mario, Martin Rieger, and Roberto Chinchilla. *Programa de renovación urbana integral. Una propuesta de gestión urbana*. January 1997.
- PROMUDE and GTZ. *Propuesta de una tipología de municipios para El Salvador, instrumento de apoyo para la planificación del desarrollo local*. January 2002.
- Network for Local Development Exchanges. *El desarrollo local y regional: una propuesta de nación*. 1998.
- Local Development Network. *El Salvador desarrollo local y descentralización del estado: situación actual y desafíos*. May 2003.
- Research Triangle Institute. *Guía para formular y difundir políticas de cobro y recuperación demora en una municipalidad*. March 1999.
- \_\_\_\_\_. *Metodología para determinar el activo imponible e impuestos municipales*. May 1999.
- \_\_\_\_\_. *Modelo de manual de procedimiento para el registro y control de empresas*. April 1999.

### ***Citizen Participation***

Municipality of San Salvador. *Política de participación ciudadana. Versión popular 1998-2000.*

ISDEM. *Guía para la planificación participativa municipal.*

PROMUDE, GTZ, and ISDEM. *Guía para la planificación participativa municipal.* October 1998.

SACDEL. *Participación ciudadana y gestión democrática municipal.* October 1998.

### ***Microregions***

Córdova, Ricardo, and Leslie Quiñónez. *Situación actual del asociacionismo local: el caso de COMURES.* February 1998.

Rivera, Roy, Víctor Orellana, Víctor Gálvez, and Manuel Ortega. *Red institucional de apoyo a los municipios de América central.* May 2001.

### ***Laws***

Municipality of San Salvador. *Ordenanza para la transparencia en la gestión municipal y la participación ciudadana del municipio de San Salvador.* April 2002.

FUNDAUNGO, European Commission, and Friedrich Ebert Foundation. *Código municipal explicado.* March 1998.

FUNDAUNGO, DIAKONIA, and European Community. *Cuaderno de facilitación de lectura del código municipal.* April 1998.

ISDEM. *Ley del FODES con sus reformas incorporadas y reglamento.*

ISDEM and COMURES. *Marco jurídico del municipio.*

Civil Service Tribunal. *Ley del servicio civil, sus reformas incorporadas. Revisada y confrontada por el TSC November 1996.* May 1997.

Vásquez, Luis. *Recopilación de leyes en materia municipal, 1ª edición con todas sus reformas.* 1998.

### ***Others***

ADEPRO and GTZ. *Versión revisada de la estrategia del componente II del programa FORTALECE, elaborada por ADEPRO.* September 2003.

Brutti, Fabrizio and Carlos Umaña. *Resumen plamatur AMSSA. Plan maestro de desarrollo urbano del área metropolitana de San Salvador ampliada.* FLACSO-FUNDAUNGO, June 2002.

“Cuadro comparativo de competencias entre el gobierno municipal y el gobierno central.”

ISDEM and COMURES. *Administración tributaria municipal. Curso de finanzas municipales.*

Municipality of Acajutla. *Acajutla en el rumbo de la concertación y participación ciudadana.* 2003.



Municipality of Acajutla. *Memoria de labores May-December 2000*.

Municipality of Santa Tecla. *Santa Tecla del futuro*. 2003.

Seligson, Mitchell, José Miguel Cruz, and Ricardo Córdova. *Auditoria de la democracia en El Salvador 1999*.

## Guatemala

AGAAI/Velásquez Alvaro, Tavico, Valentín. *Consejos de desarrollo urbano y rural ¿Oportunidad o más de lo mismo?* PRODECA. Guatemala, April 2003.

ANAM. *Asesoría Forestal INAB-ANAM*. Undated. E.e.

\_\_\_\_\_. *Autonomía*. Guatemala, April 1999.

\_\_\_\_\_. *Carta Técnica*. No. 5. Guatemala de la Asunción, January 2001.

\_\_\_\_\_. *Estatutos Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala*. Guatemala, January 2002.

\_\_\_\_\_. *Memoria de Labores 2001–2003*. Undated. E.e.

\_\_\_\_\_. *Memoria de Labores 1996–1997*. Guatemala, April 1998.

\_\_\_\_\_. *Plan Forestal, Plan Operativo 2003*. Guatemala.

\_\_\_\_\_. *Plan Operativo 2003–2004*. Guatemala.

\_\_\_\_\_. *Revista ANAM*. Guatemala City, Guatemala, November 2002.

\_\_\_\_\_. *Revista ANAM*. Guatemala City, Guatemala, August 2002.

\_\_\_\_\_. *Revista Autonomía*. September 2000.

Barreno, René Estuardo. *The State of Decentralization in Guatemala*. Quetzaltenango, Guatemala: Center for Municipal and International Cooperation Studies (CEMCI), Carlos III University, FUNDEMUCA, January 2003.

\_\_\_\_\_. *Proyecto: Pactos Locales para la Descentralización—Plan Piloto en 10 municipios de Guatemala*. Quetzaltenango, Guatemala: Carlos III University, Latin American Union of Municipal Supporters (UIM), CEMCI, FUNDEMUCA, July 2003.

Bidus, Mark. *El avance en el proceso de descentralización en Centroamérica*. Washington, DC: USAID, 1995.

Burgos, Amilcar. *La descentralización y desconcentración en el area rural*. Guatemala: UNDP, April 2000.

CIEN. *Por una política efectiva de descentralización*. Guatemala, July 2003.

CONFEDELCA. *Primera conferencia centroamericana sobre descentralización del estado y desarrollo local*.

Congress of the Republic of Guatemala. *Código de Salud*. Photocopy. Guatemala, October 1997.

\_\_\_\_\_. *Código Tributario Municipal*. Photocopy. Guatemala, June 2003.

\_\_\_\_\_. *Ley de Consejos de Desarrollo*. Guatemala, 2002.

- \_\_\_\_\_. *Ley de Desarrollo Social*. Guatemala, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Ley General de Descentralización*. Guatemala, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Ley Orgánica del Organismo Judicial*. Guatemala, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado*. Guatemala, 2002.
- COPRE. *Cuaderno del ciudadano*. First Edition. Ciudad Guatemala, Guatemala. Undated.e.e.
- \_\_\_\_\_. *Guatemala, Plan de Acción para la Modernización del Sector Público*. Guatemala: IDB, April 2003.
- \_\_\_\_\_. *Metas y desafíos de la descentralización en Guatemala (2000 -2009)*. Second Edition. April 2001.
- Chávez Niños, Daniel. *¿Democracia participativa en Guatemala?* Guatemala: Movimondo, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Ley Orgánica del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal*. e.e. Undated.
- FEMICA. *Agenda y marco conceptual municipal centroamericano*. Guatemala City. Guatemala. Undated.
- \_\_\_\_\_. *Origen y trayectoria*. Guatemala, August 2003.
- \_\_\_\_\_. *Plan de Trabajo 2002-2004*. Guatemala, April 2003.
- FUNCEDE and Luís Linares. *El gobierno municipal, participación ciudadana, finanzas municipales*. ASDI/GTZ. Undated.
- FUNCEDE and Soros Foundation. *Las contribuciones por mejoras en los municipios de Guatemala*. Study Series. No. 13. Guatemala, 2000.
- \_\_\_\_\_. *La descentralización en Guatemala*. Study Series No. 17. Guatemala, May 2002.
- Government of Guatemala and National Guatemalan Revolutionary Unit. *Acuerdos de Paz*. Guatemala, 1996.
- González Jacobo, Juan Alberto, and Silvia Molina Zaldaña. *La descentralización territorial del estado guatemalteco*. DIGI-CEUR/USAC. Guatemala, 2002.
- \_\_\_\_\_. *La descentralización del IUSI en Guatemala. Avances del Proyecto USAC-ACDI*. Guatemala, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Las políticas públicas de descentralización territorial y el papel de la Universidad de San Carlos de Guatemala: Evaluación y propuestas*. DIGI-CEUR/USAC. (Unpublished). Guatemala, 2002.
- Gálvez B., Víctor, Luís Linares, et al. *Participación social y poder local en Guatemala*. Guatemala: United Nations Verification Mission in Guatemala (MINUGA) and FLACSO, 2002.
- Institute for Studies and Training /CORPRE. *Diccionario municipal de Guatemala*. 5th edition. 2002.
- Municipal Promotion Institute. *Recopilación de Leyes*. Second Edition. Guatemala, November 2002.

- \_\_\_\_\_. *Ejecuciones Presupuestarias. 1999-2002.* (Preliminary electronic versions.) Inforpress. *Boletín Municipal.* Edition No 60. October 15, 2003.
- Government of Guatemala and Several Organizations. *Pacto Fiscal.* Guatemala, 2000.
- Ministry of Public Finance. *Transferencias a las municipalidades 1995-2003.* (Electronic versions). Guatemala: National Treasury, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Manual de administración financiera integrada municipal.* Guatemala, September 2003.
- Ministry of Public Health and Social Assistance. *Marco conceptual, marco jurídico y fundamentos de descentralización.* Guatemala: Government of Guatemala, May 2003.
- Molina Zaldaña, Silvia Abigail, and Juan Alberto González Jacobo. *El proceso de descentralización territorial en Guatemala.* Guatemala: USAC and DIGI, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Recursos humanos de las municipalidades en Guatemala. Avances del Proyecto USAC-ACDI.* Guatemala, 2003.
- United Nations System in Guatemala. *Informe Nacional de Desarrollo Humano.* Editorial Sur. 2003.
- Executive Agency. *Política nacional de desarrollo social y población.* Guatemala, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Proyecto de política nacional de descentralización.* Guatemala, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo.* Guatemala, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Reglamento de la Ley General de Descentralización.* Guatemala, 2002.
- Presidency of the República. *Acuerdo Gubernativo Número 24-2002.* Presidential Commission for State Reform, Decentralization and Citizen Participation. Guatemala, January 2002.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo Gubernativo 229-2003. Reforma al Acuerdo Gubernativo No 461-2002, Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.* Guatemala, April 2003.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo Gubernativo No 234-2003.*
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo Gubernativo No 246-2003.* May 2003.
- Reyes, Enrique Virgilio. *Poder local y bosques comunales. Estudio de caso: Totonicapán, Guatemala.* Debate 43.1998. FLACSO.
- Rodríguez Rouanet, Francisco. *Diccionario municipal de Guatemala.* Guatemala: COMODES-CÍVICA, 2001.
- Rosales, Mario. *Las asociaciones de municipalidades y la descentralización en Guatemala.* Undated.
- Secretariat for Executive Coordination (SCEP). *Propuesta de Política nacional de descentralización del organismo ejecutivo.* Photocopy. Guatemala, December 2002.
- \_\_\_\_\_. *Plan de acción de la descentralización.* Guatemala, 2003.
- SCEP, INFOM, and INAP. *Plan nacional de capacitación y fortalecimiento institucional.*
- SEGEPLAN. *Distribución Situado Constitucional 2003.* Guatemala, October 2003.
- UNDP. *Estado de la región.* Costa Rica, 1998.

USAID. *Regional Strategy for Central America and Mexico. FY 2003-2008. Volume I: Core Strategy.* August 1, 2003.

USAID/GTZ. *Finanzas municipales. Foro de la modernización de las finanzas municipales.* Guatemala, November 2001.

USAID/NEXUS/DAI. *El endeudamiento de los gobiernos locales: Situación actual y propuesta de regulación,* Guatemala, July 2000.

USAID/RTI- RIGOBERTA MENCHÚ TUM FOUNDATION. *Plan Estratégico Participativo. Chicamán, El Quiché.* Guatemala, 2003.

## **Honduras**

AMHON. *Aclaración pública.* <http://www.amhon.hn/index.html>. 12/18/2003.

\_\_\_\_\_. *Acuerdos y resoluciones XIII Asamblea Nacional de Municipios.* Guadalupe López. <http://www.amhon.hn/index.html>. 17/07/ 2003.

\_\_\_\_\_. *Asociación de Municipios de Honduras.* <http://www.amhon.hn>. Consulted on February 25 and 28, 2004.

\_\_\_\_\_. *Decálogo para un nuevo país.* Tegucigalpa, February 2002.

\_\_\_\_\_. *Desafíos actuales de la Asociación de Municipios de Honduras.* Undated.

\_\_\_\_\_. *Descentralización y desarrollo local.* Tegucigalpa, February 2002.

\_\_\_\_\_. *El nuevo modelo del país.* Undated.

\_\_\_\_\_. *Metodología de Trabajo de AMHON.* <http://www.amhon.hn/index.html>. 12/18/03.

\_\_\_\_\_. *Plan Estratégico de la Asociación de Municipios de Honduras.* Tegucigalpa, 2002.

\_\_\_\_\_. *Plan Operativo 2001.* Tegucigalpa, 2001.

\_\_\_\_\_. *Posiciones, afirmaciones, crisis y peligros ante el Programa Nacional de Descentralización.* Tegucigalpa, February 2003.

\_\_\_\_\_. *Instrumentos para la participación ciudadana en cuestiones de gobernabilidad.*

\_\_\_\_\_. *Resultados de la reunión de seguimiento del Proceso de Reconstrucción y Transformación Nacional.* 2001.

AMHON/UNDP/Asdi. *Proyecto de descentralización y desarrollo municipal.* Undated.

AMHON – USAID. *Proyecto de concesionamiento de servicios públicos municipales.* <http://www.amhon.hn/index.html>. 3/13/2004.

Arias Minaya, Luis Alberto. *El sistema tributario municipal de Honduras.* Tegucigalpa: IDB, 2002.

Asdi-IDB Partnership. *Mapeo y caracterización de la sociedad civil en Honduras.* Tegucigalpa, 2002.

Bland, Gary, et al. *Evaluación del Proyecto de Desarrollo Municipal y del sector municipal.* Washington, DC: Research Triangle Institute, 2002.

- Environmental Regional Council (CRA). *Estatutos*. Santa Bárbara, 1998.
- Embassy of the United States of America – Honduras. Speech by His Excellency Ambassador Larry Palmer. *Seminario de capacitación a los comisionados municipales*. <http://www.usmission.hn/embajada/prensa/discursos/fundemunh.htm>. 12/20/03.
- \_\_\_\_\_. Speech by Interim Deputy Chief of Mission John Jones. *Decimotercera Asamblea del AMHON*. <http://www.usmission.hn/embajada/prensa/discursos/fundemunh.htm>. 12/20/03.
- Espinoza, Noemy. *El desarrollo local en Honduras de hoy*. <http://www.ccdhonduras.org/praxis/3espinoza.htm>. 12/20/03.
- Espitia Avilez, Gonzalo. *Descentralización fiscal en Honduras*. Washington, DC: IDB-GTZ, 2001.
- FUNDEMUN. *El Programa de Desarrollo Municipal (PDM/USAID) en la transformación de los municipios intermedios de Honduras. Análisis de impacto*. Tegucigalpa, 2003.
- Government of the Republic of Honduras, Secretariat for Government and Justice. *Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, PRODEL*. Undated.
- IDB. *Programa de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local. Fase II. Evaluation Report*. 2003.
- La Prensa Honduras. “BID presiona a municipalidad sanpedrana para que concesione servicios públicos.” San Pedro Sula, October 1999
- \_\_\_\_\_. “BID: por buen camino concesionamiento de servicios públicos.” San Pedro Sula, June 2002.
- López, Guadalupe. *El rol del municipio en el marco de la descentralización*. Undated.
- Manzano, Marta. *Estudio de casos sobre gobernabilidad en Centroamérica. Municipalidad de San Pedro de Sula*. Photocopy. 1999.
- State of the Region Program. *Perfil del Sistema Nacional de Integridad de Honduras*. San José, 2003.
- Rizzo, Sócrates. *Estudio para proponer una estrategia de descentralización fiscal en el marco de la ERP*. Tegucigalpa: Decentralization and Local Development Program (PRODEL), 2003.
- Rojas, Olman, and Hoffman, Hemut. *Evaluación del paquete de Programas DSE: Fomento de la administración municipal de Centroamérica, 1997-2001, el caso de Honduras y Panamá*. San José, 2001.
- Silverio Marques, José, et al. *Propuesta de Estrategia de Descentralización de Servicios Públicos, sector salud*. Final report. Secretariat for Government and Justice. Tegucigalpa, 2002.

## Nicaragua

- AMUNIC and the Nicaraguan Network for Democracy and Local Development. *La Descentralización que Queremos*. Managua: February 19, 2003.
- Baltodano M., Mónica. *Democratizar la Democracia: El desafío de la Participación Ciudadana*. Managua: Ediciones Graphic Print, September 2002, pp. 203–205.

Demos Consultants. *Municipalidades*, Number 3.

Espitia Avilez, Gonzalo (of GTZ), and Gilberto Lindo (of INIFOM). *Descentralización en Nicaragua; Documento de Actualización*. Updated in 2003 by G. Lindo.

Gaitan Rodriguez, Roger. *La política de la descentralización fiscal viable para la reducción de la brecha fiscal potencial de los municipios*. Managua, 2003.

INIFOM. *Municipal Assessment*. Managua: INIFOM, 2000.

INIFOM Department of Municipal Finance and Tax Administration. *Performance Indicators. 1998-2002*. SAFIM, 2002.

Lacayo, Carlos. *Participación Ciudadana, Desarrollo Local, y Descentralización. Lecciones y Experiencias del Fondo de Inversión Social de Nicaragua en Proceso de Transformación*. Managua: FISE, 2001, p.11.

Ortega Hegg, Manuel, and Jorge Navas Morales. *Descentralización y asociacionismo municipal en Nicaragua*. Managua: CASC-UCA, February 2000.

Ortega Hegg, Manuel, and Marcelina Castillo Venerio. *La gestión de los gobiernos locales desde la perspectiva de los ciudadanos. Así piensan los residentes de Potosí, Chinandega y Managua*. Managua: FUNDAUNGO and CASC-UCA, 2001.

Ortega Hegg, Manuel, María Guadalupe Wallace, and Mario Torrez. *Estudio capacidades municipales CASC-UCA*. Managua: CASC-UCA, 2000.

Pinto, Raul. Principal Investigator. *Decentralization in Nicaragua, An Institutional Approach*. Managua: World Bank/Comisión Sectorial de Descentralización, October 1999.

## **Panama**

Espitia Avilez, Gonzalo. *Comparative Study of Fiscal Decentralization in Central America: Update [Estudio comparado sobre descentralización fiscal en Centroamérica: Actualización]*. San Salvador, September 2003.

Leis R., Raúl. *Abrir Canales de Participación: Descentralización y Poder Local*. Panama: CEASPA, UNICEF, CONADEL, 2000.

Management Systems International. *Panama Democracy and Governance Assessment [Evaluación de la Democracia y Gobernabilidad en Panamá]*. October 3, 2003.

UNDP-Panama. *Visión Nacional 2020*. Third Edition. <http://www.undp.org.pa/pnudpanama/pdf/visionpanama2020.pdf>. Panama, June 1999.

## Annex: FEMICA Activities and Projects

Table A-1. FEMICA Activities, 1993–2003

Event/Topic	Date, place, # of Participants	Participants	Municipal Agenda Topics
<b>Decentralization Network (10 meetings)</b>			
Annual Central American Network for Decentralization and Municipal Strengthening	May 1993. Antigua, Guatemala. 100 people	President of the Honduran Congress, Presidents of Political Parties from across the region, Chilean mayors, <i>Banco Centroamericano de Integración Económica</i> (BCIE), RHUDO/Regional Office for Central American Programs (ROCAP)/USAID, United Nations Development Programme (UNDP), <i>Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe</i> (FUNDEMUCA), mayors	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentation of FEMICA's agenda.</li> <li>• Central and local government modernization.</li> </ul>
I Meeting: Principles to achieve decentralization and municipal strengthening in the region	April 1994. Antigua, Guatemala. 75 people	PARLACEN, BCIE, SICA, <i>Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales</i> (CELCADEL), UNICEF, FEDEPRICAP, RHUDO/USAID, Regional Information Clearinghouse (RIC)-USAID, OAS, ICMA, donors, legislators, political leaders, business leaders, NGO representatives, Municipal Strengthening Institute, mayors, and municipal council members	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Knowledge of new approaches for the financing of local government structures</li> <li>• Undertaking of dialogues aimed at analyzing municipal participation in the integration process.</li> <li>• Knowledge, discussion, and development of FEMICA's strategic role and mission.</li> <li>• Consolidation and formalization of the work undertaken by the Decentralization and Municipal Strengthening network.</li> </ul>
II Meeting: Financial autonomy of municipal governments and evaluation of decentralization processes in the region	July 1995. Antigua, Guatemala. 50 people	World and, legislators, BCIE, deputies from across the region, RHUDO/USAID, <i>La Fundación del Azúcar</i> (FUNDAZUCAR), mayors, national municipal association members	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluation of decentralization processes</li> <li>• Municipal strengthening</li> <li>• Financial decentralization models for local governments</li> </ul>

Event/Topic	Date, place, # of Participants	Participants	Municipal Agenda Topics
III Meeting: Political, Administrative, and Fiscal Decentralization	August 1996. Antigua, Guatemala. 116 people	USAID, UNDP, Pan American Health Organization (PAHO), Canadian International Development Agency (CIDA), <i>Instituto Interamericano de Derechos Humanos</i> (IIDH), <i>Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo</i> (CCAD), IDB, GTZ, BCIE, Guatemalan Ministry of Finance, Salvadoran Reconstruction Secretariat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomy in local tax collection</li> <li>• Integrated financial management systems</li> <li>• Transparency</li> </ul>
IV Network: Sustainable Urban Development in Central America	July 1997. Antigua, Guatemala. 86 people	World Bank, ICLEI, UN Centre for Regional Development (UNCRD), IULA, CCAD, <i>Secretaría de Integración Económica Centroamericana</i> (SIECA), IDB, mayors, national associations, Guatemalan Ministry of the Environment.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustainable development</li> <li>• Urban development</li> <li>• Role of the cooperation between central and local governments, civil society, regional institutions, and international financing agencies</li> </ul>
V Network: Modernization of municipal finances, a step towards institutional consolidation	September 1998. Antigua, Guatemala. 200 people	IDB, USAID, representatives of regional central governments, private banking sector representatives, donor agencies, associations, mayors, and municipal council members	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exchange of municipal level macroeconomic and financial experiences</li> <li>• Financing and other capital instruments that local governments could implement to improve their credit standing.</li> <li>• Decentralization achievements and successes</li> <li>• Discussion on possible policies and measures that can be implemented and aimed at improving the overall credit standing of municipalities, as well as reforms to tax collection policies and the advantages of creating sources of municipal income.</li> </ul>
VI Network: Compromises reached by the Central American Presidents at the Summit of the Americas, Santiago, Chile	June 1999. Antigua, Guatemala. 65 people	USAID/RHUDO, national municipal associations, mayors, government officials, private sector representatives, NGOs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Follow-up to municipal government agreements reached by the Central American presidents in the Summit of the Americas</li> <li>• Discussion and evaluation of follow-up mechanisms for Quebec, Canada Summit</li> </ul>



Event/Topic	Date, place, # of Participants	Participants	Municipal Agenda Topics
VII Network: Municipalities and the fight against poverty in Central America	October 2000. Antigua, Guatemala. 41 people	IDB experts, Guatemalan President, national municipal associations, central government representatives, private sector representatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poverty and the role local governments should play in its reduction</li> <li>• Local level poverty reduction initiatives</li> </ul>
VIII Network: Municipalities and the fight against poverty in Central America	November 2001. Antigua, Guatemala. 150 people	IDB, USAID, UNDP, BCIE, World Bank, GTZ, UNICEF, German financial cooperation agency (KfW), Costa Rican Vice President, national municipal associations, mayors, legislators, representatives of the Nicaraguan and Guatemalan Technical Secretariats, <i>Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales Industriales y Financiera</i> (CACIF), technical consultants from across the region, Honduran Education Minister, Costa Rican Public Security Minister, <i>Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica</i> (CIEPLAN) of Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local economic development</li> <li>• The municipality as promoter and engine for local economic development</li> </ul>
IX Network: Municipal income, realities and perspectives	December 2002. Antigua, Guatemala. 105 people	<i>El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social</i> (ILPES), <i>La Comisión Económica para América Latina</i> (CEPAL). Interamerican Center of Tax Administration, IDB, USAID GTZ, National Associations, mayors, municipal strengthening institutions, legislators, central government officials, Ministry of Finance of Panama and Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussion on regional municipal tax collection systems and advances made in this regard, as well as the deficiencies in the central government's funds transfer system</li> <li>• The limiting effect of the normative framework in the strengthening of municipal financial systems</li> <li>• General financial situation and the adoption of new political and technical instruments and/or measures</li> </ul>

Event/Topic	Date, place, # of Participants	Participants	Municipal Agenda Topics
X Network: Local risk management, a challenge to municipal development in Central America	October 2003. Antigua, Guatemala. 165 people	<i>Programa Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA)/ USAID, Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), PAHO/World Health Organization, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), AECI, CARE/Central America Mitigation Initiative, BCIE, World Bank, GTZ, CATIE, OAS, Pan American Sanitary Engineering Association/ PAHO, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Legislators, mayors, national municipal association representatives, representatives of central governments from across the region, Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), Municipal Strengthening Institutes, SMA-IDCR, UN-HABITAT</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceptual and methodological aspects of municipal risk management were presented</li> <li>• The participation of local governments in this area was analyzed, recognizing the lack of preparation of local governments</li> <li>• The need for a concerted disaster management strategy was made evident, as risk management is part of the municipalities' development strategies</li> </ul>
<b>Legislators Network</b>			
II Network: Impact of amendments to municipal codes or municipalities laws	June 1997. Panama 35 people	Legislators, mayors, representatives from national municipal associations, Panamanian Justice Minister, USAID	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Learn the status of the reforms and the legal status of municipalities in the region's countries</li> <li>• Delegates gave updates presenting the achievements reached as a result of the compromise of the 1995 Legislators Network Gathering</li> </ul>
III Network: Local governments and the role of municipal councils	June 1998. Antigua, Guatemala 34 people	Legislators, mayors, representatives from national municipal associations.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analysis of the latest legislative initiatives related to municipal topic in general</li> <li>• Balance of power between mayors and municipal councils</li> </ul>
IV Network: Judicial framework, related to decentralization	December 2000. San Rafael de Heredia, Costa Rica 40 people	Costa Rican Vice President, mayors, representatives of national municipal associations, donor community representatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification of strengths and weaknesses that have been encountered in the adoption of presented laws related to the strengthening of municipal governments and the decentralization processes</li> </ul>

Event/Topic	Date, place, # of Participants	Participants	Municipal Agenda Topics
V Network: Territorial administration policies for municipal development and management	September 2002. Tegucigalpa, Honduras 132 people	Honduran President, Honduran Foreign Minister, Honduran Agriculture and Cattle Minister, Honduran Interior Minister, Honduran Justice Minister, Legislators, mayors, representatives of national municipal associations, Property Register officials from El Salvador and Panama, representatives of Geographic Institutes from Guatemala and Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorial ordinance</li> <li>• Urban planning</li> <li>• Tax collection</li> <li>• Cadastre administration, land titling, property registry</li> </ul>
<b>Sector Dialogues</b>			
First Central American Dialogue between the social services and municipal sectors	July 1996. Managua, Nicaragua 63 people	Social Investment Fund representatives from across the region, Legislators, presidents of legislative commissions on municipal affairs, representatives from national municipal associations, USAID/Nicaragua, USAID/Guatemala, USAID/El Salvador, USAID/Panama, GTZ, IDB, CIDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The need for modern municipalities in the region that have the ability to promote citizen participation and to be involved in social programs was discussed</li> </ul>
<b>Other Mechanisms/Activities</b>			
New Models for Public Management within the framework of decentralization: water, education, housing, and roads	July 1998. San José, Costa Rica 53 people	IFAM, <i>Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local</i> (FISDL) from El Salvador, FIS of Guatemala, Ministry of Public Works and Transport of Costa Rica, Ministry of Public Education of Costa Rica, Aqueducts and Sewers Institute, mayors, representatives of national municipal associations, GTZ, RTI International/USAID-El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Show management models that are susceptible to being replicated in other countries of the Central American region</li> <li>• An analysis of the lessons learned in the areas of water, education, and roads was undertaken</li> <li>• The experience of the various social investment funds organizations and their relationships with municipalities was presented and discussed</li> </ul>

Event/Topic	Date, place, # of Participants	Participants	Municipal Agenda Topics
II Gathering of municipal training and technical assistance facilitators	March 1999. Roatán, Honduras 63 people	Mayors, representatives of national municipal associations, GTZ, legislators, representatives of Comptrollers Offices from Guatemala Municipal Strengthening Institutes from El Salvador, Guatemala and Costa Rica, RHUDO-LAC/USAID, Honduran Deputy Justice and Interior Ministers, UNDP, OAS, BCIE, IDB, ICMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promote lessons learned and experience-sharing activities that focus on municipal training and technical assistance</li> <li>• Creation of forums in which the needs and demands of local governments can be voiced</li> <li>• Need to establish policies that guide training and technical assistance activities toward decentralization and citizen participation initiatives</li> <li>• Lack of governmental strategies in the region on municipal training and technical assistance activities aimed at decentralization and municipal initiatives</li> </ul>
Interinstitutional meeting between comptrollers and municipal sector	September 1999 San José, Costa Rica 61 people	Costa Rican and Nicaraguan Comptrollers General, representatives of General Comptrollers offices from across the region, Legislators, representatives of national municipal associations, mayors, IDB, USAID/El Salvador and Nicaragua, GTZ, the Association of Mexican Municipalities, and Casals & Associates, Inc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidate monitoring mechanisms that do not undermine municipal autonomy, but that do encourage municipal the effective management of resources and civic participation</li> <li>• Need to strengthen municipalities in their efforts to implement internal checks and controls aimed at transparency in management</li> <li>• Relevance of integrated systems in financial management as an instrument for transparent local management</li> </ul>

**Table A-2. FEMICA Projects (2003–2004 Action Plan)**

Programmatic Area	Project	Objective	Donor
<b>Projects</b>			
1. Transparency and Anti-Corruption	a. Study on formal mechanisms for improved fiscal and administrative transparency mechanism in local governments in Central America	Improve fiscal transparency and prevent corruption in local governments in Central America	IDB
	b. Evaluation of Integrated Financial Administrative Systems		
2. Local Economic Development	a. Pilot project in La Libertad, Petén, Guatemala	Strengthen municipal capacity in La Libertad, Petén, Guatemala, to develop strategies and methodologies aimed at attracting the involvement of the private sector in providing infrastructure services and to generate the necessary bases to initiate economic growth through public-private alliances in public management.	USAID/ Guatemala
	b. Sector dialogue on municipal competitiveness in Central American Free Trade Agreement (CAFTA)	Contribute to the formulation and development of a strategy and agenda for local governments. This strategy and agenda would be aimed at allowing municipalities to be more competitive in the new local economic context given CAFTA and other free trade agreements.	
3. Integrated Risk Management	a. Management of environmental services for vulnerable populations in Central American cities	Improve the technical and institutional capacity of the municipal governments in Nicaragua and Honduras. This would contribute to risk management efforts and reduce the vulnerabilities of local populations to potential natural disasters.	IDB
	b. Participation in a project aimed at promoting good practices in disaster prevention and preparedness and risk management in the municipalities of Central America	Document and disseminate examples of good practices in local risk management efforts in Central America. Initiate activities that improve municipal leadership and communication between other local actors in disaster prevention efforts and that should be incorporated in local government management plans.	IDB
	c. Organization of the X Meeting of the Decentralization and Municipal Development Network on risk management	(1) Provide participants with concepts, information, and methodological practices that will allow them to understand the risks that the region. (2) Provide support in the analysis of real conditions in the municipalities, its resources, and possibilities for promoting security development in the area.	USAID IDB
	d. Support of UN-HABITAT "Housing Security " and "Good	Strengthen coordination between the central governments, municipal governments, and civil society organizations to adopt and implement	PARA/UN-HABITAT

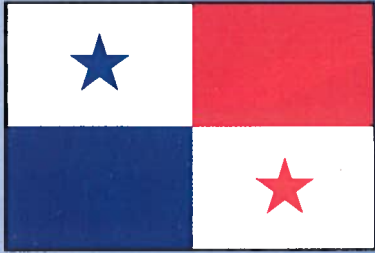
*Regional Report*  
*Trends in Decentralization, Municipal Strengthening, and Citizen Participation in Central America, 1995-2003*

<b>Programmatic Area</b>	<b>Project</b>	<b>Objective</b>	<b>Donor</b>
	Urban Governance” programs in Central America	policies and programs related to housing urban development and urban governance.	
4. Public Security	Sector dialogue on public security	Discuss and evaluate the role that municipal governments should play in the public security sector.	No funding
5. Financing	a. Development of database on regional funding sources	Facilitate local governments’ access to internal and external funding sources, thereby creating a regional database with information on funding sources, criteria, procedures, and conditions that must be met in order to secure funds.	No funding
	b. Support for efforts to seek approval of municipal tax collection codes	Contribute to the establishment of more modern tax collection systems and adequate funding for local governments in the Central American region.	No funding
	c. Study and proposals to improve resource transfers to municipalities	Improve funds transfer systems from the central government to local governments. Evaluation of weaknesses and strengths of the system and analysis of which reforms could be implemented to comply with the objectives established in local government development. Recommendation of new strategies that would support decentralization processes.	No funding
Other projects	Global Program for the Promotion of Women’s Participation in Local Decision Making	Promote the equitable representation of women in the decision-making processes of the local governments and promote gender-focused policy formulation practices in the municipalities.	Ministry of Foreign Relations, Holland, IULA
<b>Crosscutting Themes</b>			
1. Training and Technical Assistance	a. Development of a regional directory of technical assistance services providers for municipalities	Design and development of a database that contains information on institutions, consultants, specialists, and other individuals with experience in municipal matters.	USAID/ Acad. for Education in Devp.
	b. Cadastre training program	Cadastre systems training and consulting to municipal governments.	IDB, pending
2. Successful efforts	There are no specific projects		

3. Promotion of Information Technologies/ Communications	a. "Munet" Project	Promote local economic and social development efforts in the municipalities through information and communications for municipal management and the delivery of services.	OAS
	b. Development of FEMICA Web site	Create information technology capacity so that local governments can be supported in their efforts to establish their own working groups in order to exchange lessons learned and experiences and thereby obtain successful results.	OAS
	c. Participation in the "Met@logo" pilot project.	Improve the communication and collaborative capabilities of small to medium-sized cities and small and medium-sized businesses located in these cities.	GTZ
4. Knowledge Management	Knowledge management project	Strengthening of decentralization and local development processes in Latin America and contribute to the reduction of poverty, economic development, and disaster prevention and environmental efforts.	GTZ
5. Develop System of Indicators	a. Municipal performance indicators system (SIDEMU)	Address the demand of a basic performance indicators system ( <i>Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal</i> , SIDEMU) that will allow for the gauging of impact and will allow for comparisons to be made in efforts to improve municipal management.	IDB
	b. Organization of the XI Meeting of the Decentralization and Municipal Development Network	Promote the widespread use of performance indicators by local governments as a tool to improve services, increase transparency, and, in general, increase the efficiency and effectiveness of local management.	No funds







# Tendencias en la Descentralización, el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en Centro América, 1995—2003

Abril 2004





# **Tendencias en la Descentralización, el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en Centro América, 1995–2003**

**Abril 2004**

Preparado para

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional  
División para América Latina y el Caribe  
Oficina para el Desarrollo Regional Sostenible

Preparado por

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL PARA LA ADMINISTRACIÓN  
DE CIUDADES Y CONDADOS  
Acuerdo de Cooperación No. LAG-A-00-98-00060-00



# Contenido

Lista de Cuadros .....	ii
Lista de Figuras.....	iii
Siglas.....	iv
Reconocimientos.....	vi
Resumen Ejecutivo .....	vii
Progreso en el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local, 1995-2003 .....	vii
La Situación de la Descentralización.....	ix
El Estado del Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales .....	x
Situación de las Prácticas Democráticas Locales .....	xi
Factores Asociados con el Progreso Alcanzado .....	xi
Asociaciones de Gobiernos Municipales .....	xii
I. Introducción .....	1
Alcance, Objetivos y Propósito del Informe.....	1
Marco Analítico y Metodología.....	2
Definición de Términos .....	2
Modelo Analítico .....	3
Metodología .....	4
II. El Ambiente para las Reformas a la Gobernabilidad Local, 1995–2003.....	5
El Estado de la Gobernabilidad Local en 1995.....	5
Tendencias que Afectaban el Ambiente para el Desarrollo de la Gobernabilidad Local, 1995–2003.....	6
Influencias Externas.....	7
Influencias Internas.....	7
Líderes de las Reformas a los Gobiernos Municipales.....	8
III. Avances Logrados en la Descentralización, el Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales y el Desarrollo de Prácticas Democráticas Locales, 1995–2003 .....	10
El Estado de la Gobernabilidad Local en el Año 2003.....	10
Reformas a favor de la Descentralización, 1995–2003 .....	12
Descentralización Política.....	12
Descentralización Administrativa.....	17
Descentralización Fiscal .....	23
Reformas a los Gobiernos Municipales, 1995–2003 .....	26
Desempeño y Capacidad Organizacional de los Gobiernos Municipales .....	27
La Administración Financiera.....	36
Nuevas Iniciativas—Mancomunidades .....	41
Reformas en las Prácticas Democráticas Locales, 1995–2003.....	44

Los Mecanismos de Participación .....	45
La Planificación del Desarrollo Participativo .....	47
El Progreso Alcanzado en Cada País .....	48
Factores que Inciden sobre los Resultados Logrados .....	51
<b>IV. Asociaciones de Municipios .....</b>	<b>58</b>
El Movimiento Asociativo en Centro América (1995-2003) .....	58
Asociaciones Regionales .....	58
Asociaciones Nacionales .....	58
Otras iniciativas municipalistas no asociativas regionales .....	59
FEMICA .....	60
Evolución del Rol y Programas de FEMICA .....	60
Desafíos de FEMICA hacia el futuro.....	71
Asociaciones Nacionales .....	75
Factores que Influyen sobre el Desempeño de las Asociaciones.....	76
Desafíos Actuales.....	80
 Bibliografía .....	 82
 Anexo: Actividades y Proyectos de FEMICA .....	 96

## **Lista de Cuadros**

Cuadro II-1. Establecimiento de las Asociaciones Nacionales.....	6
Cuadro III-1. Características Destacadas: Elecciones de Gobiernos Municipales .....	13
Cuadro III-2. Autonomía y Funciones de los Gobiernos Municipales .....	14
Cuadro III-3. Entrega de Servicios Típicos de los Gobiernos Municipales: la Ley y la Realidad .....	19
Cuadro III-4. Estado de la Descentralización en América Central .....	21
Cuadro III-5. Ingresos de los Gobiernos Municipales por Impuestos y Cuotas .....	23
Cuadro III-6. Transferencias Directas de Ingresos a los Gobiernos Municipales .....	24
Cuadro III-7. Gastos de los Gobiernos Municipales.....	26
Cuadro III-8. Capacidad Organizacional y Desempeño de los Gobiernos Municipales .....	30
Cuadro III-9. Empleados del Gobierno Municipal .....	34
Cuadro III-10. Generación de Ingresos Locales .....	36
Cuadro III-11. Sistemas de Contabilidad y Control.....	38
Cuadro III-12. Mancomunidades Hondureñas.....	42
Cuadro III-13. Nuevas Iniciativas de los Gobiernos Municipales.....	45
Cuadro III-14. Mecanismos de Participación Ciudadana (Ley y Realidad) .....	52
Cuadro III-15. Progreso Relativo Alcanzado, 1995–2003.....	55
Cuadro IV-1. Evolución de la Agenda Municipal Centroamericana desde la perspectiva de FEMICA .....	63
Cuadro IV-2. Leyes aprobadas con apoyo de las Comisiones Legislativas de Asuntos Municipales.....	67
Cuadro IV-3. Apoyo de FEMICA a las Asociaciones Nacionales de Municipios .....	68
Cuadro IV-4. Estado de la Agenda Municipal Centroamericana por país.....	70

Cuadro IV-5. Evolución del Desempeño de las Asociaciones, 1995–2003 .....	76
Cuadro A-1. Actividades de FEMICA durante el período 1993-2003 .....	96
Cuadro A-2. Proyectos de FEMICA (plan de acción del 2003–2004) .....	102

## **Lista de Figuras**

Figura II-1. Clientelismo y Patrimonialismo .....	8
Figura III-1. Creación de la Empresa Municipal de Agua – San Isidro, El Salvador.....	18
Figura III-2. La Desconcentración de las Operaciones de Puertos Procede Lentamente en la Región Autónoma del Atlántico Sur de Nicaragua.....	20
Figura III-3. La Descentralización del Transporte Público dentro de los Municipios Nicaragüenses Mejora el Servicio .....	26
Figura III-4. Uniendo Fuerzas para Solucionar la Crisis del Vertedero de Basuras de los Municipios Aledaños a San Salvador .....	29
Figura III-5. Cooperando con Empresas Locales para Atender la Explosión de Necesidades Comunitarias – Choloma, Honduras.....	36
Figura III-6. Sistema Adaptable para las Encuestas de Catastros Elaborado en Nicaragua ....	40
Figura III-7. Procedimientos de Auditoría Social en Honduras .....	41
Figura III-8. AMVIAL, Nicaragua .....	43
Figura III-9. Uniendo Fuerzas para Mejorar la Recaudación de Impuestos – Provincia de Los Santos, Panamá .....	44
Figura III-10. La Participación Ciudadana Mejora el Servicio de Agua en Catacamas (Olancho), Honduras.....	45
Figura III-11. La Planificación Participativa de las Inversiones en la Infraestructura Comunitaria en San Salvador, El Salvador.....	49
Figura III-12. La Planificación Estratégica Participativa en el Municipio de Santo Tomás, Nicaragua, 2000–2001 .....	50

## Siglas

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AGAAI	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Municipales Indígenas
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
AMVIAL	Agencia Mancomunada de Rehabilitación y Mantenimiento Vial Rural (Nicaragua)
ANAM	Asociación Nacional de Municipios de Guatemala
ANDA	Autoridad Nacional de Agua de El Salvador
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales Industriales y Financiera
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América, <i>Central American Free Trade Agreement</i>
CAM	Comisión para Asuntos Municipales
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CELCADEL	Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CICAP	Universidad de Costa Rica / Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CIEPLAN	Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONASA	Consejo Nacional del Agua y Saneamiento Honduras
CONFEDELCA	Conferencia para la Descentralización del Estado y Desarrollo Local de Centroamérica
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional, <i>Danish International Development Agency</i>
DIAKONIA	Federación Mundial de Asociaciones y Comunidades Diaconales
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIS	Fondo de Inversión Social (Nicaragua)
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador)
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Nicaragua)
FUNDAZUCAR	Fundación del Azúcar
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (El Salvador)
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
GTZ	Agencia alemana para el desarrollo
HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos



ICLEI	Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales, <i>International Council for Local Environment Initiatives</i>
ICMA	Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados, <i>International City/County Management Association</i>
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Costa Rica)
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INCAP	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
INCIDE	Instituto Nacional de Estadística
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
IULA	Liga Internacional de Autoridades Locales, <i>International Union of Local Authorities</i>
KfW	Agencia de cooperación financiera alemana
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura (Nicaragua)
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PEP	Planificación Estratégica Participativa (Nicaragua)
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROARCA	Programa Ambiental Regional para Centroamérica
PRODEL	Programa Nacional para la Descentralización y Desarrollo Local (Honduras)
PROMUDE	Proyecto de Desarrollo Municipal
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Guatemala)
REDULOCAL	Red de Universidades de El Salvador para el Desarrollo Sostenible
RENICAM	Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal (Guatemala)
RHUDO	Oficina de Viviendas y Desarrollo Urbano, <i>Regional Housing and Urban Development Office</i>
ROCAP	Oficial Regional de América Latina, <i>Regional Office for Central American Programs</i> (de RHUDO/USAID)
SANAA	Servicio Nacional Autónomo de Acueductos y Alcantarillado (Honduras)
SIAF-SAG	Sistema Integrado de Administración Financiera y un Sistema de Auditoría Gubernamental (Guatemala)
SIAS	Sistema Integrado de Atención en Salud (Guatemala)
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SIDEMU	Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SINACAM	Sistema Nacional de Capacitación Municipal (Nicaragua)
SINACAM	Sistema Nacional de Capacitación y Formación Municipal (Costa Rica)
SISCAT	Sistema de Catastro (Nicaragua)
UNAN	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales (Costa Rica)
UNITEC	Universidad Tecnológica Centroamericana (Honduras)
VNG	Asociación holandesa de municipios

## **Reconocimientos**

Este informe fue desarrollado por la Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. El proyecto fue coordinado por Antonio Iskandar. Los contenidos del informe fueron investigados, escritos, integrados y revisados por Robert J. Asselin, Jr. y Olman Rojas Rojas. Las investigaciones se llevaron a cabo con la colaboración de Mario Cerna Torres, Guillermo José Chamorro Vega, Isabel Fernández Sáenz, Mirtha González, Juan González Jacobo, Ada Lourdes Vergara, Jorge Otero, y Charles Dean.

Esta publicación ha sido posible por el apoyo de la Oficina Regional para el Desarrollo Sostenible de la División para América Latina y el Caribe, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo los términos del Acuerdo de Cooperación No. LAG-A-00-98-00060-00. Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

## **Resumen Ejecutivo**

Este informe resume las tendencias del fortalecimiento de la gobernabilidad local en seis países centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) desde 1995. Las tendencias resumen los tres componentes de la gobernabilidad local: la descentralización, el fortalecimiento y la participación ciudadana enfatizando las contribuciones de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y de las asociaciones nacionales de gobiernos municipales en los logros obtenidos. Los seis informes de país del informe contienen más información detallada sobre las tendencias de la gobernabilidad local y las actividades de las asociaciones de gobiernos municipales de cada país.

Este informe persigue dos fines. Primero, poner a consideración de la USAID información que le puede servir para definir si debe desarrollar programas nuevos de fortalecimiento de la gobernabilidad local dentro del marco de la actual Estrategia de la USAID para América Central y México. Segundo, USAID e ICMA compartirán el informe con centroamericanos comprometidos con promover prácticas de gobernabilidad local más democráticas y efectivas en sus países, permitiéndoles así comparar los avances alcanzados en cada país.

Este informe regional complementa el informe “Desarrollo Municipal y Democracia en América Central” preparado por ICMA en agosto de 1995, el cual fue emitido a raíz de una serie de acciones específicas destinadas a fortalecer la gobernabilidad local de la región. Desde entonces los funcionarios de gobiernos municipales elegidos localmente y sus aliados han logrado muchos avances, convencidos de que el fortalecimiento de la gobernabilidad local es el mejor camino para promover democracias más participativas, gobiernos más eficientes y efectivos, y crecimiento económico más diversificado en sus países. Como es de esperar, este progreso no ha ocurrido al mismo ritmo en todos los países o en todas las áreas. En términos generales, los seis países se pueden agrupar en tres pares según su desarrollo en este ámbito: Honduras y El Salvador (mayor progreso); Nicaragua y Guatemala; y Costa Rica y Panamá (menor progreso). A lo largo de la región, los mayores adelantos se han concentrado en las prácticas electorales, la participación ciudadana y el desarrollo de las asociaciones de gobiernos municipales. FEMICA y algunas asociaciones nacionales han sido actores claves en la creación de consensos acerca de las reformas logradas.

### **Progreso en el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local, 1995-2003**

A mediados de la década de los 90, los centroamericanos apenas comenzaban a mejorar la gobernabilidad local. Hasta ese entonces no había habido mucha descentralización y quedaba mucho por hacer. La división de competencias entre ministerios de los gobiernos centrales y los gobiernos municipales no era clara. Apenas se iniciaba la descentralización fiscal. Únicamente los gobiernos municipales de tres países contaban con la autoridad para recaudar impuestos sobre la propiedad, y sólo los gobiernos centrales de Guatemala y Honduras transferían fondos a los gobiernos locales. Se podía decir que solamente las ciudades capitales y unos cuantos municipios tenían gobiernos municipales que funcionaban de manera adecuada. A nivel de la región se experimentaba con nuevas prácticas de participación ciudadana, pero éstas no se podían implantar debido a las actitudes tradicionales de los ciudadanos acerca de los políticos y de la gobernabilidad misma, al igual que los sentimientos competitivos que persistían desde los

tiempos de guerra entre los funcionarios de las organizaciones no gubernamentales y de los gobiernos locales.

A mediados de la década de los 90, los líderes de los gobiernos municipales redoblaron sus esfuerzos y unieron fuerzas a través de FEMICA y de las asociaciones nacionales de municipios a fin de impulsar reformas políticas y legales destinadas a mejorar el ambiente en el que operaban y ayudarse entre sí para brindar servicios de manera más efectiva. Desde una perspectiva regional, en el período de 1995 y 2003, los logros más significativos de estos líderes se dieron en (1) la aprobación de leyes que mejoraron las prácticas para la elección directa de funcionarios de gobiernos municipales, (2) la cooperación con líderes de la sociedad civil para incrementar la participación ciudadana en la gobernabilidad local, y (3) el fortalecimiento del movimiento asociativo de los gobiernos municipales.

Para el año 2003, en todos los países de la región menos Panamá se había establecido un compromiso nacional con la autonomía de los gobiernos municipales, al punto de que era bastante improbable una reversión a sistemas centralizados de gobierno. En Guatemala y Nicaragua se aprobaron nuevas leyes, y en Honduras, El Salvador y Costa Rica se anunciaron nuevas políticas y programas a nivel de los gobiernos centrales que, de ejecutarse de manera integral, mejorarán el desempeño de los gobiernos municipales, incrementarán la descentralización e instituirán prácticas de participación ciudadana.

Para el año 2003, a pesar de una crónica falta de recursos, numerosos gobiernos municipales habían mejorado la provisión de servicios. Más ciudadanos participaban activamente en la gobernabilidad local y más comunidades establecían sus propias prioridades con relación al desarrollo de infraestructura. Se había logrado un amplio consenso de que los gobiernos municipales no sólo pueden hacer entrega más eficiente de muchos servicios en comparación con los gobiernos centrales, sino que también debían jugar un papel clave en facilitar y apoyar el proceso comunitario de toma de decisiones y acciones para atender los retos regionales económicos y sociales.

La elección directa de los alcaldes y de los otros funcionarios de los gobiernos municipales fue el factor clave que condujo a los centroamericanos a mejorar la gobernabilidad local. No fue sino hasta el inicio de la elección directa de los funcionarios de gobiernos municipales, que los políticos se comprometieron más con servir a los ciudadanos que los habían elegido.

Al mismo tiempo, la creciente importancia de las asociaciones de gobiernos municipales permitió a los funcionarios regionales elegidos localmente a crear coaliciones con los actores de la sociedad civil a favor de las reformas, y a cooperar con ellos para mejorar la gobernabilidad local y la participación ciudadana. FEMICA fue un actor fundamental en el establecimiento o la reactivación de la mayoría de las asociaciones de gobiernos municipales de América Central; ayudó a crear coaliciones amplias entre las asociaciones y los legisladores y líderes de la sociedad civil, y facilitó el intercambio de las lecciones aprendidas entre los países, beneficiando así a los funcionarios locales electos.

Los expertos en gobiernos municipales y los representantes de la sociedad civil (autodenominados municipalistas) han evolucionado en cada país. Han trabajado en las organizaciones no

gubernamentales (ONG) que se especializan en la entrega de servicios, en organizaciones cívicas y de investigación, en universidades y compañías consultoras, y han cooperado con los líderes de los gobiernos municipales y sus asociaciones en el desarrollo de gobiernos municipales más efectivos y democráticos.

Los organismos donantes jugaron un papel clave al proveer el apoyo financiero y técnico que necesitaban los líderes de los gobiernos municipales y sus aliados para promover reformas tanto a nivel nacional como local.

## **La Situación de la Descentralización**

Las actuales leyes que rigen la elección de alcaldes y concejales en los seis países centro-americanos permiten a los ciudadanos elegir a personas a quienes conocen y de quienes pueden esperar soluciones a sus inquietudes. Desde 1995, las leyes electorales para los gobiernos locales en Nicaragua, Costa Rica y Guatemala han mejorado en este aspecto.

En todos los países de la región con la excepción de Panamá, los gobiernos municipales son legalmente autónomos, pero carecen de *autoridad efectiva* debido a (1) la confusión que existe sobre las competencias de los gobiernos municipales frente a los gobiernos centrales y (2) la severa escasez de financiamiento para los servicios que los gobiernos municipales saben que deben proveer.

Solamente dos países – Honduras y Guatemala – han definido una política de descentralización e identificado a las agencias gubernamentales que las llevarán a cabo. Debido al limitado compromiso de la región con la descentralización, muy poco ha ocurrido. Sin embargo, muchos gobiernos municipales han asumido competencias más amplias como los casos de los sectores de educación y salud que, debido a restricciones presupuestarias de los gobiernos centrales, forzaron a los gobiernos municipales (y a los ciudadanos) a utilizar sus escasos recursos para cubrir los costos asociados con los salarios de profesores y operadores de centros de salud y educativos. Además, bajo presión del Banco Mundial y otros donantes, las agencias creadas para administrar los fondos de inversión social que financian proyectos de infraestructura han estado cooperando con los gobiernos municipales durante los últimos años y compartiendo responsabilidades de selección, diseño, contratación y monitoreo de proyectos.

En los seis países de América Central existe una considerable brecha entre los servicios que los gobiernos municipales están obligados a ofrecer, o que los ciudadanos esperan, y los recursos disponibles para financiarlos. El nivel de los impuestos y tasas recaudadas por los gobiernos municipales es menor al uno por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en cuatro de los seis países estudiados, y oscila entre tan sólo el 1,3 al 7,8 por ciento de los impuestos y las tasas recaudados por los gobiernos centrales. Este porcentaje tan bajo se debe principalmente al hecho de que los gobiernos municipales todavía no cuentan con suficiente autoridad para fijar y recaudar impuestos y a que los regímenes tributarios nacionales dependen principalmente de los impuestos indirectos, los cuales son más fáciles de administrar centralmente. La evidencia sugiere que los partidos políticos tradicionales se resisten a cambiar esta situación. Durante el período entre 1995 y 2003, el crecimiento en los ingresos de los gobiernos municipales fue reducido o no significativo en los seis países de América Central.

Sólo en Guatemala y El Salvador se transfiere un porcentaje apreciable (seis por ciento) de los ingresos de los gobiernos centrales a los gobiernos locales. Con la aprobación de nueva legislación, las probabilidades de que en Nicaragua se aumente de manera significativa las transferencias son buenas. Con la aprobación de nuevas iniciativas para la descentralización en Honduras, se espera que las transferencias también incrementen, a pesar de que actualmente hay un bajo cumplimiento con las transferencias del cinco por ciento establecidas por ley desde 1990. Las probabilidades de que se aumenten las transferencias en Costa Rica y en Panamá no son muy buenas.

## **El Estado del Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales**

Las encuestas indican que existe confianza en los funcionarios locales electos, por lo que los ciudadanos sienten que los gobiernos municipales han mejorado en su desempeño. Este informe incluye varios estudios de casos que demuestran cómo los gobiernos locales han mejorado su desempeño pero, de manera agregada no hay información confiable y disponible que permita comparar mejoras a lo largo del tiempo a nivel de país o regional. Los sistemas para evaluar el desempeño y analizar la capacidad organizacional de los gobiernos municipales apenas se están desarrollando.

Dos de los factores que han afectado de manera negativa las capacidades de los gobiernos municipales son (1) el alto grado de rotación de personal y habilidades técnicas, y (2) la pobre administración y control financiero. La rotación de personal se debe a la tradición de colocar a miembros de los partidos políticos y a confidentes de los funcionarios electos en puestos municipales. Con excepción de Costa Rica, en la región hay un bajo reconocimiento entre los funcionarios electos y el público de los beneficios de las regulaciones del servicio civil.

Todos los países centroamericanos menos Nicaragua y Panamá han mejorado las prácticas de administración financiera municipal aunque aún falta mucho por hacer. Se ha hecho énfasis en crear sistemas integrados de administración financiera que incluyan las funciones de presupuestos, contabilidad, tesorería, y controles internos y externos. El Salvador y Honduras han tenido el mayor progreso en atender las deficiencias de la administración financiera. Los únicos dos países de América Central en que regularmente las instituciones supremas de auditoría han logrado realizar auditorías externas de los gobiernos municipales han sido Costa Rica y El Salvador. Honduras, Nicaragua y Guatemala han tomado pasos para introducir auditorías sociales.

Uno de los factores más prometedores para la creación de capacidades de los gobiernos municipales es el creciente número de ONG centroamericanas, firmas consultoras y universidades que han creado programas de apoyo para los gobiernos locales. En algunos países las ONG, los consultores y los profesores universitarios que se dedican a fortalecer la gobernabilidad local han formado redes. Las organizaciones que pertenecen a dichas redes han cooperado de cerca con las asociaciones de gobiernos municipales y sirven de puntos de contacto para los gobiernos locales que buscan estos apoyos y son aliadas claves de líderes de gobiernos municipales para impulsar iniciativas de reforma política.

Otra iniciativa prometedora que han emprendido los líderes de los gobiernos municipales para mejorar el desempeño de los gobiernos es el establecimiento de mancomunidades, es decir,

asociaciones creadas por los gobiernos municipales como vehículos para la colaboración en la prestación de servicios o para atender inquietudes compartidas. El apoyo de España ha sido fundamental para ayudar al movimiento asociativo en el establecimiento de mancomunidades en América Central, región en la que actualmente existen 124 asociaciones de esta índole. Aún queda por verse cuántas más se establecerán y sostendrán.

## **Situación de las Prácticas Democráticas Locales**

Los líderes de la sociedad civil y de los gobiernos municipales han tenido éxito en obtener la aprobación de leyes que requieren el establecimiento de mecanismos para la participación ciudadana y en ampliar su uso en la región. En años recientes, los gobiernos municipales de varios países también han comenzado a asumir una nueva competencia: facilitar la planificación del desarrollo local que incluye la participación de todos los sectores de la sociedad.

Este informe y los informes de país incluyen ejemplos de la exitosa colaboración entre los gobiernos locales y sus mandantes. La gobernabilidad local participativa se promueve más agresivamente en Honduras, El Salvador y Nicaragua. Los Acuerdos de Paz de Guatemala han hecho que los derechos de los ciudadanos y la participación ciudadana tengan una alta prioridad, legalizándose a raíz de los mismos, nuevos mecanismos de participación. A pesar de ello, la falta de confianza entre los ciudadanos y la tradición intervencionista de los gobiernos centrales en los asuntos comunitarios y en la manipulación de los grupos comunitarios, han impedido que estos mecanismos operen debidamente. En Costa Rica, el reto ha sido contrarrestar la apatía tradicional de los ciudadanos respecto a la participación y la auto gobernabilidad local, frente a tantos años de éxito democrático dentro de un marco de gobierno centralizado. Panamá, aún no ha iniciado la efectiva participación ciudadana a nivel de gobernabilidad local debido principalmente a que el gobierno continúa siendo altamente centralizado y los ciudadanos están acostumbrados a operar bajo ambientes políticos autoritarios.

## **Factores Asociados con el Progreso Alcanzado**

El grado de éxito que disfrutaron los funcionarios de gobiernos locales y sus aliados varía mucho de país a país. En países en que el progreso relativo ha sido mayor, ciertos factores externos e internos han tenido una influencia positiva. Estos factores son:

### Externos:

- Presión de parte de la comunidad internacional (de instituciones multilaterales y países individuales) a favor de reformas, como complemento y apoyo a los esfuerzos de los reformadores locales.
- Asistencia técnica para realizar cambios legales y de políticas y para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales.

### Internos:

- El grado de liderazgo ejercido por funcionarios locales electos.
- Asociaciones de gobiernos municipales más efectivas.

- Participación activa de una variedad de actores de la sociedad civil en la promoción de reformas, y mayor cooperación entre sí.
- El compromiso de un importante número de ciudadanos a nivel de las bases a participar en la gobernabilidad local.
- La competencia y confusión política interna, que ha resultado en oportunidades para lanzar iniciativas de reformas.

La razón principal por la cual el progreso íntegro de la gobernabilidad local a lo largo de la región ha sido más lento de lo deseado y necesario ha sido que las elites nacionales aún no se han comprometido con cambiar las tradicionales prácticas políticas y de gobierno. No obstante, las coaliciones para las reformas están fortaleciéndose en varios países, y las cambiantes condiciones políticas, sociales y económicas aumentan la presión a favor de reformas en la gobernabilidad.

Los principales retos que enfrentan los reformadores de la gobernabilidad local son:

- Imponer los objetivos del desarrollo institucional sobre los objetivos partidarios y políticos.
- Ampliar la autoridad impositiva local y las recaudaciones de impuestos.
- Obtener la cooperación de los gobiernos centrales para establecer políticas y planes de acción para la descentralización.
- Lograr consensos sobre las leyes de carrera civil para gobiernos locales.
- Ampliar esfuerzos para mejorar las capacidades de los gobiernos municipales, especialmente con respecto a la administración financiera transparente y eficiente.
- Expandir el uso de mecanismos de participación ciudadana.
- Desarrollar las capacidades de los gobiernos municipales para facilitar y apoyar la toma de decisiones y acciones por parte de los ciudadanos para atender retos de crecimiento económico y de índole social.

## **Asociaciones de Gobiernos Municipales**

A mediados de la década de los 90, el movimiento asociativo de los gobiernos municipales ha crecido de forma significativa en la región. Actualmente, los seis países tienen asociaciones nacionales activas y se ha creado un número de asociaciones subnacionales departamentales y asociaciones con propósitos específicos.

FEMICA, fundada en 1991, lideró el desarrollo de los gobiernos municipales de la región. Su liderazgo fue evolucionando según cambiaban las necesidades de los gobiernos municipales. Al principio, FEMICA funcionaba como “iniciador de reformas,” al igual que como “facilitador de reformas” y como promotor del desempeño de los gobiernos municipales. En su papel de facilitador de reformas, FEMICA ayudó a sus miembros a:

- Articular una agenda de reformas necesarias para mejorar la gobernabilidad local en la región.



- Desarrollar un entendimiento compartido de los elementos básicos de la gobernabilidad local democrática y de un vocabulario común para discutir estos elementos entre ellos y con sus aliados.
- Establecer o desarrollar asociaciones nacionales de gobiernos locales.
- Representar sus intereses compartidos en eventos internacionales en que participan posibles colegas y partidarios.

En su papel de facilitador de reformas, FEMICA (1) apoyó las iniciativas de sus miembros para crear consensos con los líderes de los poderes legislativos y ejecutivos del gobierno central y con la sociedad civil sobre las reformas deseadas, y (2) les ayudó a obtener el apoyo de la comunidad internacional donante. FEMICA logró esto mediante la organización de conferencias y talleres regionales, la colaboración con asociaciones nacionales en eventos y procesos que se llevaban a cabo en cada país, y la continua representación de los intereses de los gobiernos municipales en foros internacionales.

Más recientemente, al desarrollarse las capacidades de algunas de las asociaciones nacionales y al lograr la aprobación de nuevas leyes y políticas en algunos países, los gobiernos municipales que procuran mejorar su desempeño han requerido mayor asistencia técnica e información del sector público y la ciudadanía. En respuesta a lo anterior, FEMICA ha comenzado a desarrollar su capacidad para promover mejoras en el desempeño de los gobiernos municipales de las siguientes dos maneras: al fomentar la adopción de nuevas prácticas en la administración de los gobiernos municipales y al facilitar el acceso de sus miembros a la variedad información que éstos requieren. La asociación patrocina investigaciones, recauda y analiza información en temas como la prevención de desastres, evalúa el desempeño de los gobiernos locales y la generación de ingresos locales, y lidera esfuerzos en nuevas tecnologías para desarrollar y diseminar información.

Conforme evoluciona el contexto, FEMICA deberá superar desafíos a sus esfuerzos por continuar atendiendo las necesidades de sus miembros y en ser viable en términos financieros. Estos desafíos incluyen la necesidad de fortalecer su misión institucional, la estructura y las prácticas organizacionales y de gobierno, los métodos para evaluar programas y la estrategia financiera. Estas áreas se desarrollan en detalle en la Sección IV.

No fue sino hasta a fines de la década de los 90 que las asociaciones nacionales de municipios sintieron que su principal responsabilidad era defender y proteger los intereses de los gobiernos municipales en sus relaciones con funcionarios de los gobiernos centrales. Más recientemente, y contando con el apoyo que existe en la mayoría de los países para la autonomía de los gobiernos municipales, la mayor parte de las asociaciones nacionales ha adoptado un papel más amplio y proactivo en la promoción de una mejor gobernabilidad local. En este contexto ha impulsado la creación de coaliciones con organizaciones de la sociedad civil y líderes del poder legislativo con el objetivo de promover acciones conjuntas destinadas a mejorar las políticas y el ambiente legal, fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y aumentar la participación ciudadana.

Entre las asociaciones nacionales, la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), la Corporación de Municipios de la República de El Salvador (COMURES) y la Asociación de

Municipios de Nicaragua (AMUNIC) han sido las más efectivas. Han operado mejor que sus colegas en siete áreas claves:

- Sus estructuras de gobierno y prácticas operativas les ha permitido mantener contacto con un amplio espectro de sus miembros y responder a las cambiantes necesidades de sus miembros.
- Han logrado proteger su independencia de los gobiernos centrales y no han permitido que las políticas partidarias les impida cumplir con los objetivos compartidos de sus miembros.
- Han creado consensos con funcionarios de los poderes legislativo y ejecutivo, líderes de la sociedad civil, académicos y líderes empresariales a favor de las reformas.
- Han desarrollado y logrado mantener acceso a pericia técnica especializada, necesaria para abogar a favor de las capacidades de los gobiernos municipales y fortalecerlas.
- Han atraído el apoyo de donantes internacionales.
- Han cooperado con organizaciones de la sociedad civil para aumentar la participación ciudadana y para crear apoyo entre las bases para las reformas a la gobernabilidad local.
- Han sabido tomar ventaja de oportunidades en las situaciones políticas para avanzar.

Dado el aún deficiente ambiente político para el desarrollo de los gobiernos locales en los seis países, todas las asociaciones nacionales enfrentan un desafío común al tratar de identificar maneras en que puedan ayudar a sus gobiernos miembros a convencer a sus constituyentes de que la descentralización y la mejor gobernabilidad local son objetivos dignos de sus esfuerzos. Sin el apoyo de las bases ciudadanas, los políticos tradicionales que se oponen a las reformas no responden.

En Guatemala, Honduras y Nicaragua – países en que la nueva legislación y programas están por implementarse – las asociaciones necesitarán tomar decisiones sobre los contenidos de sus futuros planes de trabajo. En El Salvador, COMURES enfrenta el reto de generar apoyo público a favor del fortalecimiento de los gobiernos municipales para contrarrestar las reformas de la oposición provenientes del Poder Ejecutivo. En Costa Rica, la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) ha tenido la oportunidad de ayudar a sus gobiernos miembros y a los ciudadanos a comenzar a utilizar las nuevas prácticas de participación incluidas en el *Código Municipal*. En Panamá, los líderes de la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) deberán decidir si influir o no en el ambiente político durante y después del período electoral de este año, haciéndolo más propicio para las reformas a la gobernabilidad local.

Para garantizar su supervivencia, las asociaciones nacionales constantemente deberán atraer el apoyo de donantes e incrementar los ingresos provenientes de cuotas y otras actividades afines a sus misiones. Desde la perspectiva de la viabilidad financiera, ninguna de las asociaciones es fuerte. La disponibilidad de recursos de donantes para el financiamiento de las asociaciones es mucho menor, y el pago de las cuotas de los miembros es problema en todos los países menos Honduras (donde las cuotas se deducen automáticamente de las transferencias del gobierno central). La inestabilidad financiera es la amenaza más seria que enfrentan las seis asociaciones.

# **Tendencias en la Descentralización, el Desarrollo Municipal y la Participación Ciudadana en América Central entre 1995-2003**

## ***I. Introducción***

### **Alcance, Objetivos y Propósito del Informe**

Durante el último trimestre del 2003, la USAID comisionó a la Asociación Internacional de Ciudades y Condados (ICMA) la preparación de un informe que resumiera las tendencias desde 1995 en seis países centroamericanos en las áreas de descentralización, desarrollo de gobiernos municipales y participación ciudadana en la gobernabilidad local – haciendo énfasis especial en las contribuciones de las asociaciones de gobiernos municipales en los logros obtenidos. ICMA opera bajo un Acuerdo de Cooperación (LAG-A-00-98-00060-00) que inició en octubre de 1998 como un programa a cinco años destinado a mejorar los mecanismos de consulta de donantes, promover instancias para compartir información y crear redes, y ofrecer apoyos para el diseño de programas de capacitación para la región de América Latina y el Caribe que fueran prácticos, de bajo costo, que respondieran a las necesidades existentes y que fueran orientados hacia resultados. En octubre del 2003, el Acuerdo de Cooperación fue extendido por tres años más con el objetivo de promover las mejores prácticas y compartir información sobre la gobernabilidad local en América Latina y el Caribe.

Este informe tiene dos fines. Primero, poner a consideración de la USAID la información que le pueda servir para definir si debe desarrollar programas nuevos de fortalecimiento de la gobernabilidad local dentro del marco de la actual Estrategia de la USAID para América Central y México. Segundo, que USAID e ICMA compartan el informe con centroamericanos comprometidos con promover prácticas de gobernabilidad local más democráticas y efectivas en sus países, permitiéndoles así comparar los avances alcanzados en cada país.

Este informe cubre Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Su objetivo es resumir y comparar las tendencias en cada país a partir de la mitad de la década de los 90 en las áreas de descentralización, desarrollo de gobiernos municipales y participación ciudadana en la gobernabilidad local. Este informe complementa el informe “Desarrollo Municipal y Democracia en América Central” preparado por ICMA en agosto de 1995. Dicho informe se emitió a raíz de una serie de acciones específicas a fin de fortalecer la gobernabilidad local de la región. Desde entonces los funcionarios de gobiernos municipales elegidos localmente y sus aliados han logrado muchos avances.

Este informe ofrece conclusiones sobre algunas de las tendencias más importantes en la región y las contribuciones claves de las asociaciones de gobiernos municipales, pero no tiene como propósito hacer un recuento exhaustivo de todo lo que ha ocurrido. Los seis informes de país, que sirvieron de base para este informe regional, contienen muchos más detalles sobre las tendencias de la gobernabilidad local y las actividades de las asociaciones de gobiernos municipales de cada país.

## **Marco Analítico y Metodología**

### **Definición de Términos**

La USAID define la “governabilidad local” de la siguiente manera:

La gobernabilidad local es el acto de gobernar a nivel local visto de manera amplia de modo que incluya no sólo el aparato de gobierno, sino también la comunidad en general y su interacción con las autoridades locales. A su vez, la gobernabilidad democrática se la ejerce de manera atenta, participativa, responsable y cada vez más efectiva (i.e. democrática)<sup>1</sup>

El término “governabilidad local” usado en este informe se refiere a lo que la USAID denomina “governabilidad democrática local” y se refiere a las acciones tomadas por los ciudadanos y los funcionarios de gobiernos locales para atender las necesidades comunitarias de forma democrática. Estas acciones incluyen las actividades asumidas por los gobiernos municipales y por los ciudadanos para regir sobre las comunidades en que residen. Las acciones de los ciudadanos incluyen aquellas realizadas en coordinación con los gobiernos municipales y aquellas realizadas de manera autónoma y legal.

La USAID define la descentralización como “el proceso de transferir poder a los gobiernos locales elegidos popularmente,”<sup>2</sup> y la distingue por los siguientes tres tipos de acciones:

- **Devolución**, en que la responsabilidad por las funciones y servicios del sector público se traspa de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales.
- **Desconcentración**, se refiere a la “transferencia de poder a una unidad administrativa del gobierno central, usualmente una oficina o sede regional.”
- **Delegación**, se refiere a la “transferencia de responsabilidad administrativa de una función definida específicamente fuera de la estructura común del gobierno central.”

En este informe, la “descentralización” se refiere a la devolución de responsabilidades por parte del gobierno central, aunque también se mencionan casos de desconcentración y delegación. Los programas de descentralización, los programas de fortalecimiento de gobiernos municipales y los esfuerzos por promover la participación democrática han sido destinados a mejorar la gobernabilidad democrática para que ésta sea verdaderamente más democrática y que las necesidades comunitarias se atiendan de manera más eficiente y efectiva.

Además de los términos definidos anteriormente, otros términos claves utilizados en este informe incluyen:

- **Participación Ciudadana:** La inclusión de los ciudadanos en las actividades de sus gobiernos. Esta puede ser de varias formas: la participación en deliberaciones públicas que se llevan a cabo antes de que se tomen decisiones gubernamentales; la participación en comisiones; la asistencia a reuniones públicas en que funcionarios locales electos presentan informes sobre los programas de gobierno; y muchos más. El denominador común de todos ellos es el grado de apertura de los funcionarios públicos a la participación de ciudadanos en

---

<sup>1</sup> USAID, *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook* (Washington, DC: USAID Centro para la Democracia y la Gobernabilidad, Mayo 2000).

<sup>2</sup> *Ibíd.*

las actividades de gobierno – y más ampliamente, en la gobernabilidad misma a través de acciones de ayuda propia y comunitaria – y la voluntad de los ciudadanos de participar.

- **Prácticas Democráticas Locales:** Las acciones de gobernabilidad local realizadas por funcionarios de gobierno (electos o nombrados) y por los ciudadanos (de manera individual o como miembros de organizaciones) de acuerdo con leyes y procedimientos establecidos democráticamente.
- **Desarrollo Local:** Prácticas democráticas y participativas de toma de decisiones y acciones para mejorar la economía local y el bienestar social. En América Central, el término “desarrollo económico local” se utilizó primero para referirse a procesos participativos en la planificación y ejecución de estrategias y programas de desarrollo económico regional que facilitaban los funcionarios de los gobiernos locales. El concepto luego fue ampliado para incluir consideraciones del bienestar social y fue denominado “desarrollo local.”

### **Modelo Analítico**

Para facilitar el análisis, este informe utiliza el siguiente modelo, con tres sub-temas utilizados por la USAID, para considerar los temas interrelacionados y antes mencionados (otros modelos analíticos pudieran tener la misma validez):

#### Descentralización:

- Descentralización política
  - Leyes electorales
  - Autonomía de los gobiernos municipales
- Descentralización Administrativa
  - Servicios típicos de los gobiernos municipales
  - Descentralización de servicios y funciones
- Descentralización Fiscal
  - Ingresos impositivos y provenientes de cuotas de los gobiernos municipales
  - Ingresos de las transferencias financieras
  - Gastos de los gobiernos municipales

#### Desarrollo de Gobiernos Municipales:

- Desempeño y capacidad organizacional
- Administración financiera
- Nuevas iniciativas

#### Prácticas Democráticas Locales:

- Mecanismos de participación ciudadana
- Planificación participativa del desarrollo

## **Metodología**

Este informe incluye conclusiones al igual que breves descripciones de casos ilustrativos. Primero, examina los avances en la descentralización, el desarrollo de los gobiernos municipales y las prácticas democráticas locales en los seis países. Luego se concentra en las asociaciones de gobiernos municipales y el papel de las mismas en apoyar los procesos de reforma.

Este informe toma en cuenta el hecho de que las reformas a la gobernabilidad dependen de los procesos políticos; es decir, son el resultado de las acciones de actores sociales en respuesta a presiones ejercidas por factores fuera de su control. En nuestro análisis, los principales actores incluyen: (1) los oficiales electos y miembros de partidos políticos activos en los gobiernos municipales y en los poderes ejecutivos y legislativos de los gobiernos centrales; (2) los funcionarios y miembros de las asociaciones de gobiernos municipales; (3) los miembros de las organizaciones de la sociedad civil (ONG, universidades y asociaciones empresariales, entre otros); (4) los empleados de los gobiernos centrales y municipales; y (5) los representantes de donantes. Cada uno de estos actores responde a su ambiente, el cual recibe influencias de factores externos e internos. Las principales influencias externas que se tomaron en cuenta fueron aquellas relacionadas a la globalización, la democratización, las presiones de la comunidad internacional y los desastres naturales. Las principales influencias internas que se tomaron en cuenta fueron las tendencias políticas internas, el cambio en las condiciones económicas y sociales, las iniciativas modernizadoras de los gobiernos centrales, y la influencia de actores y organizaciones de la sociedad civil.

Este informe fue preparado en base a información recopilada mediante entrevistas y la revisión de documentos públicos en los seis países estudiados. Los dos consultores principales de ICMA (Robert J. Asselin, Jr. y Olman Rojas Rojas) recogieron información para este estudio con el apoyo de expertos nacionales en cada uno de los seis países: Juan Alberto Gonzalez Jacobo en Guatemala, Isabel Fernández Sáenz en Costa Rica, Guillermo José Chamorro Vega en Nicaragua, Mirtha González en Honduras, Mario Cerna Torres en El Salvador y Ada Lourdes Vergara en Panamá en colaboración con Charles Dean y Jorge Otero. El Coordinador del Estudio de ICMA fue Antonio Iskandar. Este informe fue revisado por funcionarios de la USAID previo a su edición final. Los puntos de vista aquí expresados pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan las opiniones de ICMA o de la USAID.

## ***II. El Ambiente para las Reformas a la Gobernabilidad Local, 1995–2003***

### **El Estado de la Gobernabilidad Local en 1995**

A mediados de la década de los 90, los centroamericanos apenas comenzaban a mejorar la gobernabilidad local. Antes de esa fecha y durante casi el resto de la década, para cuatro de los seis países era más imprescindible atender las necesidades básicas de formación de estado que mejorar la gobernabilidad local. El año 1990 fue el primer año de gobierno democrático en la historia de Nicaragua y Panamá. La guerra civil de El Salvador concluyó en 1992 y los Acuerdos de Paz de Guatemala no se firmaron sino hasta diciembre de 1995. Durante los difíciles períodos de reconciliación nacional, aún faltaba instituir las instituciones básicas de gobiernos democráticos en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. En la medida en que Panamá se democratizaba, los panameños enfrentaban el desafío de reinventar su identidad nacional en preparación para la reversión del Canal. Aunque Honduras y Costa Rica no estaban tan retrasados, los esfuerzos por fortalecer sus democracias se veían afectados por los sucesos en los países vecinos.

La elección directa de los alcaldes y de los otros funcionarios de los gobiernos municipales fue el factor clave que dirigió a los centroamericanos a mejorar la gobernabilidad local. Para el año 1996, los alcaldes se elegían mediante el voto directo en todos los países menos Costa Rica. Se había iniciado un movimiento a favor de reformas a las leyes electorales que fortalecieran los lazos entre los funcionarios locales electos y las comunidades que los elegían. Iniciada la elección directa de los funcionarios de los gobiernos municipales, se notó que los políticos que resultaban electos se sentían más comprometidos con sus electores. A pesar de que estos políticos permanecían leales a los líderes de sus partidos nacionales (con la excepción de los líderes de los *comités cívicos* en Guatemala) y aunque tenían muy poco poder en comparación, el hecho de que habían sido elegidos directamente y que tenían la posibilidad de lanzarse nuevamente, los incentivaba a responder a las necesidades de las comunidades locales.

Los esfuerzos de los líderes locales electos por mejorar el desempeño de los gobiernos municipales se frustraron por la incapacidad financiera, técnica y organizacional de los mismos gobiernos. El ambiente legal y político en que operaban los gobiernos municipales empeoró la situación ya que limitaba seriamente la habilidad de los funcionarios locales electos para crear gobiernos más fuertes.

En consecuencia, los funcionarios locales electos comenzaron a buscar alternativas para hacer la autonomía de los gobiernos municipales más real, mejorar el ambiente legal y político para la gobernabilidad local y unir fuerzas para mejorar las capacidades de los gobiernos municipales. Con el apoyo financiero de la USAID y otros donantes, los líderes de los gobiernos municipales decidieron crear asociaciones que les permitieran colaborar en la respuesta a estas inquietudes básicas – primero a nivel regional a través de FEMICA y luego en cada uno de sus países mediante el establecimiento o la reactivación de las asociaciones nacionales (véase Cuadro II-1).

**Cuadro II-1. Establecimiento de las Asociaciones Nacionales**

<b>Asociación</b>	<b>Año de Establecimiento</b>
ANAM (Guatemala)	1960. Empezó a funcionar nuevamente en 1986.
AMHON (Honduras)	1962. Revisó sus estatutos en 1993 para representar a los gobiernos municipales.
COMURES (El Salvador)	1941. Empezó a funcionar nuevamente en 1986.
AMUNIC (Nicaragua)	Diciembre 1993. Estatutos legales 1995.
UNGL (Costa Rica)	1977.
AMUPA (Panamá)	1996. Estatutos legales 1997.

El informe de ICMA de agosto de 1995, *Desarrollo Municipal y Democracia en América Central*, observa que “el proceso de conceder derechos políticos y financieros a los gobiernos locales se encuentra en un estado prematuro en América Central” y que el paso de los cambios variaba de país en país. El informe hacía hincapié en el hecho de que un “nuevo espíritu” a favor de la gobernabilidad local había emergido entre los funcionarios electos de los gobiernos municipales. Habían comenzado a colaborar a través de sus asociaciones de gobiernos municipales y se comenzaba a realizar intercambios con los países vecinos. Bajo el liderazgo de FEMICA, los países de la región iniciaron esfuerzos por crear coaliciones para las reformas y a establecer consensos sobre una agenda regional para la descentralización, el desarrollo de los gobiernos municipales y la ampliación de la participación ciudadana.

No obstante, aún faltaba mucho por hacer. A pesar de que los presidentes de Centroamérica emitieron el “Plan de Acción para la Descentralización” en 1994, los gobiernos centrales aún no habían desarrollado políticas sobre la descentralización y la división de las competencias entre los ministerios de los gobiernos centrales y los gobiernos municipales no era clara. Apenas se iniciaba la descentralización fiscal – únicamente los gobiernos municipales de tres países contaban con la autoridad para recaudar impuestos sobre la propiedad, y sólo los gobiernos centrales de Guatemala y Honduras transferían fondos a los gobiernos locales.

A nivel de los gobiernos municipales, ya se volcaban esfuerzos por fortalecer sus capacidades, pero sólo los gobiernos de los municipios más grandes funcionaban de manera adecuada. Se experimentaba con nuevas prácticas de participación ciudadana, pero su vigencia estaba limitada debido a las actitudes tradicionales de los ciudadanos ante los políticos y la gobernabilidad misma, al igual que por los sentimientos competitivos que persistían desde los tiempos de guerra entre los funcionarios de las organizaciones no gubernamentales y de los gobiernos locales.

### **Tendencias que Afectaban el Ambiente para el Desarrollo de la Gobernabilidad Local, 1995–2003**

El ambiente para las reformas a la gobernabilidad local durante el período entre 1995 – 2003 fue influenciado por una combinación de factores externos e internos presentes en ese entonces en los países centroamericanos, y por las iniciativas de los líderes de reformar los gobiernos municipales.



## **Influencias Externas**

Los cambios económicos globales afectaron a Centroamérica. La existencia de economías más abiertas resultó en la desaparición de empresas menos competitivas que habían logrado sobrevivir de los subsidios gubernamentales – obtenidos como resultado de prácticas clientelistas de los partidos políticos tradicionales en control de la autoridad gubernamental. La competencia introducida por los productos agrícolas estadounidenses comenzó a alterar los modelos de producción en muchas áreas rurales. Estos factores, sumados al continuo crecimiento poblacional, a la frecuente inconsistencia en la aplicación de políticas económicas nacionales y a los desastres naturales, dieron lugar a un estado de continua pobreza para la mayoría de los centroamericanos. La migración a los centros urbanos fue acelerada por la disponibilidad de empleos en las maquilas. El crecimiento del desempleo y la migración se asociaban con el incremento en los índices de crimen. Todos estos factores presionaron a los gobiernos en los municipios más grandes a brindar servicios. Miles de personas emigraron a los Estados Unidos, haciendo importantes a las remesas tanto a nivel nacional como local. La revolución en las comunicaciones ayudó a incrementar el conocimiento sobre las necesidades sociales y los cambios políticos, aumentando la presión sobre todos los niveles de gobierno a mejorar su desempeño.

En el frente democrático, el enfoque cambió de las elecciones a la mejor gobernabilidad (“modernización del estado”). Se sentía más presión de la comunidad internacional y se recibió más asistencia, tanto para el desarrollo institucional de los gobiernos centrales a fin de reducir la influencia del poder ejecutivo, como para la descentralización y el desarrollo de los gobiernos municipales. El apoyo a la sociedad civil creció, particularmente para las ONG especializadas en defensa social. La influencia de los actores de la sociedad civil sobre los procesos de reforma a la gobernabilidad creció a tal punto que para el cierre del período, era común que se relacionaran con funcionarios de las instituciones financieras internacionales como con sus propios gobiernos.

## **Influencias Internas**

Las políticas tradicionales clientelistas y las prácticas de gobernabilidad patrimonialistas (véase Figura II-1) permanecieron fuertes en la mayoría de los países durante el período. A lo largo de generaciones, estas prácticas dieron lugar en Centroamérica a gobiernos centralizados, al autoritarismo, al dominio de los partidos políticos y sus líderes sobre las instituciones gubernamentales, al enfoque personal en vez de lo comunitario, y a la corrupción. Estas tradiciones eran difíciles de cambiar rápidamente, pero entre 1995 y 2003 la presión a favor de las reformas creció debido a que las prácticas tradicionales de gobierno ya no regían la sociedad a satisfacción de las elites nacionales. Con la globalización y la gradual democratización, el poder comenzó a distribuirse más ampliamente, reduciendo así la posibilidad de que las elites y los líderes políticos tradicionales mantuvieran el control sobre los recursos. Los conocimientos de los ciudadanos y el descontento crecieron, pero todavía se mantenía el comportamiento tradicional político y de gobierno de los políticos y de los ciudadanos. Las iniciativas de modernización del estado enfrentaron resistencia política junto con la inercia y los obstáculos burocráticos.

### **Figura II-1. Clientelismo y Patrimonialismo**

Estos dos términos se detallan en un estudio del año 2002 comisionado por la USAID sobre estas prácticas y cómo éstas afectan los esfuerzos de apoyo a la democratización: Derick W. Brinkerhoff y Arthur A. Goldsmith, *Clientelismo, Patrimonialismo y Gobernabilidad Democrática: Una Visión General y un Marco para Evaluar y Programar*. (Cambridge, Mass: Abt Associates Inc., Diciembre 2002.)

**Clientelismo:** “El clientelismo, también conocido como el modelo político de patrón-cliente...se refiere a una cadena compleja que une a los patrones políticos o jefes con sus clientes o sus seguidores. Esta unión está basada en ventajas materiales compartidas: el patrón brinda recursos excluibles (dinero, empleo) a sus dependientes y cómplices a cambio de su apoyo y cooperación (votos, asistencia a marchas). El patrón disfruta de un poder desproporcionado y por lo tanto tiene amplia discreción sobre la distribución de los bienes bajo su control. En la política moderna, la mayoría de los patrones no son actores independientes, sino que representan vínculos dentro de un esquema más grande de contactos en que usualmente son intermediarios que realizan intercambios entre el nivel local y el centro nacional.”

**Patrimonialismo:** “Todos los gobiernos, incluso aquellos que siguen el modelo de patrón-cliente, necesitan estructuras administrativas y mano de obra. Weber (1947) inventó el término patrimonialismo para describir situaciones en que el aparato administrativo es nombrado por y es responsable ante el líder principal. Los subalternos del líder tienen jurisdicción sobre ciertas áreas delegadas y tienen amplia libertad para actuar. Estas medidas son las más informales o extraoficiales. La administración patrimonial está asociada con las políticas clientelistas debido a que los puestos administrativos son los más atractivos que un jefe o patrón puede ofrecer a sus protegidos. Estos puestos son mucho más valiosos que sus equivalentes en un estado regido por el estado de derecho y que tiene términos de referencia circunscritos. Bajo un sistema patrimonial, las oficinas del gobierno se utilizan como si fueran propiedad personal para la generación de ingresos, aún cuando el soberano puede reclamar esta propiedad en cualquier momento.”

### **Líderes de las Reformas a los Gobiernos Municipales**

Un balance a esta resistencia surgió a través de los funcionarios locales electos que impulsaban las reformas y la creciente influencia de las organizaciones y los actores de la sociedad civil. Entre las entidades de la sociedad civil que comenzaron a ejercer más influencia en el área de la gobernabilidad se encontraban las organizaciones promotoras de la participación, al igual que los académicos, los profesionales de los gobiernos municipales y los periodistas.

La creciente importancia de las asociaciones de gobiernos municipales permitió a los funcionarios de la región elegidos localmente a crear coaliciones para las reformas con actores de la sociedad civil y a colaborar con ellos para mejorar la gobernabilidad local y la participación ciudadana. FEMICA fue un actor fundamental en el establecimiento o la reactivación de la mayoría de las asociaciones de gobiernos municipales de América Central; ayudó a crear coaliciones amplias entre las asociaciones y los legisladores y los líderes de la sociedad civil, y facilitó el intercambio de las lecciones aprendidas entre los países, beneficiando así a los funcionarios locales electos. Las agencias donantes también jugaron un papel clave al brindar el apoyo financiero y técnico necesario para que los líderes municipales impulsaran las reformas a nivel nacional y local. La agenda política compartida que impulsaron a favor de la descentralización y mayor democratización de la gobernabilidad tenía los siguientes cuatro objetivos básicos:

- Compromiso con el desarrollo de instituciones a todos los niveles de gobierno cuyas autoridades se protejan y contrarresten la manipulación política.
- Acuerdos sobre la división de competencias entre los gobiernos centrales y los gobiernos municipales.
- Reforma fiscal que permita a los gobiernos municipales gravar impuestos, seguida por las transferencias de ingresos de los gobiernos centrales.
- Una estrategia de apoyo del gobierno central al desarrollo de los gobiernos locales, en vez de una de supervisión o regulación.

### ***III. Avances Logrados en la Descentralización, el Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales y el Desarrollo de Prácticas Democráticas Locales, 1995–2003***

#### **El Estado de la Gobernabilidad Local en el Año 2003**

Uniendo fuerzas a través de sus asociaciones, los funcionarios de los gobiernos municipales cooperaron con aliados de la sociedad civil y utilizaron el apoyo de donantes para lograr constantes avances en los últimos ocho años – aunque más lento de lo deseado y a pasos desiguales en todos los países.

El grado de éxito alcanzado por los funcionarios de gobiernos municipales y sus aliados varía mucho de un país a otro. Los seis países se pueden agrupar en tres pares según los avances alcanzados: Honduras y El Salvador, países en que se ha dado el mayor progreso; Nicaragua y Guatemala, países en que ha habido progreso y que son los más prometedores en cuanto a futuros avances; y Costa Rica y Panamá, países en estado estable. Desde una perspectiva regional, se han logrado los siguientes resultados:

- Un compromiso nacional con la autonomía de los gobiernos municipales en todos menos un país (Panamá), al punto de que una reversión a sistemas centralizados de gobierno es bastante improbable.
- Se aprobaron nuevas leyes y se anunciaron nuevas políticas y programas a nivel de los gobiernos centrales que, de ejecutarse, mejorarán las condiciones para el desarrollo de los gobiernos municipales y la descentralización, e incrementarán la participación ciudadana
- Numerosos gobiernos municipales mejoraron la entrega de servicios a pesar de la crónica falta de recursos financieros.
- Los líderes de los gobiernos municipales unieron sus fuerzas para crear asociaciones de gobiernos municipales que operan a nivel nacional, departamental y local para que impulsen reformas políticas y legales y ayuden a brindar servicios de manera más efectiva.
- Más ciudadanos participan activamente en la gobernabilidad local y más comunidades establecen sus propias prioridades para el desarrollo de infraestructura.
- Se logró obtener un amplio apoyo para evidenciar que los gobiernos municipales no sólo pueden proveer más eficientemente muchos servicios en comparación con los gobiernos centrales, sino que también deben jugar un papel clave en facilitar y apoyar el proceso comunitario de toma de decisiones y acciones para atender los retos regionales económicos y sociales.
- Se creó un grupo clave de expertos en gobiernos municipales y promotores (municipalistas) en cada país. Los miembros de este grupo trabajan en organizaciones nacionales (las ONG que se especializan en la entrega de servicios, organizaciones cívicas y de investigación, universidades y compañías consultoras) que apoyan el desarrollo de gobiernos municipales más efectivos y democráticos.

- La comunidad internacional donante brindó una importante asistencia y apoyo a las reformas políticas y las organizaciones multilaterales y bilaterales están listas para continuar brindando apoyo.

Para el año 2003, el progreso que se había logrado en la gobernabilidad local de América Central era trascendental en comparación con 1995, especialmente cuando se consideran los impedimentos que enfrentaron los líderes de las reformas. Un ejemplo de este progreso son las nuevas leyes que fueron aprobadas en Guatemala y Nicaragua en los años 2002 y 2003, a favor de la descentralización y del desarrollo de los gobiernos municipales. Estas leyes crean una base de apoyo para aquellos que buscan fortificar la gobernabilidad local. En Honduras, el gobierno nacional se comprometió con llevar a cabo una descentralización más activa y negoció un ambicioso Programa Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local (PRODDEL) apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En El Salvador, los líderes de la sociedad civil y de los gobiernos municipales lograron un consenso sobre iniciativas de reformas específicas y para obtener la aprobación de nuevas leyes en la Asamblea Nacional. A pesar de que el poder ejecutivo continúa opuesto a las reformas, es posible que los cambios políticos y sociales dentro del país permitan que los reformistas progresen. En Panamá, los reformistas han llegado a un acuerdo sobre las reformas prioritarias y están concientes de que aún deben convencer a los ciudadanos a apoyar las reformas para poder confrontar la oposición de los líderes políticos tradicionales. Los reformistas en Costa Rica se encuentran dentro del gobierno y en la sociedad civil y también se esfuerzan por convencer a la ciudadanía de que las reformas a la gobernabilidad local mejorarán la eficiencia del sector público.

Sin embargo, aún quedan muchos desafíos. En el año 2003, en todas las ciudades menos las más grandes de la región, los gobiernos municipales eran demasiados pequeños, carecían de recursos y eran débiles. En promedio, los gastos de los gobiernos municipales representaban menos del 2 por ciento del PIB de la región y menos del 5 por ciento de toda la actividad del sector público. Los gobiernos municipales no contaban con suficiente autoridad impositiva y dependían demasiado de las transferencias (a menudo irregulares) de los gobiernos centrales. La descentralización de servicios y funciones fue mínima durante el período. Los estatutos que definen las competencias de los gobiernos municipales no eran claros o coincidían con las competencias de las entidades de los gobiernos centrales, que no dudaban en realizar el trabajo dentro de los municipios sin coordinar con las autoridades locales. Frecuentemente, los ciudadanos no tenían claro a qué nivel de gobierno dirigir sus inquietudes.

La razón principal por la cual el progreso de la gobernabilidad local ha sido más lento de lo deseado y necesario ha sido que los líderes nacionales todavía no se han comprometido con cambiar las prácticas tradicionales políticas y de gobierno. Los gobiernos continúan siendo altamente centralizados. Las prácticas tradicionales de políticas clientelistas y de gobernabilidad patrimonialista que dieron lugar a la gobernabilidad centralizada aún responden a los intereses económicos y políticos de las elites. La mayoría de los ciudadanos, preocupados por sus inquietudes diarias, no están convencidos de que su participación y apoyo a la descentralización y a favor de una gobernabilidad más democrática puede mejorar sus vidas.

*El Manual para Programas de Descentralización y Gobernabilidad Democrática Local  
(Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook)* de la USAID

destaca que la descentralización es un proceso esencialmente político que tiene que ver con la asignación del poder y, que por lo tanto, es normal que la descentralización tome tiempo. Los funcionarios de los gobiernos municipales y sus aliados dentro de la sociedad civil entienden que es su responsabilidad ayudar a crear consensos a favor de la descentralización y de otras reformas que fortalecerán la gobernabilidad local. Esta es una tarea larga y ardua, pero hay esperanza. Las coaliciones para las reformas están fortaleciéndose en varios países. En la mayoría de los países, los cambios en las condiciones políticas, sociales y económicas aumentan las presiones por reformar la gobernabilidad. Los líderes nacionales de algunos países han comenzado a demostrar que reconocen que las prácticas tradicionales de gobernabilidad centralizada y de toma de decisiones económicas no han permitido que sus países respondan a las necesidades que surgen de los desafíos de la competencia global, del desempleo, de la disparidad de ingresos, del crecimiento de la pobreza, del crimen y de la degradación ambiental. Los líderes de los gobiernos municipales y sus aliados argumentan que con la descentralización y la gobernabilidad democrática local, la respuesta a los desafíos sociales podrá ser mejor y que se podrá explotar las ventajas económicas competitivas de las diferentes regiones de los países.

## **Reformas a favor de la Descentralización, 1995–2003**

### **Descentralización Política**

Este estudio analiza dos temas relacionados con la descentralización política: (1) hasta qué punto permiten las leyes electorales que los ciudadanos elijan a funcionarios de gobiernos municipales que se responsabilicen de cumplir con las inquietudes de la comunidad, y (2) el grado de autonomía legal y autoridad funcional que poseen los gobiernos municipales para responder.

#### *Las Leyes Electorales*

El Cuadro III-1 muestra el estado en que se encuentran varios aspectos de las leyes electorales de cada país. Todas afectan el grado al que los ciudadanos pueden elegir a funcionarios de quien pueden esperar respuestas a sus inquietudes. La elección directa de funcionarios permite a los electores responsabilizar a individuos en cargos públicos. Las distintas boletas y fechas para las elecciones nacionales y las elecciones municipales permiten a los electores dividir sus votos entre candidatos y partidos en ambos niveles. La candidatura de individuos que no pertenecen a los partidos políticos nacionales permite que los líderes y grupos locales compitan por cargos en base a sus méritos, sin tener que comprometerse con los líderes nacionales de los partidos. Por ejemplo, en las elecciones de 1999 en Guatemala, cuando los comités cívicos pudieron lanzar sus candidatos, se eligieron líderes de los comités locales en 25 de los 191 municipios del país.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La Asociación Nacional de Municipios de Guatemala (ANAM) y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI) propuso reformas a la ley electoral que hubieran fortalecido el papel de estos comités frente a los partidos políticos, pero la Asamblea Nacional no las consideró.

**Cuadro III-1. Características Destacadas: Elecciones de Gobiernos Municipales**

	<b>Elección Directa de Alcaldes y Concejales</b>	<b>¿Se Usan Distintas Boletas para los Candidatos Municipales y Nacionales?</b>	<b>¿Se Celebran las Elecciones Municipales y Nacionales en Fechas Distintas?</b>	<b>¿Se Permiten Candidatos de Partidos Regionales?</b>	<b>¿Se Permite la Reelección?</b>	<b>Composición del Concejo Municipal</b>
Guatemala	Sí	Sí	No	Sí, comités cívicos	Sí	Proporcional
Honduras	Sí	Sí	No	No	Sí	Proporcional
El Salvador	Sí	Sí	Sí, pero los funcionarios municipales se eligen el mismo día que los diputados.	No	Sí	Únicamente el partido ganador
Nicaragua	Sí, desde 1996	Sí	Sí, iniciando en el año 2000	No <sup>1</sup>	Sí, alterna	Proporcional
Costa Rica	Sí, iniciando en el año 2002	Sí	Sí, iniciando en el año 2002	Sí	Sí	Proporcional
Panamá	Sí, pero la Constitución aún permite el nombramiento de alcaldes.	Sí	No	Sí	Sí	Por distrito

<sup>1</sup> La reforma Constitucional del año 2000, luego del Pacto Alemán-Ortega de 1998, anuló una política más abierta.

Uno de los avances más importantes para mejorar la gobernabilidad local en Centroamérica ha sido la aprobación de leyes que autorizan la elección directa de funcionarios de gobiernos locales. Desde 1995, se han mejorado las leyes electorales para gobiernos municipales en Nicaragua, Costa Rica y Guatemala. En todos menos El Salvador, los concejos municipales pueden ser controlados por los partidos de oposición, dejando abierta la posibilidad de que exista un balance de poder dentro de los gobiernos municipales.

Los estrechos vínculos entre los electores y los funcionarios locales en Nicaragua, Honduras y El Salvador, han resultado en un alto número de funcionarios de gobiernos locales de esos países que abogan por un incremento en los recursos y por una verdadera descentralización. En los primeros dos países, sus esfuerzos han logrado compromisos prometedores con los gobiernos centrales.

### ***La Autonomía de los Gobiernos Municipales***

En términos generales, las actuales leyes que rigen la elección de alcaldes y concejales en los seis países centroamericanos, permiten a los ciudadanos elegir a individuos a quienes conocen y de quienes pueden esperar soluciones a sus inquietudes. Por otro lado, debido a que todos los gobiernos municipales de la región, con excepción los más grandes, carecen de suficientes recursos financieros y capacidad organizacional, una vez electos, los funcionarios realmente no tienen las habilidades prácticas para responder adecuadamente a las necesidades de sus ciudadanos. Las encuestas de opinión reflejan que los ciudadanos aprecian los esfuerzos de los funcionarios electos, pero conociendo sus límites, se niegan a involucrarse en la gobernabilidad local ya sea mediante el ejercicio del sufragio o a través de mecanismos participativos para compartir información y tomar decisiones. Este puede haber sido el caso en Costa Rica en el año 2002, cuando únicamente el 20 por ciento del electorado votó en las primeras elecciones municipales del país.

Hasta que los gobiernos municipales dejen de tener capacidades operacionales débiles, no podrán servir a sus ciudadanos de acuerdo con sus propósitos (véase Cuadro III-2). Para crear la capacidad organizacional de los gobiernos locales a fin de que respondan a las necesidades de los ciudadanos, los gobiernos tienen que poseer la autonomía legal y la autoridad efectiva para establecer prioridades, formular planes y actuar. En cinco de los seis países de Centroamérica, los gobiernos municipales son legalmente autónomos<sup>4</sup> pero carecen de autoridad efectiva.

Los gobiernos municipales tienen la autoridad legal para administrar fondos, contratar personal y firmar contratos, entre otros, pero no tienen la libertad de usar esa autoridad para atender las necesidades de sus comunidades de la manera en que ellos y que sus constituyentes decidan. Esto se debe a (1) la confusión que existe sobre las competencias de los gobiernos municipales frente a los gobiernos centrales y (2) la severa escasez de financiamiento para los servicios que los gobiernos municipales sí saben que deben brindar.

---

<sup>4</sup> Panamá es el único país de los seis que no concede de manera explícita autonomía legal a los gobiernos municipales. En su lugar, define autoridades legales para los funcionarios municipales.



**Cuadro III-2. Autonomía y Funciones de los Gobiernos Municipales**

	<b>Ley que Rige la Autonomía y las Competencias de los Gobiernos Municipales</b>	<b>Áreas Problemáticas: Servicios y Funciones de los Gobiernos Municipales</b>	<b>Competencias Asumidas por los Gobiernos Municipales</b>
Guatemala	Constitución (1945)  Código Municipal (rev. 2002)  Ley de Descentralización (2002)	Coincide con el gobierno central.  Conflicto entre el Código Municipal y la Ley de Descentralización.	En colaboración con el gobierno central: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Policía Municipal.</li> <li>· Monitoreo de las condiciones de sanidad de comidas y bebidas vendidas al público.</li> <li>· Alfabetización y educación bilingüe en los niveles preescolares y primarios.</li> <li>· Administración de bibliotecas públicas.</li> <li>· Promoción de instalaciones recreativas.</li> <li>· Administración de farmacias municipales.</li> <li>· Promoción de la administración de los recursos naturales.</li> </ul>
Honduras	Constitución, Art. 298.  Ley de Municipalidades (1990)	No pueden establecer impuestos.  Los gobiernos municipales tuvieron que asumir los costos de las escuelas, de los centros de salud, de las calles rurales y de las viviendas públicas.  Existe conflicto con los estatutos de las agencias del gobierno central, y existen conflictos legales entre los plebiscitos locales y las leyes nacionales.	La nueva autoridad del gobierno central (Consejo Nacional del Agua y Saneamiento - CONASA) puede conceder la responsabilidad por el agua potable y las instalaciones de sanidad.  PRODDEL destaca como principal función de los gobiernos municipales “promover y facilitar el desarrollo local.”
El Salvador	Constitución  Código Municipal	Se definen cinco áreas generales, pero coinciden con el gobierno central.  No pueden establecer impuestos, pero pueden presentar propuestas	Los sistemas de suministro de agua han sido transferidos a los gobiernos municipales o a compañías privadas.  Mantenimiento de calles rurales.

*Informe Regional – Tendencias en la Descentralización,  
el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en Centro América, 1995–2003*

	<b>Ley que Rige la Autonomía y las Competencias de los Gobiernos Municipales</b>	<b>Áreas Problemáticas: Servicios y Funciones de los Gobiernos Municipales</b>	<b>Competencias Asumidas por los Gobiernos Municipales</b>
		ante la Asamblea Nacional. Más de 100 que se han enviado continúan sin respuesta.	
Nicaragua	Constitución (1995)  Ley de Municipalidades (1997)  Ley de Autonomía de la Costa Atlántica (2001)	Las competencias aún no se definen claramente, pero el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) ha identificado 43 áreas, 18 de las cuales se comparten con agencias del gobierno central.	Promover y facilitar los planes de desarrollo municipal.  Mitigación de desastres.  Programas para la mujer y la niñez.
Costa Rica	Constitución (1948)  Código Municipal (rev. 1998)	El Código Municipal no detalla competencias.  Los gobiernos municipales pueden establecer los niveles de las cuotas, pero deben obtener el consentimiento de la Contraloría General.	Promoción del desarrollo local (Código de 1998).  Promoción de programas para la mujer.
Panamá	No existen leyes de autonomía de los gobiernos municipales. La Ley 106 identifica las funciones de los funcionarios municipales, pero no de los gobiernos municipales en si.	Conflicto entre las competencias de los alcaldes y los representantes de corregimientos.  Falta de claridad entre las competencias de los municipios y del gobierno central.  La Contraloría General ejerce un precontrol, impidiendo así la autonomía financiera.  Una cantidad de ministerios y entidades semi autónomas operan dentro de los municipios, realizando actividades que en otros países son competencia de los gobiernos municipales. La Autoridad de la Región	Ninguna.

	<b>Ley que Rige la Autonomía y las Competencias de los Gobiernos Municipales</b>	<b>Áreas Problemáticas: Servicios y Funciones de los Gobiernos Municipales</b>	<b>Competencias Asumidas por los Gobiernos Municipales</b>
		Interoceánica de Panamá y la Autoridad del Canal de Panamá son entidades autónomas que operan en el centro de Panamá y que sólo de vez en cuando coordinan con los gobiernos municipales.	

La confusión acerca de las competencias de los gobiernos municipales se debe a que los estatutos nacionales no especifican adecuadamente las competencias de los gobiernos municipales (como es el caso en Nicaragua, Panamá y Costa Rica), a la falta de claridad de los estatutos, o a la coincidencia con los estatutos de las organizaciones del gobierno central. En consecuencia, constantemente se realizan negociaciones *ad hoc* entre las autoridades de los gobiernos municipales y de los gobiernos centrales, confundiendo aún más a la ciudadanía sobre quién brinda los servicios.

La razón más básica para la falta de financiamiento es que los gobiernos municipales no tienen autoridad para establecer impuestos ni, en muchos casos, para definir las alícuotas de los impuestos o de las tasas<sup>5</sup> por servicios que están autorizados a recaudar y cobrar. Esta ha sido la causa de problemas básicos en la administración de los gobiernos municipales y para el desarrollo de prácticas democráticas en los gobiernos locales. Los funcionarios electos no pueden garantizar que las cuotas cobradas por servicios específicos cubran los costos de los mismos (ni pueden idear esquemas racionales para subsidios cruzados). No pueden tomar decisiones con los ciudadanos sobre las prioridades o el alcance de los servicios que ofrecen basados en cómo los ciudadanos prefieren que se usen sus impuestos. La democracia local sufre cuando los ciudadanos no tienen que relacionar los costos con los beneficios: los funcionarios electos y los ciudadanos pueden evitar tomar decisiones difíciles, y el apoyo a la gobernabilidad democrática puede reducirse cuando los ciudadanos perciben que sus demandas son atendidas.

### **Descentralización Administrativa**

Para evaluar si se había logrado progresar en este eje, se tomaron en cuenta los siguientes temas principales: (1) si los servicios usualmente administrados por los gobiernos municipales en otras regiones geográficas eran administrados por los gobiernos municipales o por organizaciones de los gobiernos centrales; (2) si se habían establecido las políticas y los procedimientos para la descentralización de los gobiernos centrales; y (3) el alcance verdadero de la descentralización.

---

<sup>5</sup> Los gobiernos municipales de Honduras sí pueden establecer cuotas.

**Figura III-1. Creación de la Empresa Municipal de Agua – San Isidro, El Salvador**

**Desafío:** El Municipio de San Isidro Cabañas, ubicado a 67 kilómetros al norte de San Salvador, necesitaba mejorar y expandir sus servicios de agua y alcantarillados, por lo que en el año 2000 tomó ventaja del programa de descentralización de la autoridad nacional de agua (ANDA).

**Acciones Tomadas:** El Municipio de San Isidro Cabañas solicitó la asistencia del contratista de la USAID, Research Triangle Institute, en sus reuniones con ANDA para considerar alternativas descentralizadoras. Las alternativas se presentaron al concejo municipal y en varias reuniones con los consumidores de agua del municipio. el municipio optó por establecer una empresa municipal de agua: la Empresa Municipal de Acueductos y Alcantarillados de San Isidro Cabañas. Esta Empresa se fundó durante una asamblea en que participaron los usuarios y en que se eligió una junta de directores encargada de desarrollar los estatutos corporativos. Dichos estatutos fueron revisados por 200 consumidores y presentados al concejo municipal para su aprobación y para que éste tramitara la personería jurídica de la Empresa.

En enero del año 2001, la Empresa firmó un acuerdo con ANDA e inició operaciones con un pequeño presupuesto y personal.

**Resultados Logrados:** Para el año 2002, el número de usuarios de agua había crecido en un 10 por ciento. Se duplicaron las horas de operación de cinco a diez. Los ingresos crecieron 366 por ciento y para el año 2003, la Empresa era rentable.

***Servicios Típicos de los Gobiernos Municipales***

El Cuadro III-3 indica si los servicios brindados por los gobiernos municipales están siendo ofrecidos por los gobiernos municipales o por los gobiernos centrales. En general, el modelo de entrega de cada uno de los servicios es similar en los seis países. Esto se debe más a factores factibles y prácticos (algunos servicios sólo pueden ser brindados por los gobiernos locales) y a la disponibilidad de recursos (el gobierno central posee los recursos y la capacidad técnica y organizacional) que a factores de eficiencia y efectividad. Si las condiciones fueran las mismas, los gobiernos municipales casi siempre podrían hacer entrega más eficiente y efectiva de estos servicios.

**Cuadro III-3. Entrega de Servicios Típicos de los Gobiernos Municipales: la Ley y la Realidad**

<b>Servicio/ Función</b>	<b>Guatemala Ley/Realidad</b>	<b>Honduras Ley/Realidad</b>	<b>El Salvador Ley/Realidad</b>	<b>Nicaragua<sup>1</sup> Ley/Realidad</b>	<b>Costa Rica Ley/Realidad</b>	<b>Panamá Ley/Realidad</b>
Agua/Sanidad	S/M	S/M & GN	N/M & GN	S/GN & M	S/M & GN	S/M & Priv.
Desechos Sólidos	S/M	S/M	S/M	S/M	S/M	S/M
Calles Rurales	S/M	S/M	N/M & GN	S/M	S/M	N/GN
Mercados Públicos	S/M	S/M	S/M & GN	S/M & GN	S/M	S/M & GN
Cementerios	S/M	S/M	S/M	S/M	S/M	S/M
Alumbrado Público	S/M & GN	S/GN	S/M & GN	S/GN	N/GN & M	N/GN
Policía de Tránsito <sup>2</sup>	S/M & GN	S/GN	N/GN	S/GN	N/GN	N/GN
Registro Público	S/M & GN	S/GN	S/M & GN	S/M	N/GN	N/GN
Permisos de Construcción	S/M	S/M	S/M	S/M	S/M	S/M

*Clave:* Para ley, S = Sí; N = No. Para realidad, M = gobiernos municipales; GN = gobiernos nacionales; Priv. = sector privado.

<sup>1</sup> No se tienen claras las competencias formales de los gobiernos municipales, pero muchas de las que se enumeran aquí son competencias de facto.

<sup>2</sup> Debido a la creciente preocupación con la seguridad pública, algunos municipios han comenzado a brindar servicios locales de policía para complementar o sustituir los servicios brindados por la policía nacional.

### ***Descentralización de Servicios y Funciones***

El Cuadro III-4 muestra el estado de la descentralización de servicios y funciones gubernamentales en los seis países. Es sorprendente notar que sólo dos países – Honduras y Guatemala – han definido políticas de descentralización e identificado las agencias gubernamentales que las ejecutarán. En Honduras, la política se definió recientemente como parte del PRODEL. En Guatemala, la Ley de Descentralización fue aprobada en el año 2002, pero hasta diciembre del año pasado, fecha en que se eligió al Presidente Berger, no se había ejecutado. En el plan de desarrollo nacional más reciente de Nicaragua se destacan las metas de la descentralización, pero las prioridades y los planes de acción todavía no se definen. Los otros tres países no se han comprometido oficialmente con descentralizar las funciones de los gobiernos centrales.

Con tan limitado compromiso de la región con la descentralización, no sorprende que muy poco haya ocurrido. Sin embargo, muchos gobiernos municipales han asumido competencias más amplias, como por ejemplo, en los sectores de educación y salud en que las restricciones presupuestarias de los gobiernos centrales han forzado a los gobiernos municipales (y a los ciudadanos) a utilizar sus escasos recursos para cubrir los costos asociados con los salarios de profesores y operadores de centros de salud. En estos dos sectores, los ministerios de los gobiernos centrales de Nicaragua y Guatemala, con la asistencia de los donantes, han intensificado esfuerzos para que se autorice la contratación de entidades privadas para la entrega de servicios bajo la autoridad de los ministerios, por ejemplo, las escuelas autónomas en Nicaragua y el programa similar Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) en Guatemala bajo el cual grupos de ciudadanos pueden administrar las escuelas con financiamiento del gobierno central, y el programa Sistema Integrado de Atención en Salud (SIAS) en que el Ministerio de Salud contrata a las ONG para que ofrezcan servicios de salud a

la comunidad. Aún falta desarrollar los mecanismos a nivel de los gobiernos municipales y centrales para regular estos programas.

Otras iniciativas que han hecho que los gobiernos municipales asuman más competencias han sido ejecutadas bajo presión del Banco Mundial y de otros donantes. Las agencias de los gobiernos centrales creadas para administrar los fondos de inversión social que financian proyectos de infraestructura han estado cooperando con los gobiernos municipales durante los últimos años y compartiendo las responsabilidades de selección, diseño, contratación y monitoreo de proyectos.

**Figura III-2. La Desconcentración de las Operaciones de Puertos Procede Lentamente en la Región Autónoma del Atlántico Sur de Nicaragua**

La desconcentración de las operaciones del gobierno central en América Latina no se ha sido expedita. La desconcentración de la operación de los puertos nicaragüenses en el Municipio de El Rama en la Región Autónoma del Atlántico Sur ofrece un ejemplo de cómo las autoridades de los gobiernos centrales pueden reprimir la capacidad de los gobiernos municipales de mejorar los servicios.

En 1994, se negoció un acuerdo a cinco años entre la Empresa Nacional de Puertos y el Alcalde de El Rama para que la Empresa continuara administrando los dos principales puertos municipales en el Atlántico, Arlen Siú I y Arlen Siú II, y que el gobierno municipal administrara el muelle flotante de El Rama, instalación construida entre 1992 y 1994 con USD \$450,000 de asistencia danesa. Para administrar el muelle, el gobierno municipal creó una Oficina de Puertos Municipales.

Dos años después, los ingresos de la Oficina de Puertos, provenientes del manejo del muelle, financiaron la construcción de un embarcadero a 700 metros al este. Desde esta instalación se podía despachar carga más fácilmente a los puertos del Atlántico, resultando en una reducción en el tráfico en el Puerto Arlen Siú II. En 1997, la Oficina de Puertos Municipales logró negociar la construcción de muelles en tres pueblos rurales del municipio con la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (*Danish International Development Agency, DANIDA*).

En 1999, en reconocimiento de la desconcentración de actividades que se llevó a cabo en la década de los 90, la Empresa Nacional de Puertos Nicaragüenses se convirtió en la Empresa Portuaria Nacional. La Empresa se hizo responsable de la regulación y planificación de los puertos, descentralizando la función administrativa de los mismos a las entidades locales de administración de puertos que operaban bajo la Empresa, pero que también tenían la autoridad de entrar en acuerdos con los gobiernos municipales para la administración de puertos.

A pesar del éxito de la Oficina de Puertos de El Rama en la administración de sus puertos, cuando el acuerdo con la Empresa Nacional de Puertos se venció en 1999, la renovación del mismo se retrasó. Es razonable concluir que si la responsabilidad por la administración portuaria hubiera sido descentralizada completamente al gobierno municipal de El Rama – aunque hubiera tomado dos o tres años – todos los puertos de la región hubieran estado funcionando mejor en 1999 bajo un plan integrado de administración de puertos.

**Cuadro III-4. Estado de la Descentralización en América Central**

	<b>¿Existen leyes o políticas coherentes para la descentralización? ¿Existe un aparato administrativo para la descentralización?</b>	<b>Funciones Descentralizadas</b>	<b>Competencias Asumidas por los Gobiernos Municipales</b>
Guatemala	<p>La Ley de Organizaciones Ejecutivas (1997) permite que cada ministerio establezca sus planes.</p> <p>Existe la Ley de Descentralización (2002), pero las políticas todavía se confunden y los municipios pueden optar por no asumir funciones específicas que han sido descentralizadas.</p> <p>La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana se creó para ejecutar la Ley de Descentralización, pero el Presidente Portillo redujo el presupuesto de la Comisión en un 80 por ciento y la subyugó a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.</p>	<p>La administración del impuesto sobre la propiedad.</p> <p>El transporte interurbano.</p> <p>El registro de las ONG.</p> <p>La Ley de Descentralización señala las siguientes prioridades: la educación, la salud y el bienestar social, la seguridad pública, el medio ambiente, la agricultura, las comunicaciones, las obras públicas, la vivienda, el desarrollo económico, y los deportes y la cultura. Todavía no se ha tomado ninguna acción.</p>	<p>(Los Ministerios de Educación y Salud autorizaron a instituciones privadas – no a los gobiernos municipales – a brindar servicios.)</p>
Honduras	<p>Declaración Política: PRODEL, 2003.</p> <p>Existe la Unidad Técnica para la Descentralización del Ministerio de Gobernabilidad y Justicia y, en el contexto político, existe la Comisión para la Descentralización del Ejecutivo, compuesta por los secretarios de estado y los presidentes/líderes de instituciones descentralizadas.</p>	<p>Algunos esfuerzos relacionados con los servicios de agua y sanidad (CONASA).</p> <p>Algunas funciones relacionadas con el agua, la educación, la salud y el mantenimiento de calles (<i>de facto</i>).</p>	<p>El programa piloto del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS); el plan para la descentralización bajo PRODEL.</p>
El Salvador	No.	<p>El agua, la educación, la salud, las calles urbanas, las calles rurales y la electrificación rural (<i>de facto</i>).</p>	<p>El agua y la sanidad, los centros de salud y las escuelas fueron desconcentrados a los municipios y sometidos a la supervisión del gobierno central.</p> <p>FISDE permite que algunos gobiernos municipales ejecuten proyectos bajo su supervisión.</p>

	<b>¿Existen leyes o políticas coherentes para la descentralización? ¿Existe un aparato administrativo para la descentralización?</b>	<b>Funciones Descentralizadas</b>	<b>Competencias Asumidas por los Gobiernos Municipales</b>
Nicaragua	El Plan de Desarrollo Nacional (2003) de la Administración de Bolaños contiene orientaciones para las políticas de descentralización.	<p>El Fondo de Inversión Social (FIS) ha descentralizado la administración de proyectos en 55 municipios.</p> <p>El Ministerio de Educación ha concedido cartas a escuelas que son administradas de forma autónoma (se están haciendo los arreglos necesarios para coordinar con los gobiernos municipales).</p> <p>Algunos centros de salud y tránsito interurbano (<i>de facto</i>).</p>	Ninguna todavía.
Costa Rica	No. La Asamblea Nacional no ha podido determinar qué se debe descentralizar de conformidad con el Art. 170 de la Constitución referente a la transferencia de ingresos.	Las autorizaciones para la cosecha de árboles y el uso de terrenos.	Algunos programas de salud, del bienestar de la niñez y del medio ambiente.
Panamá	No hay ninguna ley, ni se ha definido una política. No existe un aparato administrativo.	Ninguna.	<p>Educación: la Ley 28 de 1997 creó las Juntas Educativas Regionales y Escolares, compuestas de representantes de los sindicatos de profesores, los padres de familia y los representantes de la sociedad civil, como cuerpos consultivos para la descentralización del sistema educativo panameño.</p> <p>Agua: el Decreto Ley 2 de 1997 detalla los arreglos establecidos para regular el suministro de los servicios de agua y alcantarillado privatizados o traspasados a autoridades locales.</p>



## **Descentralización Fiscal**

Tres aspectos de las finanzas de los gobiernos municipales se destacan a continuación para evaluar el estado de la descentralización fiscal: (1) el nivel de ingresos provenientes de los impuestos y cuotas recaudados por los gobiernos municipales; (2) la cantidad de las transferencias directas de los ingresos de los gobiernos centrales a los gobiernos municipales; y (3) el tamaño de los gastos de los gobiernos municipales en relación al total de gastos del sector público y del PIB.

### ***Ingresos de los Gobiernos Municipales por Impuestos y Cuotas***

En los seis países de América Central existe una considerable brecha entre los servicios que los gobiernos municipales están obligados a ofrecer, o que los ciudadanos esperan, y los recursos disponibles para financiarlos. Los expertos en desarrollo municipal se refieren a esta situación como la *brecha vertical*.<sup>6</sup>

Como se puede apreciar en el Cuadro III-5, el nivel de los impuestos y cuotas recaudados por los gobiernos municipales es muy bajo: menor al uno por ciento del PIB en cuatro de los seis países estudiados, y oscila entre tan sólo el 1,3 al 7,8 por ciento de los impuestos y las cuotas recaudados por los gobiernos centrales. Este porcentaje es tan bajo debido principalmente al hecho de que los gobiernos municipales aún no cuentan con suficiente autoridad para definir y recaudar impuestos locales y a que los regímenes tributarios nacionales dependen principalmente de los impuestos indirectos que son más fáciles de administrar centralmente.

**Cuadro III-5. Ingresos de los Gobiernos Municipales por Impuestos y Cuotas**

	<b>% del PIB</b>	<b>% de los Ingresos del Gobierno Central por Impuestos y Cuotas</b>	<b>Período</b>
Guatemala	0,12	1,3	1998–2002
Honduras	1,39	7,8	1995–2001
El Salvador	0,5	5,2 <sup>1</sup>	1995–2000
Nicaragua	2,3	4,3	1998–2002
Costa Rica	0,4	3,0	1995–2003
Panamá	0,5	2,6 <sup>2</sup>	1998–2002

*Nota:* Este cuadro se limita a los ingresos tributarios, un término contable utilizado para diferenciar los ingresos de los gobiernos provenientes de la recaudación de impuestos y cuotas, de los ingresos de otras fuentes tales como de la venta de bienes y donaciones.

<sup>1</sup> Porcentaje del total de ingresos a cada nivel de gobierno, 1998–2002.

<sup>2</sup> Porcentaje del total de ingresos a cada nivel de gobierno.

La evidencia sugiere que los partidos políticos tradicionales se resisten a cambiar esta situación. Por ejemplo, en el año 2000 se organizó la conferencia anual de alcaldes de El Salvador para considerar una propuesta de ley que COMURES había ayudado a desarrollar. La propuesta hubiera autorizado a los gobiernos municipales gravar impuestos sobre la propiedad, pero antes de la conferencia, los alcaldes del partido ARENA fueron presionados a votar en

<sup>6</sup> La brecha horizontal se refiere a la brecha entre los ingresos de los gobiernos de municipios densamente poblados frente a los de municipios rurales pobres.

contra de someter la propuesta de ley a consideración de la Asamblea Nacional.<sup>7</sup> En El Salvador, todos los municipios pueden someter a consideración de la Asamblea Nacional, propuestas sobre los impuestos locales, pero hasta la fecha, ninguna de las 100 propuestas sometidas a la fecha ha sido incluida en la agenda de la Asamblea. En Guatemala, ANAM y AGAAI prepararon un borrador de ley en el año 2000 para hacer revisiones al Código Tributario con el objetivo de incrementar las oportunidades de los gobiernos municipales para generar ingresos. Este borrador de ley tampoco logró atraer la atención de la Asamblea Nacional – a pesar de que los ingresos provenientes de la recaudación de impuestos de los gobiernos municipales guatemaltecos son los más bajos de la región.<sup>8</sup>

### ***Transferencias de Ingresos***

La mayoría de los observadores opinan que será muy difícil obtener reformas fiscales que mejoren las posibilidades de que los gobiernos municipales generen recursos, especialmente en vista de las presiones fiscales que afrontan los gobiernos nacionales. Esta es una de las razones por las cuales algunas asociaciones de gobiernos municipales han enfocado sus esfuerzos en obtener compromisos que incrementen las transferencias directas de los ingresos recaudados por los gobiernos centrales (véase Cuadro III-6). Han estado luchando para que las transferencias de fondos a los tesoros de los gobiernos municipales se hagan de la manera más automática posible, con pocas condiciones y de acuerdo con criterios claros y verificables – en vez de ser transferidos mediante el financiamiento de actividades en beneficio de los municipios por parte de las organizaciones del gobierno central, o mediante la designación de fondos a gobiernos municipales para la administración de programas específicos o bajo criterios estrictos.

**Cuadro III-6. Transferencias Directas de Ingresos a los Gobiernos Municipales**

	<b>Porcentaje de Ingresos de los Gobiernos Centrales Requerido por Ley</b>	<b>Porcentaje Real de los Ingresos Transferidos por los Gobiernos Centrales</b>	<b>Período</b>	<b>Transferencias como % del Promedio de Ingresos de los Gobiernos Municipales (2001)<sup>1</sup></b>
Guatemala	10% (ley de 1994)	6,0%	Promedio 1998–2002	n/a
Honduras	5% (ley de 1990)	1,5%	Promedio 1996–1999	20%
El Salvador	6% (ley de 1998)	6,0%	Promedio 1998–2002	55%
Nicaragua	4% (ley de 2003) <sup>2</sup>	1,3%	Promedio 2000–2002	11%
Costa Rica	10% (potencialmente) <sup>3</sup>	n/a	n/a	4%
Panamá	No existe ley.	0,2%	Promedio 1995–2002	1%

<sup>1</sup> Las cifras promedio no muestran el hecho de que los gobiernos de los municipios rurales pobres dependen mucho más que los municipios urbanos grandes de las transferencias como porcentaje de sus ingresos.

<sup>2</sup> La ley requiere el 4 por ciento en el año 2004 y autoriza un incremento anual del 0,5 por ciento hasta un máximo de 10 por ciento, siempre y cuando el PIB crezca un 1 por ciento anual.

<sup>3</sup> "Potencialmente" porque el 10 por ciento depende de si la Asamblea Nacional aprueba una ley que indique cuáles son las funciones y recursos a ser transferidos a los municipios, ley que no se anticipa en el futuro próximo.

<sup>7</sup> El Salvador es el único país de América Central sin impuesto sobre la propiedad.

<sup>8</sup> Los ingresos del gobierno central en Guatemala también son los más bajos de la región: sólo el 10,6 por ciento del PIB para 1998-2001.

Guatemala y El Salvador son los únicos dos países de Centroamérica en que las transferencias representan un apreciable porcentaje de los ingresos de los gobiernos centrales (6 por ciento). En El Salvador, cuyo gobierno central es el único que cumple con el requisito legal para las transferencias, los municipios han dependido de dichas transferencias para financiar un promedio del 55 por ciento de sus presupuestos, y hasta del 90 por ciento en ciertos municipios.

A pesar de que en Guatemala las transferencias no se acercan al 10 por ciento requerido por ley, las transferencias son mayores a las de sus países vecinos porque la ley especifica las fuentes de las transferencias: una porción del impuesto al valor agregado se reserva para los municipios, los impuestos del gobierno central sobre vehículos y edificios, y las concesiones petroleras. Además de las transferencias, los fondos para el desarrollo social (El Fondo de Inversión Social, el Fondo para la Paz, y el Fondo Social del Desarrollo de la Comunidad) que se establecieron para financiar proyectos y programas municipales, subieron del 4 por ciento del presupuesto del gobierno central de Guatemala en 1996 al 12 por ciento en 1999. Sin embargo, la asignación y el uso de estos recursos las decide el partido del presidente en poder y diputados individuales de la Asamblea Nacional y, por lo tanto, son fuertemente influenciadas por consideraciones políticas partidarias.

Con la aprobación de una ley el año pasado en Nicaragua requiriendo la transferencia del 4 por ciento de los ingresos del gobierno nacional a los gobiernos municipales a partir del año 2004, se cumplió con un importante objetivo de los gobiernos municipales. La ley permite que las transferencias suban un 0,5 por ciento anual hasta que alcancen el 10 por ciento, siempre y cuando el PIB también crezca un mínimo de un 1 por ciento anual. Las probabilidades de que en Nicaragua incrementen las transferencias de manera significativa son buenas debido a que AMUNIC exitosamente creó consenso entre los funcionarios de los gobiernos locales y entre los dos principales partidos políticos a favor de la ley de transferencia. Al mismo tiempo, las transferencias son un importante componente dentro de la Estrategia Nicaragüense para la Reducción de la Pobreza, que los donantes monitorean como parte de los programas de alivio a la deuda bajo la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados.

Con la aprobación del programa PRODEL en Honduras, es posible que también incrementen las transferencias en ese país, pero el desempeño del actual gobierno y sus antecesores ha sido pobre en cumplir con el 5 por ciento requerido por ley desde 1990.

Hay pocas posibilidades de que se incrementen las transferencias en Costa Rica y Panamá. En Costa Rica, se aprobó una enmienda constitucional (Art. 170) en el año 2001 que requiere que se transfiera el 10 por ciento de los ingresos del gobierno central a los gobiernos municipales, sujeto a que se apruebe una nueva ley que especifique las funciones del gobierno central a ser descentralizadas a los gobiernos municipales. No se anticipa que se llegue a un acuerdo sobre dichas funciones ya que los sindicatos de trabajadores del sector público se oponen al incremento en las transferencias. Entretanto, los gobiernos municipales continuarán dependiendo de la asignación de una parte de los ingresos provenientes de ciertos impuestos (como por ejemplo el impuesto sobre el combustible) que han sido reservados para su uso. El código tributario ha sido reformado a fin de aumentar las transferencias de estos recursos, pero los complicados procedimientos para ejecutarlos, junto con las restricciones impuestas por políticas fiscales, han restringido su crecimiento. La porción de los presupuestos de los

gobiernos municipales financiados por las transferencias del gobierno central en Costa Rica todavía es baja.

Finalmente, Panamá es el único país de Centroamérica que no cuenta con una ley de transferencia de ingresos y que tiene los niveles de transferencias más bajos de la región (0,2 por ciento de los ingresos del gobierno central). Actualmente, existen muy pocas probabilidades de que la situación cambie.

### ***Gastos de los Gobiernos Municipales***

Con tan limitada autoridad para recaudar impuestos y cuotas localmente, y con niveles tan bajos de transferencias de ingresos en la mayoría de los países, no sorprende que los gobiernos municipales representen un bajo nivel de actividad del sector público en la región. La actividad de los gobiernos centrales (financiado por fuentes domésticas y la asistencia de donantes y por préstamos internacionales) oscila entre el 10,6 por ciento del PIB en Guatemala y el 36 por ciento del PIB en Nicaragua. En comparación, los gastos de los gobiernos municipales oscilan entre el 0,5 por ciento del PIB en Panamá y el 1,7 por ciento del PIB en Nicaragua (véase Cuadro III-7). El país en que el gasto del gobierno municipal es más alto frente al gasto del gobierno central es Honduras – a tan sólo el 6 por ciento.

**Cuadro III-7. Gastos de los Gobiernos Municipales**

	<b>% PIB</b>	<b>% de Gastos del Gobierno Central</b>
Guatemala	No disponible	No disponible
Honduras	0,9	6,0
El Salvador	0,8	5,0
Nicaragua	1,7	4,7
Costa Rica	0,6	4,0
Panamá	0,5	3,1

*Fuente:* Espitia Avilez, Gonzalo. *Estudio comparativo de la descentralización fiscal en América Central* (San Salvador, Septiembre 2003). Cuadro No. 9.

*Nota:* Se incluyen cifras disponibles de años recientes.

## **Reformas a los Gobiernos Municipales, 1995–2003**

Tomando en cuenta toda la región, se pueden identificar dos áreas en que los líderes de los gobiernos municipales lograron más avances en mejorar las operaciones de los gobiernos municipales desde 1995: (1) el diseño y la ejecución de nuevos mecanismos para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones locales, y (2) la cooperación entre sí para desarrollar asociaciones de gobiernos municipales, incluyendo mancomunidades. Un sinnúmero de gobiernos municipales podrán identificar mejoras en la entrega de servicios y en capacidad organizacional (véase estudios de casos incluidos en este informe), pero el alcance de estas mejoras no es mensurable.

### Figura III-3. La Descentralización del Transporte Público dentro de los Municipios Nicaragüenses Mejora el Servicio

Como parte del programa de “modernización del estado” del Gobierno de Nicaragua, el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) inició en 1995 un esfuerzo de reingeniería a fin de transformar al ministerio de una agencia operativa a una agencia reguladora, y para descentralizar o privatizar sus divisiones operativas. Dentro del paquete de privatizaciones se incluyeron dos compañías de tránsito del estado, una para el transporte interurbano (Empresa Nacional de Buses Interurbanos - ENABIN) y otra para el transporte dentro de los municipios (La Empresa Nacional de Buses para el sector urbano - ENABUS). En diciembre de 1999, el MTI hizo entrega oficial de la responsabilidad por el transporte público dentro de los municipios a un grupo inicial de 12 gobiernos municipales.

Uno de los 12 municipios fue el Municipio de Masaya, cabecera departamental a 37 kilómetros de Managua con 120,000 habitantes. Para ello, el gobierno municipal estableció un Departamento de Transporte Intermunicipal que ha tenido los siguientes resultados:

- Se establecieron cuotas para obtener permisos para operar buses y taxis (nunca antes cobradas por el MTI), para la inspección de vehículos, para la designación de rutas para los buses y por infracciones. Durante el primer semestre, los ingresos de estas fuentes alcanzaron casi los USD \$17,000 – suficiente para financiar las reparaciones de maquinaria para el mantenimiento de calles del municipio.
- Un total de 510 taxis, 29 buses urbanos (incluyendo 6 nuevos) y 23 buses rurales se registraron oficialmente, versus 180, 12 y 8, respectivamente, que se habían registrado con el MTI.
- Se requirió la reparación de taxis en malas condiciones. El tiempo promedio de espera por un taxi bajo de 25 minutos a 5 minutos.
- Se redujo el tiempo requerido para registrar y emitir permisos de 7 meses que le tomaba al MTI a 72 horas con el gobierno municipal.
- Los conductores de buses y taxis tenían que recibir entrenamiento y tener licencias. Sólo el 40 por ciento de los solicitantes recibieron licencias, mejorando así la seguridad del transporte público.
- Los buses completaban las rutas a tiempo ya que el gobierno municipal comenzó a multar a los buses que llegaban retrasados a las terminales.

### Desempeño y Capacidad Organizacional de los Gobiernos Municipales

No hay información confiable y disponible que permita comparar mejoras en el desempeño ni en la capacidad organizacional<sup>9</sup> de los gobiernos municipales a lo largo del tiempo, ya sea a nivel de país o región. Tampoco se ha desarrollado en ningún país de América Central, salvo uno, un sistema para evaluar el desempeño o la capacidad organizacional de los gobiernos municipales de forma individual.<sup>10</sup> Se carece de esta información a pesar de la cantidad de recursos invertidos por donantes en la descentralización y en el desarrollo de los gobiernos municipales a lo largo de varios años, y a pesar de que las agencias de los gobiernos centrales vienen trabajando en el desarrollo de los gobiernos municipales desde hace muchos años.

La información sobre el desempeño y la capacidad organizacional de los gobiernos le sirve a varios actores interesados en la descentralización y en el desarrollo de los gobiernos locales.

<sup>9</sup> El *desempeño* de los gobiernos municipales se refiere a la eficiencia con que se ejecutan las funciones de los gobiernos y la efectividad de los servicios que éstos brindan. La *capacidad* organizacional se refiere a la habilidad de los gobiernos de hacer entrega de servicios y de llevar a cabo las funciones comunitarias que son su responsabilidad.

<sup>10</sup> En el año 2002, la Oficina de la Contraloría General de Costa Rica desarrolló un sistema para clasificar la capacidad de los gobiernos municipales, enfocándose en el estado de los sistemas administrativos (véase Cuadro III-8).

Primero que nada, los gobiernos municipales necesitan esta información para poder evaluar sus propias necesidades organizacionales y emprender acciones que mejoren el desempeño. Las agencias de los gobiernos centrales necesitan esta información para cooperar con los gobiernos municipales en idear y ejecutar planes para la descentralización y para apoyar esfuerzos de fortalecimiento de los gobiernos municipales. Las organizaciones con quienes cooperan los gobiernos municipales para fortificar sus capacidades también necesitan esta información para poder colaborar de manera efectiva con los municipios.

### ***El Desempeño de los Gobiernos Municipales***

Debido a la falta de estándares y criterios de desempeño y de sistemas para evaluar si los gobiernos cumplen con ellos, se han realizado unos cuantos esfuerzos para evaluar el desempeño de los gobiernos municipales de la región en las siguientes áreas: (1) la cobertura y la calidad de los servicios brindados y (2) la satisfacción de los ciudadanos con dichos servicios. Las encuestas de opinión son muy costosas de realizar y es difícil garantizar que la información que generan sea confiable y útil. El Cuadro III-8 incluye una muestra resumida de la información que recogen las encuestas de opinión sobre El Salvador. Los informes de país de Nicaragua y Costa Rica incluyen más información de este tipo.

Los gobiernos municipales necesitan sistemas factibles y accesibles para evaluar su desempeño. Con esto en mente, actualmente FEMICA implementa un programa financiado por el BID para desarrollar indicadores de desempeño y puntos de referencia para los gobiernos municipales.

### ***La Capacidad Organizacional de los Gobiernos Municipales***

La información sobre las capacidades de los gobiernos municipales obtenida a través de actores informados y materiales escritos –algunos de los cuales se destacan en el Cuadro III-8 – revelan problemas en varias áreas. Los dos que más afectan la capacidad organizacional de los gobiernos municipales son (1) el alto nivel de rotación de personal y habilidades técnicas, y (2) la pobre administración y control financiero.

La rotación de personal se debe a la tradición de colocar a miembros de los partidos políticos y a confidentes de los funcionarios electos a puestos municipales. Bajo estas condiciones, los municipios no pueden crear capacidades organizacionales. La frecuente rotación de personal después de que se celebran las elecciones (con la excepción de Costa Rica) ha sido el factor principal que han enfrentado los donantes en la ejecución de programas destinados a apoyar a los gobiernos municipales a fortalecer sus capacidades organizacionales.

**Figura III-4. Uniendo Fuerzas para Solucionar la Crisis del Vertedero de Basuras de los Municipios Aledaños a San Salvador**

**Desafío:** Para mediados de 1997, el Vertedero de Mariona, operado por el Municipio de San Salvador, recibía aproximadamente 1.100 toneladas diarias de basura de los 14 municipios aledaños a la ciudad capital. El vertedero alcanzó su límite y estaba en peligro de colapsar. Peor aún, aproximadamente cien familias vivían en albergues de cartón o plástico dentro del vertedero y cientos de personas rondaban el vertedero hurgando objetos de valor. Se tenía que encontrar una alternativa.

**Acciones Tomadas:** Los 14 alcaldes del Concejo de Alcaldes de los Municipios de San Salvador decidieron apartar fondos que les permitiera continuar operando el Vertedero de Mariona hasta que se estudiaran alternativas para solucionar esta necesidad. Los alcaldes decidieron formar una empresa de capital mixto con una firma canadiense que les brindaría los conocimientos técnicos para construir y equipar una instalación y un vertedero moderno para el procesamiento de basuras.

La empresa de capital mixto se fundó en diciembre de 1997. Una vez que inició operaciones un vertedero moderno en abril 1999, se cerró el Vertedero de Mariona de forma técnicamente segura. Se excavó el nuevo sitio, creando rellenos separados, contruidos para evitar la contaminación de la tierra y con sistemas de tratamiento de biogases y desechos líquidos. Se crearon instalaciones separadas para el tratamiento de objetos peligrosos tales como los desechos de los hospitales.

Los habitantes de Mariona recibieron lotes en terrenos seguros para construir viviendas y se construyó una escuela y un centro de salud. También se realizaron capacitaciones y campañas de información pública.

**Resultados Logrados:**

- La nueva instalación tiene suficiente capacidad como para procesar la mitad de la basura de todo el país.
- La nueva instalación procesa basuras de manera segura y protege el medio ambiente.
- La nueva instalación procesa y destruye basuras a un costo más bajo del que pagan otros gobiernos municipales en el país por sólo destruir las basuras (USD \$13,50 por tonelada frente a USD \$16 a \$18,60 por tonelada).
- El Vertedero de Mariona se cerró exitosamente, sus habitantes se reubicaron y los hurgadores de basura se capacitaron.
- El proyecto se ejecutó exitosamente a pesar de las diferencias políticas partidarias que hicieron que 4 de los 14 municipios no participaran en la compra de la empresa de capital mixto antes de que ésta fuera establecida.
- Los gobiernos municipales del área metropolitana de San Salvador han recibido reconocimientos internacionales por el proyecto. Recibieron un premio por “Mejores Prácticas y Liderazgo Local” del Programa de las Naciones Unidas para la Gestión Urbana (2000), un premio por “Mejores Prácticas para un Futuro Sostenible” del Programa HABITAT de las Naciones Unidas, y una mención como proyecto modelo de la Agencia del Japón para la Cooperación Internacional en el año 2002.

**Cuadro III-8. Capacidad Organizacional y Desempeño de los Gobiernos Municipales**

	<b>Datos para la Evaluación de Capacidad</b>	<b>Retos Principales</b>	<b>Fuentes Nacionales de Asistencia Técnica y Capacitación para los Gobiernos Municipales</b>	<b>Datos para la Evaluación del Desempeño</b>
Guatemala	No hay disponibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 1997 sólo 20 por ciento de los empleados habían completado la escuela secundaria (1 por ciento la Universidad) y el 18 por ciento había recibido capacitación laboral.</li> <li>• Pobre trabajo en equipo, falta de sistemas y controles administrativos.</li> <li>• El conflicto político entre alcaldes, concejales, diputados y el ejecutivo nacional impide la continuación del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales.</li> <li>• No existe una estrategia íntegra para el desarrollo de los gobiernos municipales.</li> <li>• Los ciudadanos no están acostumbrados a pagar cuotas por servicios.</li> </ul>	<p>La Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal (RENICAM) en coordinación con ANAM e INIFOM.</p> <p>Educación a distancia y programas de gestión de gobiernos locales de la Universidad Landívar.</p>	No hay disponibles.
Honduras	No hay disponibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La rotación de personal.</li> <li>• La interferencia partidaria.</li> </ul>	<p>La Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC)</p> <p>Instituto de Desarrollo Municipal</p> <p>USAID – Programa de Research Triangle Institute con las ONG</p>	No hay disponibles.



	Datos para la Evaluación de Capacidad	Retos Principales	Fuentes Nacionales de Asistencia Técnica y Capacitación para los Gobiernos Municipales	Datos para la Evaluación del Desempeño
El Salvador	No hay disponibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La reforma al Código Tributario para que los municipios generen ingresos.</li> <li>• La resistencia del gobierno central a la descentralización o a compartir la ejecución de programas con los gobiernos municipales.</li> <li>• Personal Municipal: excesivo para algunos puestos; rotación; falta de habilidades técnicas.</li> </ul>	El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) COMURES FISDE ONG	<p>La comparación entre las encuestas de opinión de 1995 y 1999<sup>11</sup> en los 262 municipios reveló un incremento estadísticamente significativo en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La satisfacción con los servicios brindados por los gobiernos municipales.</li> <li>• Las personas que opinaban que los gobiernos municipales podían atender mejor sus problemas que el gobierno central.</li> <li>• Las personas dispuestas a pagar más impuestos a los gobiernos municipales por más servicios.</li> </ul> <p>La encuesta de 1999 de la Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO)-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en los 262 municipios indicó que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El 67% expresó que los gobiernos municipales podrían hacer un mejor trabajo que el gobierno central.</li> <li>• El 88% opinó que los gobiernos municipales los trataban “regular o muy bien.”</li> </ul>

<sup>11</sup> La Universidad de Pittsburg, la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y la Universidad Católica Centroamericana.

	<b>Datos para la Evaluación de Capacidad</b>	<b>Retos Principales</b>	<b>Fuentes Nacionales de Asistencia Técnica y Capacitación para los Gobiernos Municipales</b>	<b>Datos para la Evaluación del Desempeño</b>
Nicaragua	<p>Un estudio del año 2000 comisionado por el Fondo de Inversión Social con la Universidad Católica:<sup>12</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El 57% de los gobiernos municipales no tiene bancos de datos.</li> <li>• El 28% de los gobiernos municipales no tiene oficinas para proyectos de infraestructura.</li> <li>• El 30% de los gobiernos municipales no tiene personal con experiencia técnica previa.</li> <li>• El 25% de los gobiernos municipales había administrado proyectos de por lo menos cien mil dólares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recursos financieros inadecuados.</li> <li>• El nivel de habilidades de los empleados.<sup>13</sup></li> <li>• La rotación de personal después de las elecciones.</li> <li>• La pobre administración financiera.</li> <li>• Las estructuras organizacionales pobres, la falta de procedimientos estandarizados y la falta de metas organizacionales y para la planificación de programas.</li> <li>• La falta de consistencia entre los enfoques de los varios donantes que apoyan a los municipios.</li> <li>• La falta de un marco para las asociaciones de municipios creadas con propósitos específicos.</li> </ul>	<p>INIFOM AMUNIC Fondo de Inversión Social (FIS) Ciudades Hermanas ONG y firmas consultoras</p>	<p>Una muestra de 25 municipios en año 2001 reveló que:<sup>14</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobiernos municipales brindan un promedio de 10 de los 16 servicios más comunes requeridos por ley.</li> <li>• Sólo el 46% de los gobiernos municipales brindan estos servicios a más del 40 por ciento de la población.</li> <li>• Los usuarios califican la infraestructura de servicios y las capacidades de entrega de servicios del personal como “adecuada o mejor” en 71% y 61% de los casos, respectivamente.</li> </ul>
Costa Rica	No hay disponibles.	De acuerdo con el Contralor General: Carecen de manuales operativos; de sistemas de información, y de evaluación regular.	El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	De acuerdo con la aplicación del sistema de clasificación del Contralor General utilizado por la agencia de desarrollo alemana (GTZ) en el año 2002, todos menos uno de los diez primeros gobiernos municipales estaban ubicados en áreas urbanas más

<sup>12</sup> Manuel Ortega Hegg, María Guadalupe Wallace, y Mario Torrez, *Estudio Capacidades Municipales CASC-UCA* (Managua: CASC-UCA, 2000).

<sup>13</sup> Según el Diagnóstico Municipal de INIFOM del año 2000 que se realizó con una muestra de 66 municipios, sólo el 11,8 por ciento de los empleados tenían títulos universitarios o habían asistido a universidades.

<sup>14</sup> Roger Gaitan Rodríguez, *La política de la descentralización fiscal viable para la reducción de la brecha fiscal potencial de los municipios* (Managua, 2003).

	Datos para la Evaluación de Capacidad	Retos Principales	Fuentes Nacionales de Asistencia Técnica y Capacitación para los Gobiernos Municipales	Datos para la Evaluación del Desempeño
				grandes con los más altos niveles de ingresos.  De las 317 quejas oficiales presentadas a la Oficina del Ombudsman en el año 2001, 60% tenían que ver con la calidad de los servicios municipales.
Panamá	No hay disponibles.	Cuatro áreas: <sup>15</sup> la organización y la administración financiera; la cobertura y la calidad de servicios; la planificación del desarrollo; y los programas de manejo del medio ambiente.  Otros retos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La alta rotación y la baja capacidad técnica para la entrega de servicios del personal</li> <li>• Las pobres prácticas contables.</li> <li>• La pobre administración de la contratación de compañías privadas.</li> <li>• Los ciudadanos reacios a pagar cuotas por servicios.</li> </ul>	Ninguna.	Baja calidad y cobertura de servicios.

<sup>15</sup> Según una evaluación del BID/Gobierno de Panamá de diez gobiernos municipales representativos.

Tres países (Guatemala, Honduras y El Salvador) cuentan con leyes de servicio civil y en el caso de Costa Rica, se incluyen estatutos dentro del Código Municipal que cubren a los empleados públicos (véase Cuadro III-9). En Nicaragua, se estaba discutiendo en la Asamblea Nacional la propuesta de una ley de servicio civil a finales del año 2003. El reconocimiento entre los funcionarios electos y el público de los beneficios que conllevan los reglamentos codificados del servicio civil (por ejemplo, descripción de funciones laborales definidas y capacidades requeridas, medidas de contratación y destitución) todavía no es muy fuerte fuera de Costa Rica, el único país donde dichos reglamentos se aplican.

**Cuadro III-9. Empleados del Gobierno Municipal**

	<b>¿Existe la Seguridad Laboral Legal?</b>	<b>Cobertura por Ley de Servicio Civil</b>	<b>Fuentes de Educación y Capacitación</b>
Guatemala	No.	La Ley de Servicio Civil Municipal existe pero no es respetada.	INIFOM Universidad Rafael Landívar Universidad San Carlos Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE) Instituto Nacional de Estadística (INCIDE) Fundación Soros Fundación del Azúcar FLACSO
Honduras		El servicio civil municipal es requerido por la Ley Municipal, pero no es respetado.	UNITEC ha montado más de 20 mil sesiones de capacitación para el personal de más de 90% de los municipios.
El Salvador	No.	La Ley de Servicio Civil no ha sido actualizada y no es respetada. COMURES está preparando un nuevo borrador de ley.	ISDEM Red de Universidades de El Salvador para el Desarrollo Sostenible (REDULOCAL) COMURES Proyecto de Desarrollo Municipal (PROMUDE)-GTZ Federación Mundial de Asociaciones y Comunidades Diaconales (DIAKONIA) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- CAPACIDAD 21

	<b>¿Existe la Seguridad Laboral Legal?</b>	<b>Cobertura por Ley de Servicio Civil</b>	<b>Fuentes de Educación y Capacitación</b>
Nicaragua	No.	La Ley de Carrera Administrativa Municipal estaba bajo consideración en la Asamblea Nacional a finales del año 2003. Ésta establecería el Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM).	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) Universidad Católica R. M.
Costa Rica	Sí.	El Código Municipal de 1998, junto con el Sistema Nacional de Capacitación y Formación Municipal (SINACAM). El manual de estándares de administración de personal preparado por UNGL en el año 2000 y adoptado por el 25% de los municipios para el año 2003.	Programa SINACAM IFAM Universidad de Costa Rica/ Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) Universidad Nacional GTZ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal (FUNDEMUCA)
Panamá	No.	Ninguno. No existen descripciones de trabajo estándares para los municipios.	N/A

Uno de los factores más alentadores para el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales ha sido el creciente número de ONG centroamericanas, firmas consultoras y universidades que han establecido programas de asistencia para gobiernos locales. Las universidades de la región, tales como la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC) en Honduras, la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), la Universidad Rafael Landívar en Guatemala y la Universidad Católica R. M. en Nicaragua, han desarrollado programas sobre la administración de los gobiernos municipales y el desarrollo local para capacitar tanto a funcionarios del gobierno municipal como a expertos técnicos con intenciones de laborar en ONG o como consultores. Por supuesto que en casi todos los casos, los gobiernos municipales interesados necesitan fondos de donantes para contratar a estos expertos. No obstante, la manifestación de estas nuevas fuentes nacionales de asistencia técnica y capacitación son una buena alternativa a los institutos de desarrollo municipal dirigidos por los gobiernos centrales ya que los primeros son menos burocráticos, más innovadores y más atentos a las necesidades de los gobiernos municipales. Además, para los gobiernos municipales es más fácil solicitar una rendición de cuentas a las nuevas fuentes de asistencia que al gobierno central.

En algunos países, las ONG, los consultores y los profesores universitarios dedicados al fortalecimiento de la gobernabilidad local han formado organizaciones redes tales como la Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal (RENICAM – Guatemala), la Red Nicaragüense por la Democracia y Desarrollo Local, y la Red de ONG para el Desarrollo Local (El Salvador). Las organizaciones que pertenecen a estas redes han cooperado de cerca con las asociaciones de gobiernos municipales y sirven no solamente como puntos de contacto para los

gobiernos locales en busca de asistencia, sino también como aliadas claves de los líderes de gobiernos municipales interesados en impulsar iniciativas de reforma política.

### **Figura III-5. Cooperando con Empresas Locales para Atender la Explosión de Necesidades Comunitarias – Choloma, Honduras**

**Desafío:** Choloma es uno de los municipios más dinámicos de Honduras, en gran parte debido al establecimiento de maquilas y de empresas secundarias de industria y comercio que las atienden. El crecimiento de la población por las maquilas incrementó la demanda de servicios por parte del gobierno del Municipio de Choloma (vivienda, agua, transporte público y la reglamentación comercial). Esto, a su vez, creó la necesidad de incrementar los ingresos operativos y de inversión por parte del gobierno municipal.

**Acciones Tomadas:** El gobierno del Municipio de Choloma ejecutó una estrategia intencionada para incrementar ingresos y a la vez mejorar la calidad de los servicios. Aunque las maquilas estaban dispensadas de pagar impuestos sobre sus operaciones, las autoridades de Choloma las convencieron a que recaudaran los impuestos sobre los sueldos de los empleados. Además, el gobierno municipal se aseguró de que las maquilas pagaran las cuotas adecuadas por los servicios suministrados por el gobierno municipal. El gobierno municipal también recaudó sistemáticamente los impuestos de parte de las empresas comerciales secundarias, asegurándose de guardar expedientes exactos sobre negocios nuevos y existentes. Al aumentar la recaudación de impuestos, las autoridades de Choloma hicieron esfuerzos por mejorar los servicios y controlar los costos operativos del gobierno municipal de forma transparente para poder calificar para préstamos y concesiones de parte de los donantes.

**Resultados Logrados:** Los ingresos recaudados por el gobierno municipal de Choloma incrementaron en un 340 por ciento entre 1995 y el 2002 de 12,3 millones de Lempiras a 42 millones de Lempiras.

## **La Administración Financiera**

Esta sección aborda el desempeño de los gobiernos municipales en cuanto a la recaudación de ingresos y la contabilidad, y los controles financieros.

### ***Ingresos Locales***

Durante el período entre 1995 y 2003, el crecimiento de los ingresos recaudados por los gobiernos municipales se mantuvo estable o con un cambio no significativo en los seis países centroamericanos (véase Cuadro III-10). Con la excepción de Nicaragua y Honduras, las recaudaciones de ingresos locales fueron mucho menores al 1 por ciento del PIB durante ese período. Esto se debe principalmente a que las leyes impositivas no permiten a los gobiernos municipales establecer impuestos o fijar las tasas de los impuestos, aunque también fueron factores la voluntad de los funcionarios locales de gravar impuestos y el estado general de las economías centroamericanas. La relación entre los ingresos recaudados en las capitales nacionales y el resto del país también permaneció igual a lo largo del período.

### ***La Administración Financiera Integrada***

Todos los países centroamericanos menos Nicaragua y Panamá han empezado a mejorar las prácticas de administración financiera municipal, aunque aún falta mucho por hacer. Se ha hecho énfasis en crear sistemas integrados de administración financiera que cubran las funciones de presupuestos, contabilidad, tesoros, y controles internos y externos. Los funcionarios de los

gobiernos municipales carecen de las capacidades técnicas y del equipo de procesamiento de datos necesarios para desarrollar y operar dichos sistemas. La capacidad de las instituciones supremas de auditoría y las otras autoridades nacionales de apoyar el desarrollo de los sistemas integrados de administración financiera necesita ser fortalecida. Las organizaciones sociales civiles interesadas en promover la vigilancia ciudadana sobre las acciones gubernamentales también necesitan ampliar su conocimiento acerca del uso de dichos sistemas para poder producir información útil para sus propósitos. En general, las asociaciones de gobiernos municipales aún no se han involucrado en esfuerzos por promover el desarrollo de los sistemas integrados de administración financiera.

**Cuadro III-10. Generación de Ingresos Locales**

	<b>Fuentes Principales</b>	<b>Crecimiento de Ingreso</b>	<b>Aportación de la Ciudad Capital</b>	<b>% de Gastos para Costos Operativos</b>
Guatemala	No hay disponible.	Del 0,09% del PIB en 1999 al 0,11% del PIB en 2001.	32% en 1998; 39% en 2000.	No hay disponible.
Honduras	Impuesto sobre la industria y el comercio, impuesto sobre la propiedad, cuotas por servicios.	Del 0,99% del PIB en 1995 al 1,16% del PIB en 2001.	63% promedio entre 1995-2001 para Tegucigalpa y San Pedro Sula.	46% en 2002.
El Salvador	Cuotas por servicios, impuesto sobre bienes, alumbrado público y limpieza de calles.	Del 0,4% del PIB en 1995 al 0,5% del PIB en 2000.	Promedios 1997–2002: Total de ingresos tributarios, 36%; impuestos, 41%; cuotas, 35%.	62% en 1998; 54% en 2001.
Nicaragua	Impuesto sobre las ventas, impuestos fijos sobre bienes y cuotas.	Del 1,9% del PIB en 1998 al 2,1% del PIB en 2002.	42% en 1997; 30% en 2000.	58% en 1998; 50% en 2002.
Costa Rica	Impuesto sobre las actividades económicas ( <i>patentes</i> ).	Del 0,3% del PIB en 1995 al 0,4% del PIB en 2002.	26% 1999; 21% 2002.	75% promedio 1995-2002 (incluyendo transferencias).
Panamá	Impuestos empresariales y comerciales (no a la venta); cuotas por servicios.	Ninguno. Total cerca del 0,5% del PIB anualmente.	56,7% en 2002. Ingreso per cápita USD \$29.70 frente a un promedio de USD \$7.43 en otros lados.	70% (24% transferido a juntas comunales; 2% para inversión).

El único país que ha intentado llevar a cabo una evaluación de las prácticas administrativas financieras de los gobiernos municipales es Costa Rica (los resultados aparecen en el Cuadro III-11). En los otros cinco países, no existe un análisis de los puntos de partida que permita comparar las capacidades entre los gobiernos municipales o desarrollar programas amplios de mejoramiento. Recientemente, la USAID realizó una encuesta sobre las prácticas administrativas financieras que ofrece alguna información inicial, pero las autoridades en cada país tendrán que realizar evaluaciones más detalladas para poder diseñar programas efectivos de asistencia técnica y capacitación.

**Cuadro III-11. Sistemas de Contabilidad y Control**

	<b>¿Sistema Coherente?</b>	<b>Datos de Evaluación de Desempeño</b>	<b>Desafíos Principales</b>	<b>Prácticas de Control Externo</b>
Guatemala	No. El Código Municipal (2002) propone el establecimiento de un sistema integrado y de oficinas financieras en todos los gobiernos municipales para el año 2006.	No hay disponibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cuotas por servicios no fijadas según los costos.</li> <li>· Tasas impositivas sin actualizarse.</li> <li>· Cumplir con el plazo establecido (2006) para que todos los gobiernos municipales implementen el Sistema Integrado de Administración Financiera y un Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG).</li> <li>· Se necesita catastro.</li> </ul>	<p>La Contraloría General de Cuentas no utiliza procedimientos uniformados para realizar auditorías.</p> <p>El Código Municipal (2002) autoriza la formación de comisiones ciudadanas municipales de auditoría social</p>
Honduras	Todavía no. La Ley de Municipios propone la asignación de un auditor interno en todos los gobiernos municipales con ingresos > 1 millón de Lempiras.	No hay disponibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Todos los aspectos.</li> <li>· Difundir los sistemas de control interno en gobiernos municipales apoyados por la USAID a otros municipios.</li> <li>· Potencial politización del Tribunal de Cuentas.</li> </ul>	<p>El Tribunal de Cuentas realiza auditorías de forma esporádica.</p> <p>Los programas de auditoría social están siendo elaborados de forma activa, se han instalado 22 Comisiones de Transparencia Municipal</p>
El Salvador	Sí. Se ha logrado avanzar bastante en el diseño y en la implementación de la administración financiera integrada	No hay disponibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Eliminar la influencia política partidista dentro del Tribunal de Cuentas.</li> <li>· Instalar el sistema integrado de administración financiera a nivel nacional.</li> <li>· Se necesita revisar la Ley Tributaria Municipal para permitir más impuestos locales.</li> </ul>	<p>Audidores internos y externos nombrados por el Concejo Municipal. Corte de Cuentas vigila estándares del sistema y realiza auditorías financieras y administrativas.</p>
Nicaragua	No.	30 gobiernos municipales de una muestra de 32 calificaron de "inadecuados" en 1996 referente a los sistemas de contabilidad, las capacidades de funcionarios que	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Todos los aspectos.</li> <li>· Politización de la Oficina de la Contraloría General (ahora Tribunal Superior de Cuentas).</li> </ul>	<p>El Contralor General llevó a cabo 19 auditorías municipales en el año 2001 y 18 en el año 2002.</p> <p>Las ONG empezaron a entrenar a las comunidades en auditorías sociales,</p>



	¿Sistema Coherente?	Datos de Evaluación de Desempeño	Desafíos Principales	Prácticas de Control Externo
		los administraron, los controles internos y la calidad de la información financiera brindada.		pero aún no se practican ampliamente.
Costa Rica	Reformas administrativas hechas en varios municipios pero no en el sistema en su totalidad.  Pendiente ley para hacer que los gobiernos municipales sean responsables del control interno.		El Informe Anual del Contralor General de 2001 indica: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de presupuesto/ planificación con miras a resultados.</li> <li>• Planes operativos no cumplen con requisitos técnicos y legales.</li> <li>• Débil rendición a funcionarios electos y al público.</li> <li>• Superávit operativo en un 70% de los municipios.</li> <li>• Infrecuente revisión de cuotas por servicios; recaudos atrasados.</li> </ul>	
Panamá	No. Sistema de precontrol.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• La asignación de autoridades para la contabilidad y el control no son efectivos ni eficientes.</li> <li>• Las cuotas por servicios no se basan en los costos reales.</li> </ul>	No hay fondos para que la Contraloría General realice auditorías; no existen controles externos de parte de los Concejos Municipales o de los ciudadanos.

El principal avance logrado en mejorar la administración financiera de los gobiernos municipales se dio en El Salvador y Honduras. En Guatemala, las revisiones hechas al Código Municipal en el año 2002 requirieron de la instalación de sistemas integrados en todos los municipios—esta meta será difícil de alcanzar, pero el requisito legal servirá para ayudar a los promotores de acción en esta área. La Oficina del Contralor General de Costa Rica ha estado activamente involucrada en la evaluación de las capacidades de la administración financiera de los gobiernos municipales del país. Con la ayuda de donantes, muchos de los gobiernos municipales de Costa Rica están mejorando sus prácticas, pero al igual que otros aspectos de la gestión de gobiernos municipales, el desempeño en esta área varía de un municipio al otro. Nicaragua aún no ha prestado mucha atención a mejorar las prácticas administrativas financieras de los gobiernos municipales. La reestructuración de la Oficina del Contralor General a un Tribunal de Cuentas, sumado a los arreglos para compartir el poder entre los dos principales partidos políticos, puede detener los esfuerzos por la reforma; la interferencia política en las operaciones de las entidades hermanas en El Salvador y Honduras es también motivo de

preocupación. En Panamá, las prácticas de precontrol tradicional siguen en vigencia y se ha logrado avanzar muy poco en los esfuerzos por mejorar la administración financiera de los gobiernos municipales.

### **Figura III-6. Sistema Adaptable para las Encuestas de Catastros Elaborado en Nicaragua**

Las encuestas de catastro exactas son indispensables para evaluar los impuestos sobre la propiedad y para propósitos de planificación municipal. Sin embargo, muchos gobiernos municipales carecen del conocimiento técnico o de los recursos financieros para llevarlas a cabo. En vista de este problema, en Nicaragua se elaboró una herramienta simplificada para llevar a cabo los catastros municipales (Sistema de Catastro, SISCAT) con la asistencia de la Agencia Danesa de Cooperación Internacional (DANIDA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El SISCAT puede utilizarse en municipios de todo tamaño y ha sido aplicado por 121 gobiernos municipales para obtener la información necesaria para mejorar su recaudación de impuestos y para preparar planes de desarrollo municipal. AMUNIC reporta que la mayoría de los gobiernos municipales que adoptaron el SISCAT incrementaron en un 50 por ciento los ingresos recaudados por impuestos sobre los bienes.

Un municipio donde se introdujo el SISCAT fue Santo Tomás. Los esfuerzos por implementar el SISCAT iniciaron en 1996 con tres propósitos: (1) incrementar la recaudación de impuestos sobre la propiedad; (2) mejorar la entrega de servicios municipales; y (3) mejorar el uso territorial y la planificación del desarrollo urbano. Hasta ese año, los impuestos sobre la propiedad se evaluaban en base a declaraciones certificadas presentadas por terratenientes sin el beneficio de visitas al sitio por parte de funcionarios del gobierno municipal.

Santo Tomás implementó el SISCAT en siete pasos:

1. Campaña de información pública.
2. Compra de equipo de encuesta y registro.
3. Creación de un equipo técnico local y de capacitación.
4. Preparación de un plan de ejecución y un calendario.
5. Preparación de formularios de encuesta, planes y gráficos.
6. Encuestas: medición de lotes; entrevistas sobre mejoras; indicación de carreteras y servicios; cartografía y registro.
7. Establecimiento de tasas y planes impositivos.

La recaudación de impuestos sobre la propiedad se incrementó en un 106 por ciento en Santo Tomás entre 1995 y 1999. Claves para el éxito fueron el apoyo de los alcaldes, la aceptación del sistema, la participación de los ciudadanos y el establecimiento del equipo técnico local.

### ***Control***

En el caso de sistemas integrados de administración financiera que han sido bien diseñados, el control interno debiera ser responsabilidad de la entidad gubernamental que incurre los gastos (en este caso, los gobiernos municipales) y el control externo debiera de ser responsabilidad de una entidad bajo el poder legislativo del gobierno (en este caso, los concejos municipales) y debiera de ser complementado por “auditorías sociales” llevadas a cabo por grupos de ciudadanos. Los únicos dos países de América Central en que regularmente las instituciones supremas de auditoría han logrado realizar auditorías externas de los gobiernos municipales han sido Costa Rica y El Salvador. Honduras, Nicaragua y Guatemala han tomado medidas para introducir las auditorías sociales. En los primeros dos países, las instituciones supremas de auditoría cooperaron con las ONG para familiarizar a los ciudadanos con prácticas útiles. Los

ciudadanos ejercieron su derecho de vigilar las acciones de los gobiernos durante el período de recuperación tras el Huracán Mitch y ahora están haciendo lo mismo con los proyectos de los fondos de inversión social en sus comunidades.

### Figura III-7. Procedimientos de Auditoría Social en Honduras

Con el fin de reforzar el control sobre el uso de los recursos al Comisionado Municipal, (del cual se hablará más detalladamente más adelante), se le asignó dentro de sus funciones el ejercer la contraloría social, la cual puede ser orientada de acuerdo con lo siguiente:

1. Vigilar que las autoridades, funcionarios y empleados cumplan con la Constitución de la República y demás leyes del país.
2. Velar por que los municipios cumplan con la realización de los canales y los mecanismos para que la comunidad participe en la solución de los problemas del municipio, y por que ésta reciba los derechos que le corresponden y que además cumpla con sus obligaciones.
3. Velar por que las autoridades municipales cumplan con el bienestar social y material del municipio, y ejecuten programas y obras públicas y de servicios.
4. Velar por que los municipios fomenten y regulen la actividad comercial, industrial, de servicio y otras, y se posibilite la generación de empleo local.
5. Velar por que los municipios controlen y regulen los espectáculos públicos, lugares de diversión, entretenimiento, uso social u otros de interés público.
6. Vigilar que las autoridades hagan una correcta administración de la Hacienda Municipal,
7. Velar por que se preserve y difunda el patrimonio histórico y las tradiciones cívico-culturales de los municipios.
8. Velar por que en los municipios se le brinde a la población más desposeída seguridad social y económica.
9. Supervisar los procesos de licitación, contratación, ejecución y evaluación de las obras de inversión municipal.
10. Velar por que los municipios definan y cumplan con los planes de desarrollo municipal, que se haga uso y explotación racional de los recursos del municipio que no atenten con el ecosistema y el ambiente.
11. Velar por la armonía y la tranquilidad social, el respeto a los derechos humanos, la seguridad ciudadana, solidaridad entre los pueblos y a que las acciones para el desarrollo se hagan con justicia y equidad.

*Fuente: FUNDEMUN, Manual para el Comisionado Municipal (Honduras, 2002).*

### Nuevas Iniciativas—Mancomunidades

Una de las iniciativas más prometedoras que los líderes de los gobiernos municipales han tomado para mejorar el desempeño de los gobiernos ha sido el establecimiento de mancomunidades. Las mancomunidades son estructuras asociativas de gobiernos municipales que provienen de España. Mediante las mancomunidades, los gobiernos municipales pueden unir esfuerzos: (1) para brindar servicios específicos que van más allá de la capacidad de un gobierno municipal por sí sólo o para brindar servicios de una manera más eficiente a través de una sola fuente; o (2) para llevar a cabo una función administrativa de forma conjunta. Las razones por las que se establece una mancomunidad son usualmente muy prácticas. No existen gobiernos estatales, provinciales o departamentales que operen en un nivel de gobierno intermedio, es decir entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Los servicios de mantenimiento de carreteras rurales o consideraciones del sector público tales como la protección ambiental o el desarrollo

económico regional, pueden ser abordados de una forma mucho más eficaz y eficiente al nivel regional.

No obstante el ambiente adverso político en que operan, los líderes de los gobiernos municipales de Centroamérica han comprendido que las mancomunidades les ofrecen la oportunidad de tomar iniciativas para servir mejor a sus electores. Por ejemplo, en Panamá—donde queda mucho por hacer para definir mejor las responsabilidades de los gobiernos municipales y eliminar las líneas de autoridad cruzadas entre las autoridades municipales—algunos alcaldes emprendedores y representantes de corregimientos han decidido crear mancomunidades con capacidad de actuar de una manera más eficiente y efectiva frente a lo que sus propios municipios pudieran hacer de forma individual.

Los líderes de los gobiernos municipales centroamericanos también han visto en las mancomunidades la oportunidad de crear un vehículo flexible para la colaboración inter-municipal que pueden utilizar, una vez creadas, para ejecutar programas adicionales y para coordinar acciones con agencias del gobierno central, organismos donantes y ONG.

El apoyo de España ha sido fundamental para ayudar al movimiento asociativo en el establecimiento de mancomunidades en América Central. Honduras y El Salvador han formado el mayor número de mancomunidades hasta la fecha, 55 y 50 respectivamente. En Nicaragua hay seis<sup>16</sup> y en Panamá cuatro.

En El Salvador las mancomunidades se enfocan en coordinar el desarrollo de la infraestructura. En Honduras las mancomunidades son multipropósito al igual que en Guatemala (véase Cuadro III-12).

**Cuadro III-12. Mancomunidades Hondureñas**

<b>Interés Compartido</b>	<b>% del Total de 55 Mancomunidades</b>	<b>Contenido</b>
Desarrollo Regional	29%	Papel del gobierno municipal en la promoción del crecimiento económico.
Ambiente	29%	Administración de una variedad de recursos naturales dentro de los municipios.
Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales	14%	Fortalecimiento de la gerencia administrativa y financiera.
Derechos de los Gobiernos Municipales	10%	Negociaciones con autoridades del gobierno central que afectan la autonomía de los gobiernos municipales y la descentralización.
Infraestructura	5%	Proyectos de construcción.
Entrega de Servicios	5%	Entrega conjunta de servicios.
Coordinación con otros organismos	4%	Coordinación con entidades del gobierno central, compañías, ONG, etc.

Fuente: Sócrates Rizzo, *Study to Propose a Fiscal Decentralization Strategy Within the Framework for the Expanded Strategy for Poverty Reduction* (El Salvador, Julio 2002).

<sup>16</sup> En términos estrictamente legales, existe solamente una debido a problemas relacionados al establecimiento legal de mancomunidades, pero las otras cinco asociaciones funcionan de la misma manera.

En Nicaragua, se han establecido cinco asociaciones municipales con propósitos específicos que se asemejan a las mancomunidades. Un ejemplo típico es la Asociación de Municipios de la Cuenca del Gran Lago. A través de esta Asociación, 31 gobiernos municipales que rodean el Lago de Nicaragua han unido esfuerzos para ayudar a preservar el lago y sus alrededores. Una de las iniciativas de mancomunidad más interesantes de la región es la Agencia Mancomunada de Rehabilitación y Mantenimiento Vial Rural (AMVIAL) de Nicaragua (véase Figura III-8).

**Figura III-8. AMVIAL, Nicaragua**

AMVIAL fue creada en 1999 por nueve gobiernos municipales en el departamento de Rivas para rehabilitar carreteras destruidas por el huracán Mitch. Los entonces alcaldes querían buscar, no solamente una manera de atender esa apremiante necesidad sino también algo que les permitiera mantener las carreteras a largo plazo. Obtuvieron entonces un equipo donado por el Gobierno de Alemania y formaron AMVIAL para que operara como una pequeña compañía para-estatal. Los nueve alcaldes fungen en su directorio y coordinan las actividades de rehabilitación y mantenimiento de la organización. AMVIAL ha asistido en la organización de 54 comités viales basados en la comunidad cuya función ha sido la promoción de actividades voluntarias en grupo para trabajar con AMVIAL en la reconstrucción, así como actividades individuales de limpieza y de mantenimiento. Los comités también monitorean las condiciones viales, informan a AMVIAL cuando se requiere mantenimiento y “auto-vigilan” el uso vial. Hasta la fecha, AMVIAL ha rehabilitado más de 189 kilómetros de carreteras rurales. El personal de AMVIAL calcula que puede rehabilitar carreteras con un ahorro mayor al 40 por ciento de lo que los municipios tendrían que pagarles a contratistas particulares. Opinan que la calidad de su trabajo es mejor ya que están conscientes de que tendrán que mantener las carreteras y que también tendrán que utilizarlas puesto a que son habitantes de la región. Uno de los resultados más impresionantes de la experiencia de AMVIAL ha sido el éxito que se ha tenido en promover la unión de los ciudadanos así como la acción comunitaria para abordar una necesidad compartida.

Finalmente en Panamá, las cuatro mancomunidades han sido creadas con cooperación técnica de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (FUNDEMUCA) así como con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Estas mancomunidades han sido explícitamente estructuradas para que puedan servir de vehículo para varios tipos de cooperación entre los gobiernos municipales participantes, según lo decidan sus líderes. Tres de las cuatro mancomunidades fueron establecidas con el propósito de crear una unidad técnica común para liderar acción en varias áreas, tales como la planificación intermunicipal, la preparación de proyectos y la entrega conjunta de servicios. Los técnicos que trabajan en estas unidades fueron contratados mediante competencia abierta y no están sujetos a ser reemplazados cuando se elijan nuevos líderes municipales. Los municipios pertenecientes a cada mancomunidad acordaron una fórmula para compartir los costos de los técnicos y de las operaciones de las unidades técnicas. Las unidades han sido establecidas para operar sin líneas de autoridad cruzadas y para operar de la forma más racional posible bajo los actuales reglamentos del gobierno central. Las tres mancomunidades que han sido establecidas como unidades técnicas comunes son la Asociación de Municipios de Veraguas (cuatro municipios), la Asociación Intermunicipal de los Santos (seis municipios) y la Asociación de los Municipios de la Comarca de Ngobe Buglé (todos los municipios). La cuarta mancomunidad, la Asociación de Municipios de Chiriquí Oriente, fue creada para lidiar con los impedimentos causados por el requisito de obtener la aprobación previa del representante de la Oficina del Contralor General para todas las transacciones financieras. Debido a que el representante del Contralor General para toda la provincia de Chiriquí Oriente

está asignado a la capital de la provincia, los empleados de la mayoría de los municipios tenían que viajar hasta la capital cada vez que tenían que proceder con una acción del gobierno municipal que requiriera de financiamiento. En vista de lo anterior, los municipios de San Félix, Remedios, Tolé y San Lorenzo crearon una mancomunidad con el propósito inicial de contratar a una persona que viajara entre los municipios miembros y la capital para obtener la aprobación de los fondos.

### **Figura III-9. Uniendo Fuerzas para Mejorar la Recaudación de Impuestos – Provincia de Los Santos, Panamá**

**Desafío:** Cuatro distritos municipales de la provincia de Los Santos necesitaban mejorar la recaudación de los impuestos locales. Los dirigentes municipales identificaron los siguientes problemas que afectaban las recaudaciones de ingresos: (1) Catastros y listas de contribuyentes inadecuadas o no existentes, y (2) contabilidad y control de impuestos recaudados inadecuados. En consecuencia, los presupuestos municipales eran poco útiles y los informes a los concejos municipales siempre llegaban atrasados e incompletos.

**Acciones Tomadas:** Los cuatro distritos municipales establecieron una autoridad impositiva conjunta (Departamento de Recaudación Mancomunado) y sentaron cuatro metas para la misma: (1) establecer normas y estándares uniformes para la recaudación de impuestos; (2) mecanizar los procedimientos de recaudación; y (3) mejorar la información disponible a los contribuyentes (mediante catastros y una mejor contabilidad para los impuestos atrasados). Los gobiernos municipales acordaron delegar la responsabilidad por la recaudación de impuestos específicos en los cuatro municipios al Departamento de Recaudación Mancomunado. A la vez, dejaron la autoridad sobre otros impuestos a cada gobierno municipal. El Departamento de Recaudación Mancomunado colaboró de cerca con los comités financieros de cada concejo municipal y obtuvo la cooperación de varias organizaciones del gobierno central en tanto reorganizaba las operaciones de recaudación. Entre ellas se destacan el Contralor General, la Dirección General de Catastros, la Unidad Técnica de Asistencia Municipal y el Ministerio de Industria y Comercio. La cooperación por parte de las autoridades del gobierno central fue facilitada por la existencia de la autoridad impositiva conjunta.

**Resultados:**

- Los ingresos provenientes de impuestos comerciales e industriales incrementaron en un 7 por ciento entre 1999 y 2001 frente a un promedio del 3 por ciento a nivel nacional. La recaudación de impuestos tuvo un menor costo para los gobiernos municipales participantes.
- Los alcaldes y miembros de los concejos empezaron a recibir información actualizada sobre los ingresos tributarios, ayudándoles así a hacer una mejor planificación y permitiéndoles comparar los ingresos de diferentes períodos.
- Los catastros brindaron información útil para otros propósitos de la gobernabilidad local.
- Se instituyeron mejores procedimientos para recaudar y rendir cuentas por impuestos atrasados.
- Se presentaron informes más oportunos y exactos al Contralor General.

## **Reformas en las Prácticas Democráticas Locales, 1995–2003**

Uno de los cambios más impactantes en el desarrollo de Centroamérica desde mediados de la década de los 90, ha sido la influencia bastante expandida que tienen ahora las organizaciones de la sociedad civil sobre las reformas de políticas, el desarrollo de las bases y la participación ciudadana. Como secuela de las guerras en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, surgieron muchos tipos de organizaciones de la sociedad civil para jugar un papel activo en la reconstrucción de esas sociedades. Estas organizaciones laboraban para asegurar que los derechos ciudadanos fueran protegidos, inculcados y practicados, y hacían énfasis sobre la importancia de

la participación ciudadana en la toma de decisiones y de la gobernabilidad. Lo mismo ocurrió en Honduras tras el paso del huracán Mitch. En todos estos cuatro países los líderes cívicos cooperaron con los funcionarios locales electos para promover el uso de mecanismos para involucrar a los ciudadanos en la gobernabilidad local y en el desarrollo de los procedimientos para la planificación participativa del desarrollo a fin de forjar un consenso sobre las prioridades para el desarrollo comunitario y regional.

### **Figura III-10. La Participación Ciudadana Mejora el Servicio de Agua en Catacamas (Olancho), Honduras**

**Desafío:** Al acercarse el año 2000, el servicio de agua en el municipio de Catacamas empeoraba. El volumen del agua, las horas de operación y la calidad del agua decrecían y los ciudadanos exigían que se tomara acción. En respuesta a esta demanda, el gobierno municipal solicitó formalmente que la autoridad nacional del agua (SANAA) y la Asamblea General aprobaran la descentralización de las instalaciones de agua y saneamiento, lo cual ocurrió en diciembre de 2000.

**Acciones Tomadas:** En consulta con dirigentes cívicos locales, los funcionarios del gobierno municipal decidieron crear una entidad autónoma para que se hiciera cargo de varios servicios municipales (agua, alcantarillado, disposición de desechos sólidos y limpieza de vías) así como de estructurar la entidad de manera que operara de forma participativa. Se estableció la Unidad Desconcentrada Participativa con los siguientes miembros del directorio: el alcalde, dos miembros concejales, dos representantes de patronatos, y un representante de cada sistema escolar, de la cámara de comercio y de otras organizaciones de la sociedad civil. El directorio acordó formalmente operar de manera apolítica. Catacamas celebró una reunión pública donde los ciudadanos aprobaron la forma en que fue organizada la unidad. A partir de ese momento, la unidad tomó las medidas para hacer un inventario de los usuarios y establecer un sistema para cobrar cuotas y llevar la contabilidad separada de los ingresos y costos para cada servicio. Se identificaron nuevas fuentes de agua y la unidad hizo planes para administrar un sistema de agua más amplio.

**Resultados:**

- El número de usuarios de agua incrementó de 3,800 a 4,250 para el año 2003.
- La unidad negoció un acuerdo con SANAA para construir una nueva planta de tratamiento del agua.
- En una reunión pública se acordó con los consumidores, incrementar las tarifas del agua en vista de la mejoría en los servicios brindados y de financiar la instalación para el tratamiento del aguas.
- Los ingresos por cuotas se incrementaron en un 200 por ciento.

### **Los Mecanismos de Participación**

El Cuadro III-13 muestra dónde se han establecido los mecanismos más comunes para la participación ciudadana de forma legal y si es que están funcionando. La mayoría de estos mecanismos fueron establecidos a partir de 1995. Los dirigentes de la sociedad civil y de los gobiernos municipales laboraron arduamente para codificar los mecanismos en la ley, mecanismos que hoy en día se utilizan ampliamente por toda la región. El desafío actual es incrementar el número de municipios que disponen y usan estos mecanismos. En muchos casos, tanto los funcionarios electos como los ciudadanos necesitan convencerse de que es de su interés utilizar los mecanismos de participación. Otro desafío (véase discusiones en informes de países para Nicaragua y otros países) es aprender las técnicas más útiles para facilitar las discusiones en grupo así como la toma de decisiones.

**Cuadro III-13. Nuevas Iniciativas de los Gobiernos Municipales**

	<b>Desarrollo Local</b>	<b>Mancomunidades</b>	<b>Otras Iniciativas</b>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Código Municipal 2002 requiere que todos los gobiernos municipales tengan una oficina de planificación (40% instaladas a la fecha).</li> <li>La Ley de Concejos de Desarrollo 2002 requiere Concejos Municipales y Concejos Comunitarios (150 de 311 y 3.848 instalados a la fecha).</li> </ul>	Nueve más dos que se están instalando hasta mayo del 2003.	Sesiones de Rendición de Cuentas y prácticas adoptadas por los gobiernos municipales de Quiché y la Zona Paz bajo proyecto de USAID.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa piloto en 2001 para la planificación de proyectos FHIS a nivel municipal.</li> <li>Red de Desarrollo Local formada por las ONG hondureñas para promover la facilitación de los gobiernos municipales.</li> </ul>	Existen 55, con la participación de 282 gobiernos municipales. Tres áreas principales de cooperación son el desarrollo regional (29%), la administración de los recursos naturales (29%), y la administración municipal (14%). 69% de las mancomunidades abarcan cinco o más gobiernos municipales.	Concejos Intermunicipales utilizados por funcionarios locales electos para coordinar actividades municipales y mancomunadas.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>La "Estrategia Nacional de Desarrollo Local" fue adoptada en el año 2000.</li> <li>La estrategia requiere "Planes Participativos de Desarrollo Local". Las transferencias y recursos del FISDE están siendo utilizados acorde a estos planes en 70% de los municipios. Algunos planes (estimado 10%) van más allá de la prioridad de inversión e incluyen el desarrollo urbano y regional.</li> <li>Red de Desarrollo Local (red de ONG) activa en los gobiernos municipales.</li> </ul>	Existen aproximadamente 50 de forma legal principalmente para administrar programas conjuntos de infraestructura.	Alguna privatización de servicios locales.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los "Comités de Desarrollo Local" están compuestos de representantes comunitarios y operaban en el 78% de municipios en el año 2000.</li> </ul>	Seis asociaciones con propósitos específicos y una mancomunidad están operando.	



	<b>Desarrollo Local</b>	<b>Mancomunidades</b>	<b>Otras Iniciativas</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Sistema Único de Planificación Municipal iniciado en el año 2002, bajo el cual los gobiernos municipales facilitan la trabajo de los comités de desarrollo local que producen Planes de Desarrollo Municipal, Planes Municipales de Inversión y los Presupuestos de Proyectos Municipales.</li> <li>• Nueva ley de transferencia requiere finalizar Planes de Desarrollo Municipal para ser elegible.</li> </ul>		
Costa Rica	No es prioridad nacional pero 4 gobiernos municipales cooperan con la GTZ para implementar la planificación participativa. Otros 16 programados para hacer lo mismo. Algunos cuantos gobiernos municipales están comprometidos con promover activamente la inversión.	Se han establecido diez de los cuales 7 están funcionando. La mejor conocida es la Federación de Municipalidades de los Cantones Productores de Banano.	Oficina para Asuntos de la Mujer establecida en 37 municipios.
Panamá	No se llevan a cabo al nivel de los municipios; responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.	Cuatro mancomunidades operando actualmente que pueden ser utilizadas por los gobiernos municipales participantes para llevar a cabo una variedad de funciones en conjunto.	

La participación ciudadana efectiva requiere de acceso a la información que utilizan funcionarios de gobierno. Dos de los seis países cuentan con leyes de acceso a la información pero éstas no son bien conocidas ni obedecidas. De hecho, el propósito y límites razonables del acceso a la información son conceptos que requieren de una discusión más amplia dentro de la sociedad civil, al igual que discusiones sobre los tipos de procedimientos necesarios para asegurar que la información esté disponible una vez que sean aprobadas las leyes. Este proceso se ha iniciado en Nicaragua donde se busca la aprobación de una nueva ley.

### **La Planificación del Desarrollo Participativo**

Los gobiernos municipales de varios países han empezado a asumir una nueva responsabilidad en los últimos años: la de facilitar la planificación del desarrollo participativo. Los procesos de planificación que los gobiernos municipales han comenzado a promover

implican la convocatoria de los representantes de los sectores principales de sus municipios (e.g. comercio, industria, clubes de madres, organizaciones de servicio social) para participar en una serie de foros permanentes a fin de llegar a un consenso sobre las prioridades del desarrollo comunitario y las acciones a ser emprendidas tanto por las entidades del gobierno municipal como los participantes mismos.

Cuando surgió la idea de que las autoridades municipales hicieran esto, el énfasis era el desarrollo económico regional. La idea consistía en reunir a las autoridades municipales con los representantes de la comunidad para crear planes de desarrollo económico. Por ejemplo, los municipios en la región del Valle de Sula de Honduras cooperaron con las cámaras de comercio para identificar oportunidades de inversión. El término “Desarrollo Económico Local” se acuñó para identificar esta práctica. Más adelante, el término “Desarrollo Local” se promovió para comunicar la idea de que los planes debían abordar el bienestar social y la protección ambiental así como el desarrollo económico y que debían también incluir consultas con una variedad de sectores comunitarios.

En cinco países centroamericanos (todos menos Panamá), los gobiernos municipales ahora están explorando formas de llevar a cabo la planificación participativa del desarrollo local. Un desafío importante que enfrentan es cómo incorporar las decisiones que surjan de la planificación comunitaria de base en los procesos de la toma de decisión del gobierno central.

### **El Progreso Alcanzado en Cada País**

La gobernabilidad participativa local se está promoviendo de forma más agresiva en Honduras, El Salvador y Nicaragua.

En Honduras los gobiernos municipales están utilizando muchos tipos de mecanismos de participación. La Ley de Municipios, por ejemplo, ahora requiere que los funcionarios del gobierno municipal celebren cinco cabildos abiertos al año. Estos mecanismos han funcionado bien a los niveles comunitarios para llegar a un consenso sobre las prioridades de los gobiernos locales a pesar del clientelismo que se ejerce dentro de los dos partidos políticos tradicionales de Honduras. Se están llevando a cabo esfuerzos piloto para aplicar la planificación participativa a los proyectos del FHIS. Con la decisión del Presidente Maduro de destacar la descentralización y promover una cooperación más cercana con las organizaciones de la sociedad civil, la perspectiva para un aumento continuo en la participación ciudadana parece ser buena.

En El Salvador las consultas entre la ciudadanía a los niveles de la comunidad y de los gobiernos municipales son comunes (véase la Figura III-11) a pesar de que este país ha codificado menos mecanismos dentro de sus leyes que otros. Según las encuestas realizadas por la Universidad de Pittsburg con socios salvadoreños, el número de contactos entre los ciudadanos y funcionarios de los gobiernos municipales incrementó en un 50 por ciento entre 1995 y 1999. Un vehículo especial que se utiliza en El Salvador para la toma de decisiones participativa son los foros pequeños o mesas, de utilidad para aquellas personas interesadas en temas o sectores particulares. Los planes para el desarrollo participativo que definen prioridades para el desarrollo de la infraestructura, están siendo utilizados en un 70 por ciento de los municipios para determinar el uso de las transferencias del gobierno central y de los fondos para proyectos de inversión

social. Algunos municipios han ampliado esos planes para que incluyan decisiones sobre las prioridades del desarrollo económico regional.

### **Figura III-11. La Planificación Participativa de las Inversiones en la Infraestructura Comunitaria en San Salvador, El Salvador**

**Desafío:** Hasta 1997, las decisiones sobre las inversiones de infraestructura en la ciudad de San Salvador se tomaban por funcionarios de los gobiernos municipales sobre la base de sus impresiones en cuanto a las necesidades de la comunidad, las promesas hechas durante la campaña y las solicitudes de parte de operativos de los partidos políticos que laboraban en los vecindarios donde habitaba un alto número de votantes por el partido en el poder. El gobierno municipal electo en 1998 optó por desarrollar un proceso más participativo para identificar y llevar a cabo los proyectos de inversión.

**Acciones Tomadas:** El primer paso fue celebrar cabildos abiertos en varios vecindarios. La respuesta fue abrumadora. Los ciudadanos presentaron ante los funcionarios del gobierno municipal muchas más ideas y propuestas para proyectos de las que podían ser implementadas. La necesidad de priorizar las propuestas resultó en la creación de mesas zonales que luego presentaron las prioridades que habían sido identificadas y validadas en asambleas vecinales.

Muchos proyectos tuvieron que ser postergados hasta 1999. Ese año, el gobierno municipal desarrolló aún más su proceso participativo para que incluyera los siguientes pasos:

- El concejo municipal hizo un estimado de los ingresos del gobierno municipal y lo restó de los montos necesarios para los servicios permanentes y otros compromisos hasta llegar al monto estimado disponible para la inversión en la infraestructura. El Concejo entonces dividió el presupuesto de la inversión en partidas para los siete distritos del municipio.
- Al mismo tiempo, las mesas zonales (ahora denominadas “Comités de Presupuesto Participativo”) fueron constituidas en cada uno de los siete distritos junto con miembros nombrados por las asambleas comunitarias y luego fueron capacitadas para poder llevar a cabo las tareas del comité.
- Los miembros del Comité visitaron vecindarios para recibir solicitudes de proyectos. Una vez que los comités hicieron un primer intento para priorizar los proyectos, se celebró una reunión de la asamblea del distrito para finalizar las prioridades.
- Cada comité colaboró con los funcionarios del gobierno municipal a cargo de preparar los planes técnicos y presupuestos para cada proyecto. Estos, a su vez, formaron la base para preparar el Plan de Inversión Municipal de cada distrito, los cuales fueron presentados por el Comité de Presupuesto Participativo ante el concejo municipal para su aprobación en un cabildo abierto.
- Los proyectos incluidos en los Planes de Inversión Municipal fueron ejecutados por el gobierno municipal en cooperación con dos comités formados en cada distrito: un Comité de Proyecto y un Comité de Control Ciudadano que hizo los arreglos necesarios para obtener las contribuciones de la comunidad en materia prima y mano de obra y brindó vigilancia comunitaria sobre la ejecución del proyecto.
- Los proyectos que fueron preparados para su implementación, pero que no fueron incluidos en los Planes de Inversión Municipal por razones de presupuesto, fueron presentados varias veces a ONG o donantes internacionales.

**Resultados:**

- Se implementaron los proyectos que las comunidades acordaron eran de la más alta prioridad.
- Los ciudadanos participaron no solamente en la selección del proyecto sino también en la ejecución y vigilancia del mismo.
- Se aprendieron prácticas democráticas locales y las prácticas de gobierno paternalistas y de clientelismo se redujeron. Será difícil que futuros gobiernos municipales vuelvan a las anteriores prácticas de gobierno.

En Nicaragua, la importancia que se le atribuye a la participación ciudadana fue demostrada en el año 2003 con la consideración, por parte de la Asamblea Nacional, de una ley de participación ciudadana. El proyecto de ley codificaría prácticas que ya se llevan a cabo en muchos municipios; por ejemplo, se reporta que en un 78 por ciento de los municipios ya están operando los comités de desarrollo local. Los gobiernos municipales han recibido orientaciones en cuanto a la forma de sistematizar la planificación del desarrollo local, y se inició la capacitación en este ámbito en el año 2002. Se han creado las condiciones para que Nicaragua reúna todos estos elementos y vincule la planificación local con la planificación nacional descentralizada que pretende llevar a cabo el Gobierno del Presidente Bolaños.

**Figura III-12. La Planificación Estratégica Participativa en el Municipio de Santo Tomás, Nicaragua, 2000–2001**

Los dirigentes del gobierno municipal de Santo Tomás aprovecharon los procedimientos de la planificación para el desarrollo designados por la ley a ser aplicados a nivel nacional y los utilizaron para cooperar con los actores de la sociedad civil para establecer un sistema permanente de planificación y de toma de decisiones participativa dentro del municipio. Previo a la elaboración de este sistema, las consultas entre las autoridades del gobierno municipal y los actores de la sociedad civil eran verticales en naturaleza y no participativas. De igual manera, los ciudadanos que participaban en las consultas variaban y no eran responsables de darles el seguimiento debido.

El nuevo sistema elaborado en Santo Tomás gira alrededor de la preparación de un plan de desarrollo a 10 años (la Planificación Estratégica Participativa, PEP) que se utiliza como la base de los presupuestos anuales del gobierno municipal. Se logró la participación comunitaria en cuatro tipos de foros:

- Un Foro Ciudadano celebrado en el año 2000 para introducir el proceso de planificación participativa. Entre los participantes se destacan las autoridades del gobierno municipal y del gobierno central junto con los representantes de la sociedad civil y del sector privado.
- Mesas de concertación sectorial responsables de analizar las necesidades y establecer prioridades dentro de sus áreas temáticas. A cada foro se le asignó capital semente proveniente del presupuesto del gobierno municipal y cada uno se comprometió a generar recursos para las actividades prioritarias identificadas. Se establecieron 10 de estos foros abarcando temas de salud pública, asuntos ambientales, la juventud y demás.
- A los Comités de Barrios y Comarcas se le encargó la tarea de preparar los planes para las actividades prioritarias y de promover apoyo para sí mismos entre los ciudadanos.
- Al Comité Ejecutivo, compuesto por el alcalde y los miembros del concejo, junto con los presidentes de cada foro sectorial, se le encargó asegurar que el proceso participativo funcionara como era debido y de facilitar alianzas entre las entidades comunitarias.
- Mediante su participación en estos foros, las autoridades de Santo Tomás y sus ciudadanos tuvieron éxito en elaborar el PEP inicial así como acordar sobre los presupuestos para los años 2000 y 2001. También colaboraron en la ejecución de 76 actividades en los diez sectores a lo largo de dos años. Se identificaron unas 228 actividades adicionales consistentes con el PEP a ser consideradas para una futura implementación.

Los residentes de Santo Tomás identificaron tres razones por las que tuvo éxito el sistema de planificación participativa:

- Los grupos de ciudadanos tuvieron la oportunidad de participar en foros sectoriales para discutir sus intereses particulares.
- El sistema recibió el apoyo de casi todas las organizaciones comunitarias.
- Los foros comunitarios le permitieron a los ciudadanos participar en la planificación y ejecución de actividades en sus propios vecindarios.

Los Acuerdos de Paz de Guatemala han hecho que los derechos de los ciudadanos y la participación ciudadana tengan una alta prioridad, y enumeraron medidas especiales para proteger los derechos de los pueblos indígenas. La Ley de Concejos de Desarrollo de 2002 establece la creación de los Concejos Municipales (150 de 311 instalados hasta la fecha) y los Concejos Comunitarios (3.848 instalados hasta la fecha). La falta de confianza entre los ciudadanos y la tradición intervencionista de los gobiernos centrales en los asuntos comunitarios así como la manipulación de los grupos comunitarios, han impedido que estos nuevos organismos consultivos operen como fue su intención.

Los ciudadanos costarricenses pueden compararse con los de otros países con largas tradiciones de gobernabilidad democrática. En el caso de Costa Rica, el reto ha sido contrarrestar la apatía tradicional de los ciudadanos respecto a la participación y la auto gobernabilidad local, frente a tantos años gobernabilidad democrática centralizada. Los mecanismos para facilitar la participación ciudadana fueron establecidos hace muchos años, pero su uso ha sido bajo. El Código Municipal revisado (1998) puso en marcha nuevos requisitos para los mecanismos de consulta participativa y la creación de concejos distritales para la planificación del desarrollo. La agencia de desarrollo alemana (GTZ) ha acordado cooperar con 20 gobiernos municipales para ingeniar nuevos procedimientos de planificación participativa.

En Panamá, la participación ciudadana efectiva en la gobernabilidad local aún no ha empezado. Esto se debe principalmente a que el gobierno sigue siendo altamente centralizado y a que los ciudadanos están acostumbrados a operar dentro de un ambiente político autoritario.

El Cuadro III-14 hace un resumen de la autoridad legal a favor de los mecanismos ciudadanos de participación y su práctica real en los países de América Central.

## **Factores que Inciden sobre los Resultados Logrados**

Desde una perspectiva regional, el progreso relativo que se logró durante el período de 1995 al 2003 para mejorar la gobernabilidad local se dio en la descentralización política (elección directa de oficiales locales), la participación ciudadana y el fortalecimiento del movimiento asociativo de los gobiernos municipales. En las otras áreas evaluadas, algunos países avanzaron algo mientras que la situación de otros países aunque no avanzó tampoco retrocedió.

En la actualidad, los principales desafíos que enfrentan los países de América Central son la promoción del crecimiento económico y el empleo, y la mejoría de los servicios sociales y la seguridad pública. Estos desafíos no pueden ser abordados solamente por los gobiernos centrales y requieren de una mejor administración de parte del sector público y una participación más activa de parte de los ciudadanos de todas las condiciones o clases sociales. La clave para lograr una mejor administración del sector público y una mayor participación ciudadana es mejorar la gobernabilidad local.

**Cuadro III-14. Mecanismos de Participación Ciudadana (Ley y Realidad)**

	<b>Guatemala Ley/Realidad</b>	<b>Honduras Ley/Realidad</b>	<b>El Salvador Ley/Realidad</b>	<b>Nicaragua Ley/Realidad</b>	<b>Costa Rica Ley/Realidad</b>	<b>Panamá Ley/Realidad</b>
Cabildo Abierto	Sí/Limitado	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/No	No/No
Referendo	No/Anteriormente	No/No	No/No	Sí/No	Sí/No	Sí/No
Consulta Popular	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/?	Sí/No
Comisiones Mixtas	No	Sí/Sí	Sí/No	No/No	Sí/Sí	Sí/No
Concejos de Desarrollo Local	Sí/Sí	Sí/Sí	No/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	No/No
Audiencias Públicas	No, pero la ley le permite a grupos de vecinos, comunidades, y comunidades indígenas a obtener audiencias.	Sí/Sí	No/Sí	Sí/Sí	Sí/Poca	Sí/Sí
Plebiscito	No/Anteriormente	Sí/Sí	No/No	Sí/No	Sí/Sí	Sí/No
Ley de Acceso a la Información	No	Sí, pero no es muy bien conocida o utilizada.	No	Se está elaborando una propuesta.	Sí, pero no es utilizada con frecuencia.	Sí/No

	<b>Guatemala Ley/Realidad</b>	<b>Honduras Ley/Realidad</b>	<b>El Salvador Ley/Realidad</b>	<b>Nicaragua Ley/Realidad</b>	<b>Costa Rica Ley/Realidad</b>	<b>Panamá Ley/Realidad</b>
Otros Vehículos para la Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concejos de Desarrollo.</li> <li>• Sesiones públicas del concejo municipal.</li> <li>• Alcaldes auxiliares y comunitarios y alcaldes indígenas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asambleas comunitarias.</li> <li>• Patronatos.</li> <li>• Alcaldes auxiliares.</li> <li>• Comisionados electos para representar los intereses de los ciudadanos.</li> <li>• Comités de Salud y Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesas para la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas y programas.</li> <li>• Cabildos abiertos de los concejos municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativas para los concejos.</li> <li>• Formación de asociaciones de residentes.</li> <li>• Solicitar al alcalde nombrar un suplente para coordinar con las regiones.</li> </ul>	<p>Código Municipal de 1998 asignó un nuevo papel a los Concejos Distritales, cuyos miembros ahora son electos para servir como puntos de enfoque de la participación ciudadana en una gran variedad de programas de planificación municipal y sectorial.</p>	<p>Juntas Locales pueden ser elegidas a nivel comunitario para representar intereses.</p> <p>Se permiten las iniciativas pero rara vez son utilizadas.</p> <p>Reuniones del concejo municipal son abiertas.</p> <p>Varios ministerios han establecido comités de ciudadanos a nivel comunitario para la consulta y coordinación de programas.</p>

Los principales retos que enfrentan los reformadores de la gobernabilidad local son:

- Imponer los objetivos del desarrollo institucional sobre los objetivos partidarios y políticos.
- Ampliar la autoridad impositiva local y la recaudación de impuestos.
- Obtener la cooperación de los gobiernos centrales para establecer políticas y planes de acción para la descentralización.
- Lograr consensos sobre las leyes de servicio civil para los gobiernos municipales.
- Ampliar esfuerzos para mejorar las capacidades de los gobiernos municipales, especialmente con respecto a la administración financiera transparente y eficiente.
- Ampliar el uso y desarrollar mecanismos para la planificación del desarrollo comunitario participativo.
- Desarrollar las capacidades de los gobiernos municipales para facilitar y apoyar la toma de decisiones y acciones por parte de los ciudadanos para atender retos de crecimiento económico y de índole social.
- Adaptar los programas de las asociaciones nacionales de gobiernos municipales a las necesidades de los miembros conforme se vaya reduciendo la necesidad del cabildeo en algunos países.

El Cuadro III-15 presenta una comparación bastante aproximada del progreso alcanzado durante el período de 1995 a 2003 en los seis países con base en el análisis que se presenta en cada informe de país. Los seis países se dividen en tres pares en términos del progreso relativo alcanzado: Honduras y El Salvador; Nicaragua y Guatemala; y Costa Rica y Panamá.

En los países donde el progreso relativo fue mayor, ciertos factores externos e internos ejercieron una influencia positiva. Los factores externos consistieron en presiones ejercidas por la comunidad internacional (tanto las instituciones multilaterales como los países individuales) a favor de las reformas—junto con la asistencia técnica para ejercer cambios legales/políticos y el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales—que complementaban o apoyaban los esfuerzos de los reformadores locales en vez de sustituirlos.

Los factores internos consistieron en:

- El grado de liderazgo ejercido por funcionarios locales electos.
- Asociaciones de gobiernos municipales más efectivas.
- Participación activa de una variedad de actores de la sociedad civil en la promoción de reformas, y mayor cooperación entre sí.
- El compromiso de participar en la gobernabilidad local de un importante número de ciudadanos a nivel de las bases.
- La confrontación y confusión política interna, que ha resultado en oportunidades para lanzar iniciativas de reformas.



**Cuadro III-15. Progreso Relativo Alcanzado, 1995–2003**

	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>
Descentralización Política (Elecciones)	↑	I (+)	I (+)	↑	↑	I (-)
Descentralización Política (Autonomía)	I (-)	I (-)	I (-)	I (-)	I (-)	I (-)
Descentralización Administrativa	↑ (leyes aprobadas)	↑ (PRODDEL)	I (-)	I (-)	I (-)	I (-)
Descentralización Fiscal	↑	I (-)	↑	↑	↑	I (-)
Capacidad y Desempeño de los Gobiernos Municipales	I (-)	↑	↑	I (-)	I (-)	I (-)
Administración Fiscal de los Gobiernos Municipales	I (-)	↑	↑	I (-)	I (-)	I (-)
Mecanismos de Participación Ciudadana	↑ (leyes aprobadas)	↑	↑	↑	↑	I (-)
Planificación Participativa del Desarrollo	↑	↑	↑	↑	↑	I (-)

Clave: ↑ = mejor; ↓ = peor; I (-) = igual o estado deficiente sin cambio; I (+) = igual o estado adecuado sin cambio.

Cada informe de país aborda la manera en que estos factores, o la falta de los mismos, influyeron sobre el grado de reformas alcanzadas en la gobernabilidad local.

Las presiones a favor de la reforma por parte de la comunidad internacional fueron más fuertes en Nicaragua y Guatemala y se vincularon—respectivamente—a las negociaciones sobre el alivio de la deuda y las expectativas de cumplir con los compromisos adquiridos mediante los Acuerdos de Paz. Los donantes en El Salvador y Honduras apoyaron de manera activa los programas de incidencia de las organizaciones civiles nacionales. No se ejerció presión internacional alguna sobre Costa Rica o Panamá. Los programas de asistencia técnica fueron más grandes y completos (tanto para las reformas políticas como para el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales) en Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En Costa Rica la asistencia técnica se enfocó en el fortalecimiento de los gobiernos municipales. En Panamá los donantes apoyaron las deliberaciones de la sociedad civil durante toda su duración.

El grado de liderazgo ejercido por los funcionarios locales electos y la efectividad de las asociaciones de gobiernos municipales están bastante relacionados. Es claro que el liderazgo a favor de las reformas a la gobernabilidad surgió de los funcionarios locales de Honduras, Nicaragua y El Salvador y tuvieron éxito en ejercer la misma mediante asociaciones nacionales que mantenían su independencia de los gobiernos centrales, evitaban ser manipuladas por los partidos políticos e involucraban a importantes números de sus miembros en su labor.

En Guatemala, donde se aprobaron nuevas leyes conforme a los Acuerdos de Paz, el papel de los líderes de los gobiernos municipales en la aprobación de las mismas fue menos importante. Ya que fue el gobierno central el que jugó un papel de liderazgo, aún no se ha tomado ninguna acción para ejecutar las leyes que fueron aprobadas hace dos años. Una razón por la que ocurrió esto y por la que podría continuar, es la falta de presión por parte de los funcionarios de los gobiernos municipales unidos y de sus aliados dentro de la sociedad civil.

En Costa Rica el liderazgo en promover las mejoras a la gobernabilidad local también surgió principalmente de parte del gobierno central. En Panamá, por un tiempo el liderazgo surgió de entre las organizaciones interesadas de la sociedad civil con la cooperación y el apoyo de los líderes de los gobiernos municipales. Sin embargo este liderazgo resultó ser insuficiente.

El grado de participación de los actores de la sociedad civil y de colaboración entre si y con las asociaciones de gobiernos municipales sobre iniciativas claves para la reforma fue importante en Honduras, Nicaragua y El Salvador. Los líderes de la sociedad civil también fueron activos en Guatemala pero no unieron fuerzas en la misma medida en que lo hicieron otros en los primeros tres países. En Costa Rica los ciudadanos que laboraban en asociaciones de desarrollo comunitario empezaron a cooperar con los líderes de los gobiernos municipales en la promoción de reformas a partir del año 2000. En Panamá, la participación de la sociedad civil no duró mucho tiempo y se limitó a una minoría selecta.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido importante no solamente en ayudar a lograr las reformas legales y de políticas sino también en promover el apoyo comunitario para mejorar la gobernabilidad local. El compromiso ciudadano a nivel comunitario así como la participación en la gobernabilidad local creció gradualmente como resultado de la

cooperación entre líderes de los gobiernos municipales y de la sociedad civil en El Salvador, Honduras y Nicaragua. Sin el interés y el compromiso de los ciudadanos, los políticos tradicionales estarán menos dispuestos a prestar seria atención a las demandas por el cambio. En Guatemala el compromiso ciudadano con una mayor participación también incrementó pero tuvo poca influencia sobre las políticas nacionales por ser difuso. En Costa Rica la mayoría de los ciudadanos aún no consideran que los gobiernos municipales son poderosos o lo suficientemente capaces para atender sus necesidades cotidianas. En Panamá la falta del compromiso ciudadano frente a las nuevas prácticas de los gobiernos locales puede ser el factor principal en la falta de reformas que existe hasta la fecha.

Finalmente, las condiciones políticas presentes en algunos países brindaron más oportunidades para las reformas. En Guatemala, había presión de fuentes internacionales y domésticas por cumplir con los Acuerdos de Paz. En El Salvador la competencia entre los partidos ARENA y FMLN proporcionaron a los reformistas el espacio para operar y obtener resultados. En Honduras, las organizaciones de la sociedad civil se vieron más involucradas en las reformas a la gobernabilidad a partir del huracán Mitch. Además, los cambios en el comportamiento de los dos partidos tradicionales del país durante las últimas elecciones presidenciales resultaron en que la Administración del Presidente Maduro fuera más anuente a la descentralización y a las reformas a la gobernabilidad local. En Nicaragua el Presidente Bolaños también se volvió más abierto a las reformas de la descentralización frente a la oposición de los dos partidos principales del país. Tales acontecimientos no ocurrieron en Costa Rica ni en Panamá.

## ***IV. Asociaciones de Municipios***

### **El Movimiento Asociativo en Centro América (1995-2003)**

Las asociaciones de municipios son organizaciones gremiales compuestas por representantes municipales. Para mediados de 1990, representantes de los gobiernos municipales establecieron FEMICA como la federación regional de municipios, así como las asociaciones de municipios nacionales. Durante el período 1995–2003, el movimiento asociativo regional se expandió entre los países de la región y se consolidó su rol en cada uno de ellos. Para el 2003, los gobiernos locales habían unido fuerzas en diferentes tipos de asociaciones (regional, nacional y subnacional) para promover intereses comunes y afianzar su desempeño mediante la mutua colaboración.

La misión de las distintas asociaciones de municipios existentes en Centro América siempre ha estado orientada a fortalecer la democracia local a través del fortalecimiento municipal, participación ciudadana y descentralización. Conforme cambiaron las condiciones en que se desenvolvían los municipios también fueron evolucionando los programas de estas asociaciones.

#### **Asociaciones Regionales**

FEMICA fue establecida en 1991 con apoyo de USAID. Se fundó como una plataforma para unir esfuerzos en la promoción de la democracia local en toda la región. El rol de FEMICA evolucionó junto a los cambios en el entorno durante los doce años de existencia. Primero, se enfocó en apoyar esfuerzos para promover acuerdos básicos sobre las prioridades regionales entre líderes municipales de la región. FEMICA ayudó a sus miembros a construir una visión compartida sobre municipios más democráticos y efectivos y a convenir en la Agenda Municipal Regional para la reforma, la cual se convirtió en el ideario de los gobiernos municipales para el establecimiento de sus prioridades y temas en cada país.

Logrados los consensos sobre la Agenda Municipal Regional, FEMICA continuó apoyando a las asociaciones de municipios nacionales en su fortalecimiento y/o establecimiento. Más importante aún, FEMICA enfocó su atención en la facilitación de la construcción de consensos e implementación de los pasos de la reforma entre sus miembros para cambiar su relación con los gobiernos centrales, asambleas legislativas, líderes de la sociedad civil y la cooperación internacional. Esto fue realizado a nivel regional y en apoyo a procesos liderados por las asociaciones municipales nacionales en sus respectivos países. Las actividades de FEMICA generaron las bases para las reformas políticas y legales que se han logrado a la fecha.

En los últimos años, FEMICA ha agregado programas para fortalecer la capacidad institucional y el desempeño de los gobiernos locales. Esto lo está haciendo a través de la promoción de nuevas prácticas para la gestión local y facilitando el acceso a información y tecnología de punta entre sus miembros.

#### **Asociaciones Nacionales**

Actualmente, las asociaciones de municipios están operando en los seis países de la región. Hasta finales de los noventa, estas asociaciones se enfocaban en la defensa y protección de los derechos de sus agremiados. Se relacionaban principalmente con representantes de gobiernos

centrales – ejecutivo y legislativo – para defender los derechos de los municipios. Recientemente, la mayoría de las asociaciones nacionales, ha venido adoptando un rol más amplio y proactivo en la promoción de la democracia local, fortalecimiento municipal y descentralización. Han formado coaliciones con organizaciones de la sociedad civil y representantes de los poderes legislativos para promover mejoras en el marco legal y de políticas públicas que impacten el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales y una mayor participación ciudadana. También han auspiciado programas de asistencia técnica y capacitación en áreas específicas. La cooperación internacional ha dado un apoyo significativo a las asociaciones nacionales.

A nivel sub-nacional se han desarrollado tres tipos de asociaciones desde la segunda mitad de los noventa: departamentales, funcionales y étnicas. Todos los países de la región con la excepción de Panamá tienen algún tipo de organización de asociaciones departamentales (no necesariamente en todos los departamentos). A la fecha, la mayoría de estas asociaciones departamentales han funcionado como vínculo de coordinación entre oficiales departamentales y representantes de gobiernos centrales. En la medida que los gobiernos centrales descentralicen los procesos la planificación pública, las asociaciones departamentales podrían tener mayor importancia. Podrían también ser usadas como un nivel de ejecución de programas de fortalecimiento municipal.

Las mancomunidades (véase la sección III) son asociaciones de municipalidades vecinas establecidas para administrar servicios o ejecutar funciones municipales de manera conjunta.

Finalmente, existe una asociación de tipo étnico en toda la región y se encuentra en Guatemala. AGAAI representa a las autoridades municipales indígenas con el objetivo de proteger sus derechos y tradiciones y hacer incidencia a nivel nacional en la formación de políticas para garantizar su verdadero ejercicio.

Las próximas dos secciones, desarrollan con detalle el apoyo de FEMICA y las Asociaciones Nacionales de Municipios a los procesos de reforma municipal desde los noventas.

### **Otras iniciativas municipalistas no asociativas regionales**

*FUNDEMUCA*. Es una organización no gubernamental creada en 1995 por las asociaciones nacionales de municipios de la región y FEMICA. Su función principal es dar capacitación y asistencia técnica a funcionarios municipales en la región en los temas de descentralización, fortalecimiento municipal, finanzas, control y fiscalización, promoción y desarrollo de servicios sociales, promoción de la participación de la mujer, participación ciudadana, ordenamiento territorial, planificación estratégica y recursos humanos. Recientemente la Asamblea General de la Fundación aceptó como miembro a la Federación de Municipalidades de República Dominicana. Las actividades de FUNDEMUCA son principalmente auspiciadas por AECI.

*CONFEDELCA*. En noviembre de 2001, con el aporte de la Diputación de Barcelona España, se creó la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), la cual comenzó a operar como un foro para líderes municipales y actores de la sociedad civil interesados en sostener intercambios periódicos a nivel nacional y regional, y para discutir temas de descentralización y desarrollo local. CONFEDELCA funciona como una organización virtual. No tiene oficina sede, solo una secretaría técnica que opera en la

Fundación Salvadoreña de Desarrollo (FUNDE). Su mandato es crear un foro permanente para promover la “reflexión, debate, análisis y desarrollo de nuevos programas propuestos e intercambio de experiencias entre actores involucrados en los temas de descentralización y desarrollo local en Centro América.” CONFEDELCA lleva a cabo una conferencia regional anual, donde los participantes se dividen en grupos de trabajo para cubrir las siguientes áreas: desarrollo institucional, finanzas municipales, desarrollo de asociaciones y la influencia de los tratados de libre comercio en los municipios. Después de la primera conferencia en el Salvador, se han realizado conferencias anuales en Guatemala en octubre de 2002 y Nicaragua en octubre de 2003. La cuarta conferencia está programada para ser llevada a cabo en Honduras el 2004.

Las dos secciones que siguen a continuación desarrollan la contribución de FEMICA y las asociaciones nacionales de municipios al proceso de reformas desde mediados de los 90s.

## **FEMICA**

### **Evolución del Rol y Programas de FEMICA**

FEMICA fue establecida en Septiembre de 1991 en Tegucigalpa, Honduras, en una reunión de alcaldes de las ciudades capitales de Centro América. Se formó como una asociación regional de municipios, sin fines de lucro y sin afiliación partidista, con el principal objetivo de promover el liderazgo en la promoción de la democracia y gobernabilidad local, desarrollo municipal y descentralización. Brevemente luego de su fundación, se abrió la membresía a todas las municipalidades de la región.

FEMICA se estableció como asociación representante de intereses de todos los municipios, asociaciones nacionales y sub-nacionales presentes en la región. Las formas y enfoques usados por FEMICA a través de los años para operar su misión han ido variando y expandiéndose de acuerdo a las nuevas circunstancias y necesidades de sus miembros. FEMICA comenzó con el rol de “iniciador de reformas”, luego fue gradualmente evolucionando hacia el rol de “facilitador de reformas” y recientemente ha venido jugando un rol de “promotor de un mejor desempeño de los gobiernos locales”

En el rol de iniciador de reformas FEMICA ayudó a sus miembros a:

- Articular la agenda de reformas para el fortalecimiento municipal, participación ciudadana y descentralización en la región inexistente en su momento.
- Desarrollar y promover los elementos básicos que definen la democracia y gobernabilidad y descentralización, junto a la creación de un vocabulario común para facilitar la discusión entre ellos y sus aliados en los esfuerzos de reforma.
- Representar los intereses compartidos por sus miembros en eventos internacionales donde participaron actores claves con incidencia en los temas de reforma mencionados.

En el rol de facilitador de reformas FEMICA contribuyó a:

- Apoyar las iniciativas de sus miembros para construir el consenso necesario para llevar a cabo las reformas de descentralización, con líderes de los poderes ejecutivos y legislativos centrales y de la sociedad civil.

- Establecer y/o desarrollar las asociaciones nacionales de municipios en la región.
- Apoyar a sus miembros a conseguir ayuda de la comunidad internacional.

En el rol de promotor de un mejor desempeño de los gobiernos locales FEMICA contribuye a:

- Promover nuevas prácticas para la gestión municipal y el intercambio de información relevante entre gobiernos locales.
- Continuar facilitando el logro de consensos para reformas en materia de gobernabilidad local.

FEMICA ha incluido nuevos roles en cada hito de su evolución, ajustando su rol al contexto pero manteniendo su presencia y participación en los anteriores, solo cambiando el énfasis de acuerdo a las demandas.

FEMICA se ha mantenido constantemente en su posición de defensor de la causa municipalista a través de dos agendas centrales: la política y la técnica. La agenda política promueve los conceptos e instituciones demandados por el municipalismo regional para fortalecer los procesos de democracia y gobernabilidad local. El liderazgo de esa agenda en FEMICA corresponde a los representantes municipales a través de su Junta Directiva y Asamblea General. La agenda técnica por su parte, desarrolla el marco conceptual y programático de la agenda política y es administrada desde la Dirección Ejecutiva de la Federación.

### ***Iniciador de Reformas***

La primera iniciativa de FEMICA fue la de liderar el proceso de definición de la Agenda Municipal Regional de reforma para la región centroamericana. Esa Agenda tuvo varios propósitos. Primero, sirvió de ideario para los actores de las reformas, en la definición de una visión clara del tipo de gobierno municipal, democrático y autónomo que le servía de derrotero. Segundo, presentó una guía para el establecimiento de las prioridades de las reformas en cada país de la región. Por ejemplo, en el proceso de desarrollar las Agendas, los líderes municipales acordaron ceñirse al lineamiento de realizar elecciones libres y abiertas como punto de partida indispensable para fortalecer el proceso de autonomía local que se buscaba.

La Agenda también definió principios básicos de las reformas, entre los cuales se destacan la generación de recursos propios, descentralización y participación ciudadana. Estos principios todavía hoy guían los procesos de reforma actuales en la región. Líderes municipales utilizaron la Agenda como un instrumento para elevar el perfil de los gobiernos municipales en respuesta a las iniciativas de reformas, lo que constituyó un paso fundamental en la realización de procesos de los distintos países.

La Agenda no ha sido un documento estático, por el contrario, ha evolucionado en la medida en que la comprensión de los conceptos y los consensos entre los miembros de FEMICA se iban fortaleciendo y los temas cambiaban en respuesta a las oportunidades que el proceso de reformas presentaba en el tiempo. La primera Agenda fue emitida durante la segunda Asamblea de FEMICA en Managua en 1992, un año después de la Declaración de Tegucigalpa que fue realizada durante un seminario regional patrocinado por FEMICA. La Agenda delineó reformas

acordadas por consenso entre representantes de gobiernos locales, asociaciones de municipios y otros actores claves en la región. Se desarrollaron justificaciones para impulsar recomendaciones e identificaron los principales obstáculos a enfrentar. Desde ese momento, la Agenda ha venido siendo usada en las reuniones anuales de FEMICA para guiar la discusión de los avances y nuevos retos, donde se revisa continuamente su contenido entre los participantes. El Cuadro IV-1 presenta cómo la Agenda promovida por FEMICA ha venido evolucionando en el tiempo.

Una de las contribuciones principales de FEMICA en los primeros años de su establecimiento, fue la promoción de acuerdos alrededor de conceptos básicos representados en la Agenda, además de los términos que describen esos conceptos. El rol de FEMICA fue crítico en la promoción del empoderamiento necesario por parte del liderazgo municipal y sus aliados en el nuevo movimiento de reformas. Para ello, FEMICA identificó desde muy temprano tres componentes básicos: la mejora de la capacidad institucional de los gobiernos locales, mayor participación ciudadana y una genuina descentralización – política, administrativa y fiscal. La Agenda desarrollada por los miembros de FEMICA se basó en esas fundaciones. El entendimiento de esas fundaciones y la capacidad de adoptar un vocabulario común para describir las reformas que se propusieron, fue un paso previo sine qua non que permitió al liderazgo municipalista regional articular las reformas, discutir iniciativas entre ellos y presentar propuestas para hacer incidencia y aumentar apoyo hacia las reformas. Adicionalmente, muchos de los conceptos promovidos en la Agenda fueron acogidos por la cooperación internacional e introducidos en sus programas en la región. Por ejemplo, la incorporación de la importancia de la participación ciudadana en la gobernabilidad local.

Como consecuencia de su papel, FEMICA ha venido ejerciendo la representación de las municipalidades centroamericanas en instancias regionales e internacionales. En tal carácter, FEMICA ha actuado como representante de los intereses de los municipios centroamericanos en Cumbres presidenciales, en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Liga Internacional de Gobiernos Locales (*International Union of Local Authorities*, IULA), la Federación Mundial de Ciudades Unidas, Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (*International Council for Local Environment Initiatives*, ICLEI) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT).

La contribución de FEMICA como iniciador de reformas de fortalecimiento municipal, participación ciudadana y descentralización en la región se puede resumir de la siguiente manera:

- Apoyó al liderazgo municipal de la región en la priorización de las reformas necesarias – mediante un ideario de las reformas – para fortalecer la democracia local.
- Desarrolló un vocabulario estándar que permitió la discusión de los temas de las reformas entre los miembros de FEMICA, sus potenciales aliados y elites políticas en sus respectivos países.
- Fortaleció su poder de convocatoria para promover la discusión y desarrollo de planes de reforma e intercambio de experiencias.



Cuadro IV-1. Evolución de la Agenda Municipal Centroamericana desde la perspectiva de FEMICA

Agenda 1992 <sup>1</sup>	Agenda 1994–2001 <sup>2</sup>	Agenda 2002–2004 <sup>3</sup>
<p><b>Política</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elección directa alcaldes</li> <li>• Proporcionalidad representación corporaciones municipales</li> <li>• Elecciones municipales en fecha diferente a las nacionales y legislativas</li> <li>• Participación sociedad civil elección de autoridades locales</li> <li>• Participación de partidos políticos diferentes a los nacionales, incluyendo organizaciones cívicas locales</li> <li>• Existencia y uso de mecanismos de participación y control ciudadano de la gestión pública local</li> <li>• Mayor escrutinio a partidos políticos en la selección de candidatos a elección local</li> </ul>	<p><b>Política</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción del voto programático</li> <li>• Democratización de los partidos políticos.</li> <li>• Promoción del municipio moderno y participativo en el desarrollo de políticas y gestión pública local</li> <li>• Consolidar la coordinación entre el sector municipal y el sector legislativo.</li> <li>• Fortalecer el diálogo con los gobiernos nacionales.</li> <li>• Promoción de funciones de seguridad ciudadana a los municipios</li> <li>• Impulsar estrategias de combate a la pobreza</li> <li>• Impulsar rol municipal en la gestión ambiental</li> </ul>	<p><b>Transparencia y probidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar los sistemas de administración financiera, de contrataciones de las municipalidades y los sistemas de control y auditoría social.</li> <li>• Promover marcos jurídicos institucionales apropiados y mecanismos de rendición de cuentas para promover la transparencia</li> <li>• Impulsar la formulación de presupuestos participativos</li> <li>• Establecer mecanismos de transición de autoridades municipales salientes y electas</li> <li>• Actualizar marco jurídico para garantizar el libre acceso a la información en cualquier acto o negocio municipal</li> <li>• Impulsar códigos de conducta para las autoridades electas como de los funcionarios municipales.</li> <li>• Promover la revisión de las estructuras y funcionamiento de los concejos municipales</li> <li>• Promover sistemas de administración financiera y adopción de sistemas de indicadores de desempeño</li> <li>• Promover sistemas de adquisiciones y contrataciones integrados diseñados para los municipios.</li> <li>• Promover sistemas de control y fiscalización, normas de auditoría compatible con las contralorías generales</li> <li>• Promover sistemas de auditoría sociales</li> </ul>

Agenda 1992 <sup>1</sup>	Agenda 1994–2001 <sup>2</sup>	Agenda 2002–2004 <sup>3</sup>
<p><b>Financiera</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía municipal aprobación tributos municipales/ingresos propios</li> <li>• Establecimiento de recursos financieros compartidos con el gobierno nacional</li> <li>• Establecimiento de mecanismos modernos de financiación de gestión local</li> </ul>	<p><b>Legal y financiera</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión/actualización del régimen jurídico municipal para modernizar su gestión.</li> <li>• Promover aumento de la base tributaria municipal</li> <li>• Promover marco legal para el control catastral para la recaudación del impuesto territorial</li> <li>• Promover modernización de leyes de contrataciones y adquisiciones para generar transparencia.</li> <li>• Establecimiento mecanismos claros de transferencia directa a los gobiernos locales donde no existiere</li> <li>• Promover la modernización de las finanzas municipales</li> </ul>	<p><b>Desarrollo económico local</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover mejoras cuantitativas y cualitativas de los bienes y servicios que producen los municipios, generando empleos y mejorando ingresos de los ciudadanos.</li> <li>• Promover asociaciones público privadas para la gestión de servicios públicos a nivel local</li> </ul>
<p><b>Administrativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía presupuestos municipales.</li> <li>• Devolución de servicios a municipios (principio de subsidiaridad) gradual y selectivamente</li> <li>• Estimular la oferta de servicios de asistencia técnica y capacitación a municipios</li> <li>• Desarrollar instrumentos legales para fortalecer finanzas y servicios municipales</li> </ul>	<p><b>Administrativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover y/o fortalecer sistemas integrados de administración financiera</li> <li>• Promover la ejecución de proyectos regionales para facilitar la descentralización de servicios y mecanismos de gestión innovadores</li> <li>• Tomar en cuenta disparidades existentes entre los países centroamericanos en la definición de mecanismos para la devolución de competencias.</li> <li>• Identificar las necesidades de servicios de asistencia técnica y capacitación para estimular la oferta y orientar los esfuerzos de las entidades nacionales e internacionales de apoyo a los municipios.</li> <li>• Fomentar el uso de la informática para comunicar y divulgar prácticas</li> <li>• Impulsar un mayor uso de tecnologías para mejorar la eficiencia y modernizar los sistemas administrativos municipales.</li> <li>• Promover el desarrollo y aplicación de instrumentos municipales sobre el uso y</li> </ul>	<p><b>Gestión integral del riesgos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover mejoras de las capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos locales para manejar los riesgos ambientales y reducir la vulnerabilidad a las amenazas naturales</li> </ul>

Agenda 1992 <sup>1</sup>	Agenda 1994–2001 <sup>2</sup>	Agenda 2002–2004 <sup>3</sup>
	tenencia de la tierra en la Región.	
<b>Gremial</b>	<b>Gremial</b>	<b>Seguridad ciudadana</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar el Asociativismo integral/ niveles subnacionales organizados fortalecen a las asociaciones nacionales</li> <li>• Promover cooperación horizontal entre las asociaciones de los países centroamericanos y la Federación</li> <li>• Promover el intercambio de experiencias mejores prácticas y tecnologías entre las asociaciones de municipios de Centroamérica y fuera de la Región.</li> </ul>	Se mantiene igual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el rol de los gobiernos locales en la formulación de estrategias nacionales que aborden la problemática seguridad ciudadana y la coordinación con organismos en el área de prevención</li> </ul>
		<b>Financiamiento</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar sistemas objetivos de transferencia de recursos a los municipios (sin injerencia político - partidistas) incluyendo los fondos de inversión social</li> <li>• Impulsar la creación de códigos tributarios municipales</li> <li>• Promover marcos jurídicos adecuados para el endeudamiento municipal</li> <li>• Promover la creación de catastros municipales</li> </ul>

Fuentes: Revista FEMICA 3 (Septiembre 1994): 14–15; Plan operativo de FEMICA, 2000-2003.

<sup>1</sup> Aprobada en la II Asamblea General de FEMICA en Managua, Nicaragua.

<sup>2</sup> Solo refleja las diferencias con la agenda de 1992. El resto de los temas desarrollados durante 1992 seguían vigentes durante este período.

<sup>3</sup> La agenda presenta es más enfocada a áreas específicas diferente a como se había realizado en el pasado.

### ***Facilitador de Reformas***

Luego de ser articulados los elementos básicos de la Agenda Regional Municipal de reformas por el liderazgo municipal centroamericano, haberse incorporado nuevos actores en el proceso de reforma y haberse logrado acuerdos básicos necesarios entre los tomadores de decisiones en la mayoría de los países, FEMICA evolucionó expandiendo el enfoque de sus programas apoyando a sus miembros a avanzar en el logro de consensos y la implementación de los pasos del proceso de reforma delineado. Esta labor de facilitación se ha llevado a cabo entre sus miembros y otros actores claves que participan en los procesos de reforma, tanto a nivel regional como en sus respectivos países, e incluye relaciones con líderes de los poderes Ejecutivo y Legislativo centrales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones académicas y expertos municipalistas y la cooperación internacional. Esta ampliación de su rol coincidió con las nuevas necesidades de los miembros de FEMICA de fortalecer las asociaciones de municipios nacionales y el nuevo establecimiento de una red de ONG en apoyo al fortalecimiento de la agenda municipal regional de reformas. Este esfuerzo contribuyó a sumar aliados para las reformas.

La participación de FEMICA se efectuó de dos maneras: a través del auspicio y organización de eventos regionales que reunió al liderazgo municipal regional y otros actores claves para la discusión de los temas de reforma; y a través de la colaboración – cuando fue requerido – con las asociaciones nacionales de municipios para fortalecer su capacidad de promover consenso en cada país. Por ejemplo, en Guatemala, FEMICA trabajó con la ANAM para ayudar a fortalecer el apoyo necesario para la iniciativa de mejorar las posibilidades de recolección de ingresos propios a las municipalidades. En concreto, FEMICA apoyó en las siguientes iniciativas: la propuesta del Código Tributario Municipal, en la redacción del reglamento de operación de la Comisión de Distribución del Reparto de Transferencia, en la redacción de una propuesta de Reglamento de los Consejos de Desarrollo y en la redacción del Impuesto Único Sobre inmuebles en Guatemala.

Desde los comienzos de FEMICA, se crearon tres mecanismos para la operación de sus actividades: La Red Centroamericana por Descentralización y el Fortalecimiento Municipal; la Red Centroamericana de Legisladores, y los Diálogos Sectoriales. La primera red se reúne una vez al año para discutir temas que dominan la Agenda de reforma de descentralización y fortalecimiento municipal. La segunda red se reúne cada dos años para considerar iniciativas legislativas prioritarias. Los Diálogos Sectoriales se enfocan en temas específicos y se llevan a cabo cuando es necesario, e incluye una gran variedad de participantes. A la fecha, FEMICA ha reunido a más de 1600 líderes de la región que comparten intereses en los temas de fortalecimiento municipal, participación ciudadana y descentralización, incluyendo a representantes de gobiernos locales y centrales – ejecutivo y legislativo – ONG, instituciones académicas y la cooperación internacional. El Cuadro A-1 que se encuentra en el Anexo presenta la gran variedad de tópicos presentados y organizaciones participantes desde el establecimiento de FEMICA hasta el año 2003.

Los contactos y relaciones promovidos por FEMICA durante sus eventos, facilitaron la formación de alianzas para impulsar reformas en los países de la región y el establecimiento de mecanismos institucionales claves para consolidar estas reformas. En este aspecto, FEMICA promovió entre sus miembros relaciones productivas con un creciente grupo de expertos municipalistas, personalidades en altas posiciones en los poderes ejecutivo y legislativo y la

cooperación internacional. Asimismo, participó en iniciativas para fortalecer la participación de grupos de la sociedad civil en la región.<sup>17</sup> De manera similar, a través de las Redes Legislativas, FEMICA promovió y contribuyó en el establecimiento de comisiones de asuntos municipales (CAMs) en todos los países con la excepción de Panamá.<sup>18</sup> A través de las CAMs, más de 20 iniciativas de ley han sido aprobadas en la región. El Cuadro IV-2 resume las más importantes.

**Cuadro IV-2. Leyes aprobadas con apoyo de las Comisiones Legislativas de Asuntos Municipales**

País	Legislación aprobada en los Congresos
Costa Rica	Traslado del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a las Municipalidades (1995). Elección directa del alcalde (1998). Separación parcial de las elecciones municipales de las nacionales (1998). Reformas al Código Municipal (1998). Traslado del recursos proveniente de las partidas específicas a las municipalidades (1998). Traslado de un porcentaje del impuesto único de los combustibles a las municipalidades (2001). Aprobación de la reforma al Artículo 170 de la Constitución Política, mediante la cual se autoriza el traslado de un mínimo de un 10% del presupuesto a las municipalidades (2001).
El Salvador	Aprobación de transferencia del 6% a las municipalidades.
Honduras	Elección de autoridades municipales en boleta separada de la elecciones de las autoridades nacionales. Reforma a la Ley de Municipalidades, creando la figura de vice Alcalde y del Comisionado Municipal y regulando las funciones de los Patronatos, entre otros aspectos (decreto No 127-2000). Ley Marco del sector Agua Potable y Saneamiento (2003).
Guatemala	Incremento de la transferencia del 8% al 10% (1997). Participación en el IVA (1995). Reforma a la Circulación de Vehículos (1996). Impuestos Único Sobre Inmuebles (1994, 1997, y 1998). Homologación del período municipal (1994). Ley General de Descentralización Decreto No 14-2002. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002. Reformas al Código Municipal Decreto 12-2002.
Nicaragua	Elección directa del Alcalde/sa (1996). Impuesto sobre bienes Inmuebles (1995). Reforma al código Municipal (1997). Ley de Transferencias Municipales (2003).

FEMICA se ha convertido en una contraparte importante para muchas organizaciones de la cooperación internacional presentes en la región además de ejercer la representación de sus miembros ante varias organizaciones internacionales. La Federación ha mantenido relaciones muy cercanas con USAID, el BID, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial y la GTZ entre otras organizaciones. Esta relación ha sido muy beneficiosa para sus miembros dado que FEMICA ha logrado promover la Agenda Municipal Regional de reformas de sus miembros y ha incidido en la conceptualización de algunos programas de financiamiento que la cooperación tiene directamente con sus municipalidades miembro. Igualmente, la

<sup>17</sup> Como miembro del Consejo Consultivo de SICA, FEMICA promovió en el 2001 un proyecto que auspició el apoyo técnico para la mejorar la capacidad de diálogo y construcción de acuerdos de la sociedad civil regional. Esta iniciativa fue promovida por un programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de SICA.

<sup>18</sup> Costa Rica no ha reestablecido las CAMs en las Asambleas Legislativas más recientes.

cooperación internacional ha encontrado en FEMICA una plataforma muy útil para interactuar con los municipios y asociaciones municipales nacionales y promover sus programas. Para las agencias multilaterales – como el BID y Banco Mundial – que tienen un mandato de interactuar directamente con gobiernos centrales de los países miembros, FEMICA ha sido un interlocutor ideal que le ha permitido el relacionamiento con entidades subnacionales.

FEMICA contribuyó a promover la idea de establecer en el BID la oficina de Desarrollo Municipal en la Región 2, con alcance en la región centroamericana que promueve reformas de descentralización y el fortalecimiento municipal en la región. También hizo incidencia para el establecimiento del FORUM para la Cooperación de Gobiernos Locales en la Latinoamérica y Caribe, como una plataforma de promoción de la coordinación entre la cooperación internacional.

Adicionalmente, FEMICA ha facilitado el acceso de sus miembros a información crítica de otras partes del mundo para implementar reformas y la cooperación técnica. Como ejemplo se puede citar la asistencia proporcionada por IULA a AMUNIC en el año 2000, a través de la asociación holandesa de municipios (VNG) en las áreas de planificación estratégica, relaciones con asociaciones departamentales, género y comunicaciones con sus miembros<sup>19</sup>.

Otro componente importante de la contribución de FEMICA en el rol de facilitador de reformas fue su apoyo proactivo al establecimiento y/o revitalización de las asociaciones municipales nacionales de la región. Esta asistencia fue más relevante en Nicaragua, Costa Rica y Guatemala, aunque FEMICA ha sido un socio activo de las seis asociaciones en la región como se puede ver en el Cuadro IV-3.

Como es natural, las reformas articuladas en la Agenda Municipal Regional no han sido adoptadas al mismo paso en todos los países. El Cuadro IV-4 muestra cuales son los resultados a la fecha en los seis países en estudio.

En resumen, el rol de FEMICA como facilitador de reformas fue significativo en las siguientes áreas:

- La construcción de consenso para reformas puntuales de gobernabilidad local en la mayoría de los países de la región;
- El establecimiento o apoyo al fortalecimiento de las asociaciones de municipios nacionales;
- La promoción de apoyo de la cooperación internacional – bilateral y multilateral – a las reformas de políticas de descentralización y fortalecimiento municipal.

Durante ese proceso, FEMICA elevó aún más su perfil como representante de gobiernos locales en foros internacionales.

---

<sup>19</sup> Otro ejemplo es el proyecto regional de caminos vecinales auspiciado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y por GTZ a partir de un evento promovido por FEMICA en Costa Rica en junio de 1998.

**Cuadro IV-3. Apoyo de FEMICA a las Asociaciones Nacionales de Municipios**

Países	Apoyos brindados por FEMICA a las asociaciones nacionales (recursos y actividades)
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEMICA financió en 1993 la participación de representantes de AMHON y de COMURES, con el objeto de que expusieran en el VII Congreso de Municipalidades los logros alcanzados en estos dos países por el movimiento municipal.<sup>1</sup></li> <li>• FEMICA y la <i>Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá</i> (FEDEPRICAP) bajo el patrocinio de la Oficina Regional de Viviendas y Desarrollo Urbano (<i>Regional Housing and Urban Development Office, RHUDO</i>) de USAID realizaron en Costa Rica el 30 de septiembre al 4 de octubre de 1993 un encuentro con políticos y directores de medios de comunicación social y candidatos a diputados con el fin de discutir las ventajas del proceso de descentralización.<sup>2</sup></li> <li>• FEMICA contrató un consultor durante dos años (1994-1996) para apoyar a la UNGL en el desarrollo de la propuesta Comisión de Reforma Integral Municipal (CORIM) para la elaboración de la agenda municipal de Costa Rica que influenció la reforma de la Ley sobre Impuestos de bienes inmuebles y avanzó las reformas del Código Municipal.</li> <li>• FEMICA co-auspició un taller de la UNGL con la Asociación de Municipalidades de Nicaragua para compartir la experiencia desarrollada por los municipios de ese país y ayudar a la nueva junta directiva de la UNGL a preparar el plan estratégico y operativo de la Asociación para el año 2001-2002.</li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEMICA financió la contratación de un profesional para apoyar con el fortalecimiento del área técnica de AMUPA</li> <li>• FEMICA acompañó a AMUNIC en el 2002 como contraparte de IULA en la implementación del proyecto ACB de fortalecimiento institucional. AMUNIC replicó su experiencia apoyando a la UNGL de Costa Rica y a AMUPA en Panamá.</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEMICA apoyó en el financiamiento de dos funcionarios de ANAM durante los años 1994 y 1995.</li> <li>• FEMICA apoyó a ANAM junto al programa NEXUS municipal financiado por la USAID, durante la campaña electoral en el 2000, convocando a un debate sobre los temas de fortalecimiento municipal y descentralización entre los candidatos a la Vice Presidencia de la República.</li> <li>• FEMICA promovió un taller de la ANAM con la AMUNIC de Nicaragua para compartir la experiencia desarrollada por los municipios de ese país y ayudar a la nueva junta directiva de la ANAM a preparar el plan estratégico y operativo de la Asociación para el año 2001-2002.</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEMICA promovió el intercambio entre el alcalde de Tegucigalpa, alcaldes del país y AMHON para la promoción de la experiencia de esa municipalidad con el sector privado.</li> <li>• FEMICA financió una consultoría para determinar la capacidad de la asociación para asumir el tema del Desarrollo Económico Local (abril 2002).</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEMICA apoyó a COMURES a través del financiamiento de una consultoría para determinar las capacidades de la asociación en asumir el tema del Desarrollo Económico Local (abril 2002).</li> </ul>

*Fuente:* Informes de cada país y publicaciones de FEMICA.

<sup>1</sup> *Revista FEMICA* 2, no. 2 (Abril 1994): 9.

<sup>2</sup> FEMICA dándole seguimiento a este encuentro se reúne de nuevo con diputados electos y representantes de los municipios con el fin de establecer una estrategia que impulsara la descentralización en Costa Rica.

**Cuadro IV-4. Estado de la Agenda Municipal Centroamericana por país**

Area	Agenda	Cr	Es	Ho	Gu	Nic	Pan
Política	Elección directa de alcaldes.	●	●	●	●	●	●
	Proporcionalidad en la representación de los cuerpos corporativos municipales.	●	○	●	●	●	●
	Elecciones municipales en fecha diferente a las nacionales y legislativas.	●	●	○	○	●	○
	Mayor involucramiento de la sociedad civil en la selección de los candidatos a autoridades municipales.	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	Posibilidad de participación de partidos políticos diferentes a los nacionales, incluyendo organizaciones cívicas locales	○	○	○	●	○	○
	Existencia y uso de mecanismos de participación y control ciudadano de la gestión pública local, tal como cabildos, referéndum, plebiscito y recurso de revocatoria.	◎	◎	●	◎	●	◎
	Mayor escrutinio por los partidos políticos en la selección de candidatos a las posiciones de elección local.	◎	◎	◎	◎	◎	◎
Financiera	Aprobación autonómica de las tasas, tarifas y contribución por obra o mejoras.	○	○	●	●	●	○
	Dotar de fuentes tributarias propias	◎	◎	◎	◎	◎	○
	Establecimiento de recursos financieros compartidos con el gobierno nacional. (situado constitucional)	○	●	●	●	●	○
	Establecimiento de mecanismos modernos de financiación de gestión local	○	○	○	○	○	○
Administrativa	Aprobación autonómica de los presupuestos municipales.	○	●	●	●	●	○
	Devolución de aquellos servicios que por razones de ventajas comparativas se prestan más eficientemente, equitativa y democráticamente a nivel local.	○	○	◎	○	○	○
	Devolución de servicios en forma gradual y selectiva y que reconozca disparidades entre municipios	○	○	◎	○	○	○
	Estimular la oferta de servicios de asistencia técnica y capacitación y reorientar los esfuerzos de las entidades nacionales de apoyo a las municipalidades	●	●	●	●	●	○
	Actuación jurídica amplia para decidir la forma de financiación, ejecución y administración de servicios y obras públicas locales, tal como las figuras de concesión de obras y otras.	○	○	●	○	○	○
Gremial	Fomentar el Asociativismo integral donde los niveles subnacionales organizados permitan fortalecer a las asociaciones nacionales.	●	●	●	●	●	◎
	Promover la cooperación horizontal y ayuda mutua entre las asociaciones de los países centroamericanos y la Federación	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	Promover el intercambio de experiencias mejores prácticas y tecnologías entre las asociaciones de municipios de Centroamérica y las de fuera de la Región.	◎	◎	◎	◎	◎	◎

Nota: Línea de base = Agenda de FEMICA de 1992.

Clave: ● = Meta cumplida, ○ = Sin avance, ◎ = Avance parcial.



### ***Promotor de un Mejor Desempeño Municipal***

En los últimos años, FEMICA ha incorporado un nuevo enfoque a sus actividades que trasciende el énfasis anterior de facilitación de reformas, desarrollando su capacidad de asistir a los gobiernos municipales para mejorar su desempeño bajo el lema de “un buen gobierno municipal”. FEMICA desarrolla este nuevo rol de dos maneras: promoviendo nuevas prácticas para la gestión local y facilitando a sus miembros el acceso a información y tecnología de punta.

FEMICA está poniendo a prueba distintos mecanismos para promover nuevas prácticas de gestión municipal que incluyen las siguientes: cooperación directa con municipalidades seleccionadas a través de proyectos piloto de asistencia técnica y capacitación (por ejemplo, proyectos de desarrollo económico local y seguridad ciudadana) y el desarrollo de indicadores de medición de desempeño para medir el impacto de la gestión municipal. En el área de gestión de información FEMICA recolecta y almacena información en varias áreas de interés para los gerentes municipales y la combina con tecnología de punta para facilitar el acceso de sus miembros y la comunidad municipalista en general a dicha información. Los adelantos en ese componente incluyen iniciativas enfocadas, tales como: la creación de una base de datos de consultores, la promoción de la capacidad de conectividad de las municipalidades, promoción de aprendizaje a distancia y de sistemas de información geográfico y el Archivo Centroamericano. Cabe destacar el Archivo Centroamericano por su actual relevancia. Se trata de una biblioteca en línea con acceso libre para los actores municipales en el *world wide web*, que reúne información sobre temas de gobernabilidad local y que incorpora la “Mochila del Alcalde” un recurso versátil con herramientas para facilitar la gestión de los gerentes municipales. El Cuadro A-2 en el Anexo resume los programas, productos y servicios actualmente en implementación dentro del plan operativo vigente de FEMICA.

En contraste con su rol gremial tradicional, FEMICA eleva su agenda técnica para promover resultados concretos desde la Dirección Ejecutiva y staff técnico con un alcance regional. La mayoría de esos productos y programas son financiados por la cooperación internacional e identifican necesidades comunes de sus miembros que trascienden el ámbito nacional. Para implementar su nuevo enfoque, la Dirección Ejecutiva trabaja directamente con las asociaciones de municipios nacionales cuando es relevante.

Es muy temprano para identificar la contribución de FEMICA en el rol de promotor de mejoras en el desempeño de los gobiernos locales, sin embargo, algunos de los avances se pueden ver en lo siguiente:

- El desarrollo del Archivo Centroamericano y Mochila del Alcalde, instrumentos de mucho uso entre gerentes municipales.
- Auspicio de estudios para identificar y evaluar prácticas que requieren revisión o fortalecimiento.

### **Desafíos de FEMICA hacia el futuro**

FEMICA atraviesa hoy una transición importante que marcará su futuro. El legado de FEMICA durante los doce años de operación en los avances logrados en el municipalismo regional es reconocido por muchos actores regionales e internacionales. Al mismo tiempo, el contexto en el cual opera la Federación está cambiando junto a las necesidades de sus miembros.

El desafío actual de FEMICA es adaptarse a estos cambios, ajustando sus fortalezas a las nuevas necesidades y trascender como organización para continuar promoviendo procesos y prácticas de descentralización, desarrollo municipal y participación ciudadana en Centro América.

El entorno hoy se caracteriza por los siguientes factores:

- Existen asociaciones de municipios en cada país de la región y varias de ellas se han fortalecido y están respondiendo a las necesidades e intereses de sus asociados.
- Existen algunos avances en temas de fortalecimiento municipal y descentralización con la excepción de Costa Rica y Panamá.
- Existen más de 1200 municipios en la región, con diversas necesidades de asistencia y apoyo.
- Surgimiento de redes de la sociedad civil, universidades y ONGs, con una creciente capacidad para proveer asistencia a municipios y de emprender estrategias conjuntas con entes que actúan en representación de las municipalidades en cada país y la región.
- Existe una participación significativa de agencias de cooperación internacional en apoyo a los temas de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana en la región.
- Surgimiento de nuevas tecnologías para apoyar la capacidad institucional y de desempeño de los gobiernos locales y sus relaciones con los ciudadanos.
- Surgimiento de nuevos temas en la agenda municipal regional que demandan atención de todos los actores locales, tales como: pobreza, desarrollo económico local, transparencia, seguridad ciudadana e integración regional entre otros.

FEMICA ha comenzado a ajustar sus programas y actividades, aumentando el enfoque hacia el fortalecimiento del desempeño municipal. En ese sentido, ha incluido en su agenda programas focalizados de asistencia técnica, productos y servicios para promover el intercambio de información y gestión de conocimiento e instrumentos para mejorar la gestión municipal. Esta nueva programación le atribuye a FEMICA un contenido que trasciende a su misión gremial. Al mismo tiempo, FEMICA mantiene su dirección gremial tradicional de promover y apoyar procesos de reformas de gobernabilidad local en la región a través de sus mecanismos de redes (Red de Descentralización y de Legisladores) y eventos. Dentro de ese rol, FEMICA ha incorporado a su agenda los temas de pobreza, desarrollo económico local, transparencia y seguridad ciudadana entre otros. Los ajustes hechos a la programación de FEMICA han estado acompañados de la misma misión, estructura organizacional y de gobernabilidad, gerencial y financiera que la rige desde su establecimiento hace 12 años.

En esa transición se le plantean nuevos desafíos a FEMICA en tres temas fundamentales: la revisión de su misión y de su estructura gerencial y de gobernabilidad; la actualización de esquemas de gestión de programas consistentes con su estructura gerencial; y el encuentro de esquemas de viabilidad financiera acordes con su misión.

### ***Revisión de la misión, estructura organizacional y de gobernabilidad***

*La misión.* Con respecto a su misión institucional, FEMICA se encuentra con los siguientes desafíos:

- El ejercicio efectivo de la representación de alrededor de 1200 municipalidades de la región y asociaciones de municipios a nivel nacional, de acuerdo a lo establecido en sus estatutos.
- La incorporación de nuevos programas y servicios puntuales que trascienden el rol tradicional de FEMICA.

Con respecto al aspecto de representación se presentan los siguientes temas. Primero, algunas asociaciones nacionales de municipios plantean que la membresía de FEMICA debe ser exclusiva de las asociaciones municipales presentes en la región y que éstas a su vez representen directamente a las municipalidades correspondientes en cada uno de sus países. La discusión sobre la representación planteada tiene las siguientes implicaciones prácticas:

- De acuerdo a los estatutos actuales, la conformación de la Asamblea General y Junta Directiva de la Federación está abierta a cualquiera de los miembros de la Federación. En la práctica, tanto asociaciones nacionales de municipios como municipalidades actuando en su propia representación, han participado tanto en reuniones de Asamblea General como de la Junta Directiva. Esta representación se deriva directamente de los estatutos de la Federación aprobados en Asamblea General.
- En el contexto actual, se presenta sin duda el desafío de encontrar un balance apropiado para responder a los intereses y agendas del amplio universo de miembros de la Federación. En este sentido, la reciente asociación de la Federación Mundial de Ciudades Unidas con IULA ha resuelto ese desafío incorporando mecanismos para internalizar la agenda de sus múltiples miembros, equilibrando la representación de la diversidad de intereses que representa.

En cuanto a la generación de nuevos productos y servicios, FEMICA ha venido incorporando productos y servicios enfocados hacia el fortalecimiento institucional propiamente dicho, consistente con una agenda técnica y que en muchos casos trasciende a su rol gremial. Haciendo este tema más relevante, la Dirección Ejecutiva de FEMICA se encuentra evaluando estrategias de sostenibilidad para la Federación, a través de un nuevo plan de negocios que podría sugerir nuevos servicios que promuevan aún más la especialización de FEMICA hacia la provisión de otros servicios que le generen recursos propios. En este sentido, se presentan los siguientes desafíos para FEMICA:

- Analizar su misión institucional integralmente para asegurar que los nuevos productos y servicios no contradigan la misión de la organización.
- Una vez tomada esa decisión, considerar el tipo de estructura gerencial y organizacional que le permita ejercer la nueva función y la tradicional con efectividad.

La discusión sobre la misión de FEMICA podría resumirse en las siguientes interrogantes:

- ¿Debe ser FEMICA una asociación gremial que responda a todos los municipios de la región y a todo el movimiento asociativo regional?
- ¿Debe FEMICA convertirse en una organización de servicios más allá de su rol gremial? y ¿como hacerlo sin invalidar un rol con el otro?

*Estructura organizacional y de gobernabilidad.* Los órganos de gobierno de la Federación son la Asamblea General, la Junta Directiva y la Dirección Ejecutiva. Desde estos órganos, se

planifica y ejecuta tanto la agenda política como técnica de la Federación. Como se mencionó anteriormente, el ejercicio de la agenda política es pertinente a la misión gremial de la Federación y es ejercido principalmente por la Junta Directiva (a través de representantes municipales electos) por mandato directo de la Asamblea General. Por otro lado, la necesaria agenda técnica se administra desde la Dirección Ejecutiva, la cual ha sido fortalecida gracias a la existencia de un grupo de técnicos sin afiliación partidista y con continuidad en la organización. La función gremial de FEMICA es ejercida a través de una interacción constante entre la agenda política y la técnica, que se alimentan mutua y permanentemente.

Ese rol gremial requiere un constante balance entre ambas agendas – política y técnica – y por ende la importancia de promover un perfil elevado de la Junta Directiva, apoyado y en constante comunicación con la Dirección Ejecutiva. La dinámica operacional de FEMICA ha estado caracterizada por una fuerte Dirección Ejecutiva que constituye el centro de gravedad de la Federación que ha permitido la continuidad de la agenda técnica e influenciado sobre la agenda política de la Federación. La fortaleza de la agenda técnica de la Dirección Ejecutiva sobre la política también ha estado determinada por los constantes cambios de los miembros de la Junta Directiva. El desafío para FEMICA es fortalecer la participación de la Junta Directiva en la formulación y ejecución de la agenda política a pesar de los cambios y mantener la continuidad de la agenda técnica.

El carácter regional de FEMICA le añade otro desafío en el mantenimiento de una comunicación constante entre los miembros de la Junta Directiva entre sí, de éstos con la Dirección Ejecutiva y de FEMICA con sus miembros en general. Los miembros de Junta Directiva al igual que los asociados de la Federación se encuentran dispersos en los distintos países de la región. La Junta Directiva se reúne cada seis meses, y (sus integrantes) en eventos específicos y esporádicos. La Dirección Ejecutiva además mantiene comunicación con los miembros de la Junta Directiva por separado, vía telefónica, fax y correo electrónico y con el resto de los miembros a través de boletines informativos periódicos. El reto para la Federación regional, es fortalecer sus mecanismos de comunicación que le faciliten una interacción más permanente entre los órganos que lideran la agenda política y técnica y con el resto de sus asociados que en definitiva son los “dueños” de la Federación.<sup>20</sup>

### ***Actualización de Sistemas de Gestión de Programas***

Durante sus 12 años de existencia, FEMICA ha generado un considerable número de eventos, actividades, productos y publicaciones, estableciendo relaciones con los actores regionales más relevantes en la temática municipal regional. Con la incorporación de nuevos productos, servicios y proyectos, se ha venido aumentando la carga de la Federación y más concretamente de la Dirección Ejecutiva en la oficina principal, donde se concentra la capacidad ejecutora de la organización<sup>21</sup>. Bajo el esquema actual, se dificulta medir el impacto de las actividades de Federación por tres razones fundamentales:

---

<sup>20</sup> FEMICA ha diseñado una estrategia de comunicación la cual está plasmada en un documento emitido por la Dirección Ejecutiva (sin fecha). En esa estrategia se identifican los principales retos de la organización para mantener el flujo de información constante entre todos los niveles de gobierno y beneficiarios.

<sup>21</sup> El plan operativo de FEMICA para el período 2003-2004 introduce algunos mecanismos de seguimiento y evaluación tales como el proyecto de gestión de conocimiento auspiciado por la GTZ y los indicadores concretos de desempeño establecidos como meta para el período del plan. De hecho, en la última Asamblea General de FEMICA

- El diseño y ejecución de las actividades tradicionales de la Federación (eventos efectuados a través de las redes) ha sido enfocado a eventos puntuales, lo que dificulta la sistematización de éstos.
- Las nuevas actividades, programas y productos que están siendo añadidos a las operaciones de FEMICA, requieren fortalecer su capacidad de gestión para poder responder eficazmente a la nueva orientación de la organización.
- Los mecanismos de gestión de la Dirección Ejecutiva relacionados con el manejo de sus operaciones – manuales de procedimiento, recursos humanos, administrativos – requieren ser fortalecidos para adaptarlos al nuevo contexto de la organización.

En este sentido, el desafío para FEMICA consiste en actualizar su capacidad de gestión al crecimiento de la organización como consecuencia de los nuevos productos, programas y actividades que se incorporan a la agenda técnica de la Federación. Igualmente, es fundamental fortalecer el enfoque de planificación de sus actividades y programas, introduciéndole mecanismos de seguimiento y monitoreo que le permitan maximizar los recursos e impacto esperado en el tiempo.

### ***Viabilidad Financiera***

La consolidación institucional de FEMICA depende en gran medida de su sostenibilidad financiera. Hoy en día, el funcionamiento de FEMICA y ejecución de su agenda depende significativamente de los recursos provenientes de la cooperación internacional<sup>22</sup>, que aporta más del 90% de sus ingresos, mientras que las cuotas de sus asociados representan menos del 10% del total. Por esta razón, la agenda de programas de FEMICA es influenciada por las agendas de los distintos donantes que la auspician. FEMICA se encuentra actualmente desarrollando estrategias para fortalecer su independencia financiera, tarea compleja que requerirá grandes definiciones y crecimiento institucional. La participación de la cooperación internacional seguirá siendo importante, y debería contribuir a diseñar y fortalecer el camino para el auto sostenimiento de la Federación.<sup>23</sup>

### **Asociaciones Nacionales**

Los informes correspondientes a los seis países analizados en este informe contienen información detallada sobre el establecimiento de las asociaciones nacionales, sus actividades e impacto, y sus desafíos organizacionales. El propósito de esta sección del informe es comparar el desempeño de las asociaciones de gobiernos municipales de la región e identificar aquellos elementos que más han tenido que ver con sus éxitos.

---

celebrada en Tegucigalpa Honduras en enero de 2004, cada Asociación Municipal Nacional presentó un informe de los avances y obstáculos de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal en su respectivo país, con base a lineamientos diseñados por FEMICA. Eso contribuyó a unificar los criterios de discusión y a facilitar la sistematización de las actividades en la agenda de FEMICA.

<sup>22</sup> Entre los patrocinadores más importantes se encuentran organizaciones bilaterales o multilaterales como USAID quien hasta el año 2004 aporta recursos para el funcionamiento de FEMICA y recursos por proyectos puntuales, la GTZ, el BID, la OEA, el Banco Mundial y el PNUD con proyectos puntuales.

<sup>23</sup> Las opciones y estrategias para generar recursos propios independientes de la cooperación internacional están siendo revisados en el nuevo plan de negocios de la organización en actual preparación y plasmados en el plan de acción del año 2003-2004.

## **Factores que Influyen sobre el Desempeño de las Asociaciones**

Según el nivel de progreso alcanzado en el fortalecimiento de la gobernabilidad local, los seis países evaluados pueden agruparse en tres pares: Honduras y El Salvador; Nicaragua y Guatemala; y Costa Rica y Panamá. Los dos factores más importantes asociados con el más alto nivel de éxito de los primeros tres países<sup>24</sup> fueron: (1) el liderazgo ejercido por los funcionarios locales electos, y (2) la mayor efectividad de sus asociaciones nacionales de gobiernos municipales. La razón por la que AMHON, COMURES y AMUNIC fueron más efectivas que sus asociaciones hermanas en los demás países fue que desempeñaron mejor sus funciones en siete áreas claves:

- Sus estructuras de gobierno y prácticas operativas les permitió mantener contacto con un amplio espectro de sus miembros y responder a las cambiantes necesidades de éstos.
- Lograron proteger su independencia de los gobiernos centrales y no permitieron que las políticas partidarias les impidiera cumplir con los objetivos compartidos de sus miembros.
- Crearon consensos con funcionarios de los poderes legislativos y ejecutivos, líderes de la sociedad civil, académicos y líderes empresariales a favor de las reformas.
- Desarrollaron y lograron mantener acceso a pericia técnica especializada, necesaria para abogar a favor de las capacidades de los gobiernos municipales y fortalecerlas.
- Atraieron el apoyo de donantes internacionales.
- Cooperaron con organizaciones de la sociedad civil para aumentar la participación ciudadana y para crear apoyo entre las bases para las reformas a la gobernabilidad local.
- Supieron tomar ventaja de oportunidades en las condiciones políticas para avanzar.

La evolución del desempeño de las asociaciones de gobiernos municipales en estas áreas entre 1995 y 2003 se ilustra de manera muy sencilla en el Cuadro IV-5.

**Cuadro IV-5. Evolución del Desempeño de las Asociaciones, 1995–2003**

	<b>Vínculos con la Membresía y Nivel de Respuesta</b>	<b>Independencia</b>	<b>Creación de Consenso</b>	<b>Pericia Técnica</b>	<b>Participación Ciudadana</b>	<b>Atracción del Apoyo de Donantes</b>	<b>Oportunista</b>
ANAM	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)
AMHON	↑	S(+)	↑	↑	↑	↑	↑
COMURES	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
AMUNIC	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
UNGL	S(+)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)	S(-)
AMUPA	S(-)	S(-)	↓	S(-)	S(-)	S(-)	↓

Clave: ↑ = mejor; ↓ = peor; S(-) = igual o estado deficiente sin cambio; S(+) = igual o estado bueno sin cambio.

<sup>24</sup> Según se explica en la sección anterior, los avances logrados en Guatemala en los dos últimos años en el ámbito legal, no fueron por iniciativa de los líderes de gobiernos locales. La Administración del Presidente Portillo hizo los arreglos necesarios para las nuevas leyes como parte de las medidas que tomó en cumplimiento con los Acuerdos de Paz.

### ***Vínculos con Miembros y Nivel de Respuesta***

La comunicación con sus miembros y el nivel de respuesta a sus inquietudes caracterizan las operaciones de AMHON, COMURES y AMUNIC. En las tres asociaciones, esto se debe a que tomaron las medidas necesarias para nombrar miembros representativos en sus juntas directivas y a que estaban dispuestas a realizar sus labores de acuerdo con los intereses compartidos de sus miembros. Las tres asociaciones hicieron un esfuerzo por involucrarse en comisiones y otros foros en que era necesario presentar las perspectivas de los gobiernos municipales y trataron de asegurar que sus posturas fueran consistentes con los puntos de vista de la mayoría de sus asociados. Cuando surgieron las asociaciones departamentales de gobiernos municipales en Honduras y Nicaragua, AMHON y AMUNIC tomaron las medidas necesarias para incluir a sus líderes en deliberaciones nacionales y buscaron cómo fortalecer el movimiento nacional asociativo a través de ellas.

El alcance y la magnitud de los esfuerzos de las seis asociaciones en las comunicaciones con sus gobiernos municipales miembros han sido menos efectivos de lo deseado. Sin embargo, las tres asociaciones más exitosas lograron mantenerse en contacto con un amplio espectro representativo de sus miembros, mientras que las otras lucharon en este ámbito. En Guatemala y Panamá, aún falta superar desafíos particulares de la efectiva comunicación con sus miembros y de la efectiva representación, por parte de sus directorios, de los intereses de los gobiernos municipales (diferentes grupos de etnias en una y pleitos políticos internos entre alcaldes y representantes de corregimientos en la otra). En Costa Rica, aunque el directorio de la UNGL incluye a miembros de distintos partidos políticos, estos no han desarrollado una actitud proactiva y consistente en cuanto a la creación de consensos a favor de las reformas.

### ***Independencia***

Para poder representar mejor los intereses compartidos de sus miembros en relación al mejoramiento de la gobernabilidad local, las asociaciones más exitosas tuvieron que asegurar su independencia de los gobiernos centrales y resistir los esfuerzos de los partidos políticos de usar a las asociaciones para favorecer intereses partidarios por encima de los intereses compartidos por los gobiernos municipales.

Para facilitar su independencia de los gobiernos centrales, las asociaciones más exitosas se aseguraron de hablar y actuar en representación de sus miembros y no sólo a hacerlo en respuesta a solicitudes de los gobiernos centrales. Algunas asociaciones encontraron que era más fácil hacerlo mediante la separación legal y física de las agencias de los gobiernos centrales destinadas a promover el desarrollo municipal (por ejemplo INIFOM en Nicaragua) en que se establecieron en un principio. Algunas asociaciones también fortalecieron su independencia mediante el desarrollo de relaciones cooperativas con la prensa (por ejemplo COMURES). La asociación sobre la cual la interferencia del gobierno central tuvo el resultado más dañino fue AMAN, en la que 12 directores ejecutivos han presidido sobre ella en los últimos ocho años y en la que era rutina que la oficina del Presidente interfiriera.<sup>25</sup> En Costa Rica, la UNGL tenía la costumbre de coordinar con los funcionarios del gobierno central toda iniciativa gubernamental.

---

<sup>25</sup> La asociación aceptó una donación de 1 millón de Quetzales de los fondos a discreción del Presidente Portillo.

Para los líderes de las asociaciones, evitar la interferencia de los partidos políticos ha significado que deben garantizar la elección de un espectro de miembros representativos en las juntas directivas, es decir individuos que estén dispuestos a favorecer los intereses compartidos por encima de los intereses partidarios en sus labores dentro de las asociaciones y que poseen la capacidad de trabajar en cooperación con políticos de otros partidos. La interferencia de partidos políticos ha sido problemática en Panamá y Guatemala. De vez en cuando ha sido inquietud en Costa Rica y en Honduras, pero hasta la fecha no ha sido causa de preocupación en El Salvador o en Nicaragua.

### ***Creación de Consensos***

La amplia creación de consensos fue el factor clave para el éxito del cabildeo en favor de los intereses de sus miembros. En Nicaragua, Honduras y El Salvador, las asociaciones formaron relaciones armoniosas y mutuamente beneficiosas con los comités de asuntos municipales dentro de sus asambleas nacionales. Esas asociaciones también desarrollaron una estrecha relación de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil y ONG, permitiéndoles cooperar para incrementar el apoyo entre las bases a favor de las reformas a la gobernabilidad local. Los vínculos con esas organizaciones y con los expertos en gobiernos municipales y las universidades, también fueron indispensables para sus labores de cabildeo.

Previo a la aprobación de las revisiones al Código Municipal en 1994, la UNGL en Costa Rica había desarrollado relaciones de trabajo productivas con el comité legislativo a cargo de asuntos municipales. Sin embargo, recientemente no se ha establecido un comité y, a pesar de que la UNGL ha tratado de convencer a la Asamblea de crear un foro mediante el cual la UNGL y sus miembros podrían abordar temas afines a los gobiernos municipales a ser discutidos en una variedad de comités, aún no se ha llegado a un acuerdo para crearlo.

En Guatemala, la ANAM no ha desarrollado un gran número de alianzas con organizaciones de la sociedad civil. Quizá sus estrechos vínculos con los gobiernos en poder han impedido su habilidad de hacerlo. En Panamá, AMUPA había establecido por un tiempo buenas relaciones de trabajo con un dirigente legislativo, pero él no logró convencer a la Asamblea a crear un comité de asuntos municipales. AMUPA también mantuvo relaciones de trabajo con una variedad de miembros académicos y de la sociedad civil dentro de Consejo Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), cuando aún operaba. Hoy en día, estas alianzas se encuentran inactivas.

### ***Acceso a Pericia Técnica***

Todas menos AMUPA cuentan ahora con más personal. Si bien la pericia técnica del personal es mayor en algunos casos, ninguna de las asociaciones cuenta con la capacidad interna necesaria para responder a todas las demandas de apoyo en cabildeo y asistencia que reciben de los gobiernos municipales. Las asociaciones más exitosas, sin embargo, han desarrollado fuertes vínculos con fuentes nacionales de pericia a las que pueden acudir según sea necesario. FEMICA se encuentra dispuesta a conectar a las asociaciones nacionales con organizaciones internacionales y expertos individuales a solicitud de las asociaciones.



### ***Promoción de la Participación Ciudadana***

Producto de la estrecha colaboración entre las asociaciones nacionales y varios sectores de la sociedad civil a lo largo de años en Nicaragua, El Salvador y Honduras, se han desarrollado redes de organizaciones y expertos individuales en esos países, facilitando así la cooperación en cabildeo y en el desarrollo y la adopción de nuevas prácticas de participación ciudadana dentro de los municipios. La activa cooperación a nivel de los gobiernos municipales entre los líderes locales electos y las organizaciones de la sociedad civil ha generado apoyo ciudadano a nivel de las bases a favor de las reformas a la gobernabilidad local. Este fue un importante elemento para dirigir la atención de los dirigentes políticos nacionales hacia las demandas por reformar la gobernabilidad local.

En los otros tres países, a pesar de que las asociaciones nacionales y organizaciones de la sociedad civil cooperaron con iniciativas específicas, no se desarrollaron redes, y la cooperación generada se dirigió más a impulsar las reformas individuales legales y de políticas que a la promoción de la participación ciudadana. La UNGL fue exitosa, sin embargo, en desarrollar una alianza con la federación nacional de asociaciones de desarrollo de municipios, cuya misión es involucrar a los ciudadanos en la gobernabilidad local.

### ***Captación del Apoyo de Donantes***

En los seis países, las asociaciones nacionales han mantenido contacto con donantes interesados en la gobernabilidad local, pero estos vínculos han sido más sólidos en Honduras, El Salvador y Nicaragua. En estos países, las asociaciones nacionales lograron que los donantes crearan comités de apoyo mediante los cuales se obtuvo apoyo financiero para las asociaciones y se facilitó el contacto con la comunidad donante para abordar temas de interés. AMHON y COMURES sirvieron de base para un sinnúmero de proyectos de donantes dirigidos a fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales, y también utilizaron los vínculos con los donantes para responder a las demandas particulares de sus miembros. Los contactos que mantuvieron las asociaciones con los donantes en los otros tres países, no siempre permitieron la cooperación entre las dos partes en la planificación de sus programas o en el diseño de proyectos.

### ***Sentido de Oportunidad***

AMHON, COMURES y AMUNIC fueron más proactivas que las otras tres asociaciones en la creación de consensos a favor de sus propias iniciativas de reformas. Por lo tanto, estaban mejor preparadas para aprovechar las oportunidades cuando éstas surgieron, e incluso ayudaron a que surgieran.

En la segunda mitad de la década de los 90, la AMHON siempre estaba lista para aprovechar de las oportunidades para formular y cabildear en favor de legislación necesaria. La asociación participó de lleno en el desarrollo de la Estrategia Nacional para la Descentralización del Presidente Flores, y más recientemente acordó ejercer un papel activo en la ejecución del programa PRODDDEL.

COMURES participó en el Grupo Consultivo que desarrolló la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, y no dudó en liderar el proceso de creación de espacios para las reformas. COMURES ejerció este papel para obtener la aprobación de la transferencia del 6 por ciento de

ingresos a pesar de la oposición del Presidente Calderón, y más recientemente en los esfuerzos por reformar el Código Municipal para mejorar la transparencia.

AMUNIC y sus aliados estaban listos para responder cuando llegó el momento propicio de crear consensos para cambiar el borrador presentado por el Gobierno de Nicaragua para la descentralización, y pudo presentar anteproyectos de ley bien desarrollados el año pasado, cuando las condiciones políticas favorecían su aprobación.

En Panamá, la AMUPA aprovechó la oportunidad ofrecida por las elecciones de 1999 para colaborar con aliados interesados en obtener compromisos de los candidatos en beneficio de la descentralización y el desarrollo local, pero sus esfuerzos fracasaron debido a que AMUPA y sus aliados no continuaron buscando nuevas oportunidades para seguir adelante con estos esfuerzos.

En Guatemala y Costa Rica, la ANAM y la UNGL adoptaron la postura de esperar para responder a las invitaciones de los gobiernos centrales para participar en las deliberaciones políticas, en vez de lanzar más activamente agendas propias para la reforma municipal. La ANAM ejerció un pequeño papel en el desarrollo y aprobación de una nueva legislación municipal hace dos años. De manera semejante, la UNGL no estuvo tan involucrada en ayudar al gobierno a revisar el Código Municipal y no presentó ninguna propuesta de ley acerca de las transferencias de ingresos del gobierno central en seguimiento a la reforma del Artículo 170 de la Constitución. La UNGL también perdió oportunidades para cooperar más de cerca con la Oficina de la Contraloría General en sus esfuerzos por mejorar el manejo de las finanzas de los gobiernos municipales.

### **Desafíos Actuales**

Dado el aún deficiente ambiente político para el desarrollo de los gobiernos locales en los seis países, todas las asociaciones nacionales enfrentan el desafío de encontrar formas de cómo ayudar mejor a sus gobiernos miembros para convencer a sus constituyentes de que la descentralización y la mejor gobernabilidad local son objetivos dignos de sus esfuerzos. Sin la presión de las bases ciudadanas, los políticos tradicionales no responden a las reformas.

En Guatemala, Honduras y Nicaragua – países en que nueva legislación y programas están por implementarse – las asociaciones necesitarán tomar decisiones sobre los contenidos de sus futuros planes de trabajo. Los dos retos principales que ahora enfrentan son cómo mejor apoyar la ejecución de nuevas leyes y programas y dónde resulta mejor enfocar el nivel reducido de cabildeo que podrán realizar para incrementar el apoyo para los programas de fortalecimiento de capacidades. En Guatemala se necesita más coordinación entre la ANAM y la AGAAI para presionar al gobierno central a ejecutar las leyes que se aprobaron hace dos años.

En El Salvador, COMURES enfrenta el reto de generar apoyo público a favor del fortalecimiento de los gobiernos municipales para contrarrestar la oposición a las reformas provenientes del Poder Ejecutivo.

En Costa Rica, la UNGL tiene la oportunidad de ayudar a sus gobiernos miembros y a los ciudadanos a comenzar a utilizar las nuevas prácticas de participación incluidas en el Código Municipal.

En Panamá, los líderes de AMUPA deberán decidir si influir o no en el ambiente político durante y después del período electoral de este año, haciéndolo más propicio para las reformas a la gobernabilidad local

Con respecto a su desarrollo organizacional, las asociaciones en los seis países tendrán que decidir cómo implementar mejor prácticas que aumenten el impacto de las asociaciones, tales como: el mantenimiento de la independencia, la creación de consensos, el acceso garantizado a la pericia técnica, la promoción de la participación ciudadana, la captación del apoyo de donantes, la capacidad de aprovechar oportunidades para avanzar las reformas, y más que nada, la creación de relaciones productivas con sus gobiernos miembros mediante la efectiva gobernabilidad de las asociaciones y prácticas para la comunicación.

Para garantizar su supervivencia, las asociaciones nacionales constantemente deberán atraer el apoyo de donantes e incrementar los ingresos provenientes de cuotas y otras actividades afines a sus misiones. Desde la perspectiva de la viabilidad financiera, ninguna de las asociaciones es fuerte. La disponibilidad de recursos de donantes para el financiamiento de las asociaciones es mucho menor, y el pago de las cuotas de los miembros es problema en todos los países menos Honduras (donde las cuotas se deducen automáticamente de las transferencias del gobierno central). La inestabilidad financiera es la amenaza más seria que enfrentan las seis asociaciones.

# Bibliografía

## Región Centroamericana

- Bidus, Mark. *Municipal Development and Democracy in Central America [Desarrollo municipal y democracia en Centro América]*. Washington, DC: ICMA/USAID, Agosto 1995.
- Brinkerhoff, Derick W., y Arthur A. Goldsmith. *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. Cambridge, Mass: Abt Associates Inc., Diciembre 2002.
- Espitia Avilez, Gonzalo. *Comparative Study of Fiscal Decentralization in Central America: Update [Estudio comparado sobre descentralización fiscal en Centroamérica: Actualización]*. San Salvador, Septiembre 2003. Tabla 9.
- FEMICA. *FEMICA Magazine* no. 3 (Septiembre 1994): 14–15.
- \_\_\_\_\_. *FEMICA Magazine* 2, no. 2 (Abril 1994): 9.
- \_\_\_\_\_. Plan Operativo, 2000–2003.
- FUNDEMUN. *Manual para el Comisionado Municipal*. Honduras, 2002.
- Gaitan Rodriguez, Roger. *La política de la descentralización fiscal viable para la reducción de la brecha fiscal potencial de los municipios*. Managua, 2003.
- INIFOM. *Municipal Assessment*. Managua: INIFOM, 2000.
- Ortega Hegg, Manuel, y María Guadalupe Wallace S. *Descentralización y asociacionismo municipal (Centroamérica)*. Managua: CASC-UCA, 2000.
- Ortega Hegg, Manuel, María Guadalupe Wallace, y Mario Torrez. *Estudio capacidades municipales CASC-UCA*. Managua: CASC-UCA, 2000.
- Rizzo, Sócrates. *Study to Propose a Fiscal Decentralization Strategy Within the Framework for the Expanded Strategy for Poverty Reduction*. El Salvador, Julio 2002.
- Umaña Cerna, Carlos. *Tendencias y actores del desarrollo local en Centroamérica*. San Salvador: FUNDAUNGO, Enero 2002.
- USAID. *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Washington, DC: USAID Centro para la Democracia y la Gobernabilidad, Mayo 2000.

## Costa Rica

- Acevedo, Luis Ángel. *Guía para la organización y funcionamiento de los Concejos de Distrito*. San José, Costa Rica: GTZ.
- \_\_\_\_\_. *Guía para la organización y planificación del desarrollo local*. San José, Costa Rica: GTZ, 2003.
- Aguilar Font, Justo. *Descentralización y fortalecimiento municipal: Logros y restricciones en la experiencia de Costa Rica*. Caracas, Venezuela: Universidad de Costa Rica/Facultad de ciencias económicas/CICAP, 1995.

- Azofeifza Cascante, Eduardo. *Los congresos municipales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: IFAM, 1985.
- Asamblea Legislativa. *Revista Parlamentaria* (San José, Costa Rica) 11, no. 1 (Abril 2003).
- \_\_\_\_\_. “Código Municipal y Legislación conexas.” Actualizada por Rubén Solano. *Colección Códigos No. 8*. San José, Costa Rica: Editec. Editores. S.A., 2001.
- \_\_\_\_\_. *Código Municipal comentado*. 5° edición actualizada por el Lic. Rodney Zamora Rojas. San José, Costa Rica: IFAM, 1994.
- \_\_\_\_\_. “Constitución Política de la República de Costa Rica. Edición Conmemorativa de su cincuentenario. 1949-1999.” Periódico *La Nación* (Costa Rica) (1999).
- \_\_\_\_\_. *Código Municipal, Segunda edición*. Costa Rica: IFAM, Febrero 1999.
- Bidus, Mark. *Municipal Development and Democracy in Central America [Desarrollo municipal y democracia en Centro América]*. Washington, DC: ICMA/USAID, Agosto 1995.
- Buller, y otros. *Estudio del desarrollo a nivel municipal y comunal de la descentralización de servicios públicos e infraestructura en Costa Rica*. Informe Final de consultoría. San José, Costa Rica, Agosto 1998.
- Chan Vega, Carlos, y otros. *Descentralización, Modernización Municipal y Participación de la Sociedad Civil*. Informe Final. Compañeros de las Américas. USAID. Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo. San José, Costa Rica, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Relatoría del seminario Democracia y Descentralización*. s.f. mimeógrafo.
- CORIM. *Resumen de propuestas*. Fotocopia. San José, Costa Rica, Noviembre 1994.
- Comité Interinstitucional de Capacitación Municipal. *Programa de Capacitación en Finanzas Locales. Balance Final*. San José, Costa Rica, Mayo 1998.
- CONFEDELCA. *Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica. Primera Conferencia Centroamericana*. El Salvador. 2001.
- Contraloría General de la República. *Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales*, Informe No DFOE.SM.233/2003. Costa Rica, Diciembre 2002.
- \_\_\_\_\_. *Circular No 8060*. Fotocopia. Costa Rica, Agosto 2000.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 1995*. Unidad de Publicación CGR. Costa Rica, Mayo 1996.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 1996*. Unidad de Publicaciones CGR. Costa Rica, Mayo 1997.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 1997*. Unidad de Publicaciones CGR. Costa Rica, Mayo 1998.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 1998*. Unidad de Publicaciones CGR. Costa Rica, Mayo 1999.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 1999*. Unidad de Publicaciones CGR. Costa Rica, Mayo 2000.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 2000*. Unidad de Publicaciones CGR. Costa Rica, Mayo 2001.
- \_\_\_\_\_. *Memoria Anual 2001*. Unidad de Publicaciones CGR. Costa Rica, Mayo 2002.
- Córdoba, Ricardo, y Mitchell A. Seligson. *Cultura política, gobierno local y descentralización, América Central*. Programa El Salvador. El Salvador: FLACSO, 2001.

- Espitia Avilez, Gonzalo. *Comparative Study of Fiscal Decentralization in Central America: Update [Estudio comparado sobre descentralización fiscal en Centroamérica: Actualización]*. San Salvador, Septiembre 2003.
- ESA Consultores. *Fortalecimiento de capacidades institucionales para abordar el tema de desarrollo económico local en las asociaciones de municipios*. Abril 2002.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. *IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda, Resultados Generales*. Costa Rica, Agosto 2001.
- INAMU. *Igualdad y equidad de género en el desarrollo local: compartiendo buenas prácticas*. San José, Costa Rica, 2001.
- FEMICA. *Estatutos de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano*.  
\_\_\_\_\_. *FEMICA Magazine* no. 1 (Septiembre 1993).  
\_\_\_\_\_. *FEMICA Magazine* no. 2 (Abril 1994).  
\_\_\_\_\_. *FEMICA Magazine* no. 3 (Septiembre 1994).  
\_\_\_\_\_. *Informe de capacitación Sur-Sur*. Fotocopia. S.f. s.e.  
\_\_\_\_\_. *Mesa redonda para examinar el fortalecimiento municipal de las administraciones municipales regionales. Informe*. Fotocopia. s.e. Washington, DC, Abril 2000.  
\_\_\_\_\_. *Municipalismo, descentralización, asociativismo e integración en Centroamérica*. Guatemala: Ciudades Unidas Desarrollo, Mayo 1995.  
\_\_\_\_\_. *Plan de trabajo 2002*. Guatemala, Abril 2002.  
\_\_\_\_\_. *Primera reunión centroamericana para la descentralización y el fortalecimiento municipal*. Antigua, Guatemala, Abril 1994.  
\_\_\_\_\_. *Primera reunión legislativa centroamericana para la descentralización y fortalecimiento municipal*. Ciudad de Panamá, Panamá, Febrero 1995.  
\_\_\_\_\_. *Resumen de actividades, enero-junio 2002*.  
\_\_\_\_\_. *Reunión interinstitucional entre contralores y sector municipal*. San José, Costa Rica, Septiembre 1999.
- FEMICA y BID. *Desarrollo económico local. El rol del municipio*. Antigua, Guatemala, 2000.  
\_\_\_\_\_. *La modernización de las finanzas municipales, un paso esencial para la consolidación institucional*. Eguino Huascar y Henry Fabrice, Editores. Antigua, Guatemala, 1998.
- FEMICA/OEA. *Gestión pública y descentralización en Centroamérica*. OEA. s.e. 2000. S.I.
- FLACSO. *Elaboración de un marco de referencia para programas y proyectos de fortalecimiento de los municipios de Costa Rica*. Informe de consultoría para GTZ. Junio 2002.
- Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. *Posibilidades para establecer la Carrera Administrativa Municipal*. Seminario para Alcaldes, y Altos funcionarios de Institutos Comisiones y Ministerios. San José, Costa Rica: ICAP, Octubre 1997.
- FUNDEMUCA. *Asociativismo municipal en Centroamérica. Reflexiones para el debate*. No 5 FUNDEMUCA/AECI. Octubre 1999.

- \_\_\_\_\_. *Recaudación Mancomunada de la morosidad. Experiencia de la Fundación DEMUCA/AECI. En las Municipalidades de Sarapiquí, Guácimo, Siquirres, Matina y Talamanca de la Federación de Cantones Productores de Banano (CAPROBA).*
- Fundación Friedrich Ebert. *Modernización y descentralización de los estados centroamericanos.* comp. Obed López Carrión. Fundación Friedrich Ebert. Nicaragua, 2001.
- IFAM. *Fundamentos de finanzas municipales.* 7° Programa nacional de capacitación para las autoridades municipales 2002-2006.
- \_\_\_\_\_. *Recursos financieros municipales. Programa nacional de capacitación para las autoridades municipales 2002-2006.* Enero 2002.
- García, Daniel. *La cuestión municipal en Centroamérica. Un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado.* San José, Costa Rica: FUNDEMUCA/AECI, 2001.
- MIDEPLAN. *Fortalecimiento municipal y transferencia de competencias de entidades nacionales a los gobiernos locales.* San José, Costa Rica: MIDEPLAN, Octubre 1991.
- \_\_\_\_\_. *Plan nacional de desarrollo 2002-2006.* Versión en CD.
- Meoño, Johnny. “Crisis nacional, estado y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?” *Editorial Tecnológica de Costa Rica.* 2001.
- Municipalidad de San Rafael de Heredia. *Integración del plan—Presupuesto año 2004.* Fotocopia.
- \_\_\_\_\_. *Plan de trabajo. Alcaldía de San Rafael. Período 2003-2007.* Fotocopia. Enero 2003.
- \_\_\_\_\_. *Proyecto de presupuesto ordinario y plan operativo anual (POA) 2004.* Septiembre 2003.
- \_\_\_\_\_. *Síntesis del plan estratégico de procesos de desarrollo del Cantón de San Rafael de Heredia. Una visión de corto, mediano y largo plazo.* Fotocopia. Septiembre 2003.
- \_\_\_\_\_. *Síntesis del plan quinquenal de desarrollo. Iniciativa para una estrategia de desarrollo del Cantón de San Rafael de Heredia.* Fotocopia. Septiembre 2002.
- Municipalidad de Curridabat. *Presupuesto 2004.*
- Municipalidad de San José. *Resumen del Seminario de Bonos municipales. Una alternativa de financiamiento para el régimen municipal.* BCIE/IFAM/Comisión de Valores. S.f.
- Perazo, Alfredo. *Sistemas de ingresos municipales en Centro América, BID.* Guatemala, 2002.
- Programa Estado de la Región. *Estado de la región en desarrollo humano sostenible.* Informe No 1. San José, Costa Rica, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá.* San José, Costa Rica, 2002.
- Programa Estado de la Nación. *Auditoria ciudadana. Sobre la calidad de la democracia.* Volumen 2. Costa Rica: Pavas, UNDP, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Informe sobre el estado de la nación y el desarrollo humano sostenible.* Octavo Informe. San José, Costa Rica, 2002.

- \_\_\_\_\_. *Programa Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. Informe Noveno. San José, Costa Rica, 2003.
- Programa de Desarrollo Rural. *Plan de desarrollo 2003-2010. Distrito Biolley, Buenos Aires*. Biolley, Mayo 2003.
- Rivera, Roy. *Cultura política, gobierno local y descentralización, Costa Rica*. Programa de El Salvador. El Salvador: FLACSO, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Democracia local en Costa Rica. Realidad o proyecto PNUD. Estado de la Nación*. Octubre 1999.
- \_\_\_\_\_. *Descentralización y gestión local en América Latina*. Programa de Costa Rica. San José, Costa Rica: FLACSO, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Descentralización y la metáfora de la reforma del estado*. Programa de Costa Rica. San José, Costa Rica: FLACSO, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Iniciativas de descentralización en Costa Rica*. San José, Costa Rica: FLACSO, 2001.
- Rojas, Olman. *La descentralización en Costa Rica: de la táctica política a la práctica operativa*. San José, Costa Rica, 2001.
- \_\_\_\_\_. *La municipalización en Costa Rica. Avances y Obstáculos*. Guatemala: Unión Nacional de Gobiernos Locales, Noviembre 1996.
- \_\_\_\_\_. *Tras las huellas de la descentralización en Centroamérica*. I Congreso de Centroamericano de Ciencias Políticas. Ponencia. Agosto 2003.
- Saénz, Jorge. *De actores secundarios a actores protagónicos. El triángulo de solidaridad*. Imprenta Nacional. S.F.
- Sotute, Donald, y otros. *Costa Rica, Diagnóstico de desarrollo municipal y propuesta de políticas*. Research Triangle Institute. San José, Costa Rica: USAID, 1990.
- Tribunal Supremo de Elecciones. *Código Electoral*. San José, Costa Rica, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Proyecto del Código Electoral*. <http://www.go.cr/exposición.htm>. Consulta realizada el 17 de Octubre del 2003.
- Umaña Cerna, Carlos. *Tendencias y actores del desarrollo local en Centroamérica*. San Salvador: FUNDAUNGO, Enero 2002.
- Unión Nacional de Gobiernos Locales. *Agenda del foro de desarrollo local y participación ciudadana*. Presentada el martes 28 de Octubre en la Asamblea Legislativa, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. *Boletín Acción municipal*. Nos. 37 y 38 (Julio y Septiembre, 2003-12-07).
- \_\_\_\_\_. *I Congreso nacional de descentralización y poder local*. San José, Costa Rica, Agosto 2000.
- \_\_\_\_\_. *IX Congreso nacional de municipalidades*. s.f.
- \_\_\_\_\_. *Estatutos*. Fotocopia. Octubre 1999.
- \_\_\_\_\_. *Informe de labores 2002*. s.f.
- \_\_\_\_\_. *Plan estratégico de desarrollo institucional. Período 2003-2004*.



USAID. *Regional Strategy for Central America and Mexico. FY 2003-2008. Volumen I: Estrategia Central.* Agosto 1, 2003.

## **El Salvador**

### ***Descentralización***

Comité técnico de descentralización y desarrollo municipal. *Documento preliminar propuesta de estrategia de descentralización y desarrollo municipal.* Julio 1993.

COMURES. Comisión de asuntos municipales. *Proceso de consulta sobre la descentralización en El Salvador.*

\_\_\_\_\_. *Descentralización y modernización municipal.* Julio 25, 2003.

Córdova, Ricardo, y Víctor Orellana. *Cultura política. Gobierno local y descentralización. El Salvador.* Noviembre 2002.

Diario Oficial. *Decreto ejecutivo No 52.* Junio 1993.

Espitia Avilez, Gonzalo. *Comparative Study of Fiscal Decentralization in Central America: Update [Estudio comparado sobre descentralización fiscal en Centroamérica: Actualización].* San Salvador, Septiembre 2003.

FEMICA, RED. *Descentralización y fortalecimiento municipal.* 1996.

FUNDASPAD. *Anteproyecto de ley descentralización del estado y participación social.* 1999.

ISED, Konrad Adenauer, ISAM. *Propuesta de descentralización para El Salvador.* Diciembre 1995.

Jager, Harry. *La reforma municipal en la corriente legislativa de los congresos nacionales de los países de Centroamérica: sugerencias de política.* Distrito de Panamá, Febrero 23, 1995.

Ministerio del medio ambiente y recursos naturales, ISDEM, COMURES. *Guía de relación y competencia entre el Código Municipal y la ley del medio ambiente.* Noviembre 2001.

Orellana, Víctor. *El Salvador: políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades.* Octubre 1997.

Orellana, Víctor, Roy Rivera, Víctor Gálvez, y Manuel Ortega. *Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica.* Julio 1997.

Ortega Hegg, Manuel, y María Guadalupe Wallace. *Descentralización y asociacionismo municipal. La descentralización desde la perspectiva de las municipalidades (Centroamérica).* Managua: CASC-UCA, Febrero 2000.

Secretaría técnica de la presidencia de la república unidad de modernización. *Política de descentralización.* 1997.

### ***Desarrollo Local***

Alcaldía Municipal de San Salvador. *Política municipal para la equidad de género.* Diciembre 1999.

- Alcaldía Municipal de San Salvador. *Plan inversión participativa Municipio de San Salvador*. Febrero 2003.
- Alcaldía Municipal de Soyapango. *Estudio de la legalización existente, en materia de construcción, mantenimiento y conservación de calles urbanas y aminos vecinales*. Agosto 2002.
- Bidus, Mark. *Municipal Development and Democracy in Central America [Desarrollo municipal y democracia en Centro América]*. Washington, DC: ICMA/USAID, Agosto 1995.
- COMURES. *Sistema municipal de transparencia*. Septiembre 2003.
- COMURES, FUNDAUNGO, FUNDE, Alcaldía de San Salvador, y Diputación de Barcelona. *Desarrollo local y descentralización en Centroamérica, primera conferencia centroamericana*. 2001.
- CORDES y FUNDE. *Componente desarrollo económico local del programa FORTALECE*. Octubre 2003.
- Córdova, Ricardo, y Carlos Lara. *Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana. El Salvador 4*. Septiembre 1996.
- Córdova, Ricardo, y Víctor Orellana. *Cultura política, gobiernos locales y la descentralización en El Salvador*. Tomo III. Noviembre 2000.
- Fondo de inversión social para el desarrollo local y grupo consultivo. *Estrategia nacional de desarrollo local. Informe de avance 1999–August 2003*.
- Fondo de inversión social para el desarrollo local y grupo consultivo. *Estrategia nacional de desarrollo local*. 1999.
- FUNDAMUN y PROCAP. *Fundación de apoyo a los municipios de El Salvador, programa de capacitación y apoyo para el desarrollo local*.
- FUNDE. *Contexto nacional y papel de COMURES como promotora del municipalismo en El Salvador*. Agosto 2003.
- \_\_\_\_\_. *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*. Julio 1999.
- FUSAI. *Demanda y oferta de capacitación y asistencia técnica de las municipalidades de El Salvador*. Resumen ejecutivo. Junio 2003.
- Lungo, Mario, Martin Rieger, y Roberto Chinchilla. *Programa de renovación urbana integral. Una propuesta de gestión urbana*. Enero 1997.
- PROMUDE y GTZ. *Propuesta de una tipología de municipios para El Salvador, instrumento de apoyo para la planificación del desarrollo local*. Enero 2002.
- Red de intercambio de desarrollo local. *El desarrollo local y regional: una propuesta de nación*. 1998.
- Red para el desarrollo local. *El Salvador desarrollo local y descentralización del estado: situación actual y desafíos*. Mayo 2003.
- Research Triangle Institute. *Guía para formular y difundir políticas de cobro y recuperación demora en una municipalidad*. Marzo 1999.

- \_\_\_\_\_. *Metodología para determinar el activo imponible e impuestos municipales*. Mayo 1999.
- \_\_\_\_\_. *Modelo de manual de procedimiento para el registro y control de empresas*. Abril 1999.

### ***Participación Ciudadana***

- Alcaldía Municipal de San Salvador. *Política de participación ciudadana. Versión popular 1998-2000*.
- ISDEM. *Guía para la planificación participativa municipal*.
- PROMUDE, GTZ, e ISDEM. *Guía para la planificación participativa municipal*. Octubre 1998.
- SACDEL. *Participación ciudadana y gestión democrática municipal*. Octubre 1998.

### ***Microregiones***

- Córdova, Ricardo, y Leslie Quiñónez. *Situación actual del asociacionismo local: el caso de COMURES*. Febrero 1998.
- Rivera, Roy, Víctor Orellana, Víctor Gálvez, y Manuel Ortega. *Red institucional de apoyo a los municipios de América central*. Mayo 2001.

### ***Leyes***

- Alcaldía Municipal de San Salvador. *Ordenanza para la transparencia en la gestión municipal y la participación ciudadana del municipio de San Salvador*. Abril 2002.
- FUNDAUNGO, Comisión Europea, y Fundación Friedrich Ebert. *Código municipal explicado*. Marzo 1998.
- FUNDAUNGO, DIAKONIA, y Comunidad Europea. *Cuaderno de facilitación de lectura del código municipal*. Abril 1998.
- ISDEM. *Ley del FODES con sus reformas incorporadas y reglamento*.
- ISDEM y COMURES. *Marco jurídico del municipio*.
- Tribunal del Servicio Civil. *Ley del servicio civil, sus reformas incorporadas. Revisada y confrontada por el TSC November 1996*. Mayo 1997.
- Vásquez, Luis. *Recopilación de leyes en materia municipal, 1ª edición con todas sus reformas*. 1998.

### ***Otros***

- ADEPRO y GTZ. *Versión revisada de la estrategia del componente II del programa FORTALECE, elaborada por ADEPRO*. Septiembre 2003.
- Brutti, Fabrizio y Carlos Umaña. *Resumen plamadur AMSSA. Plan maestro de desarrollo urbano del área metropolitana de San Salvador ampliada*. FLACSO-FUNDAUNGO, Junio 2002.

“Cuadro comparativo de competencias entre el gobierno municipal y el gobierno central.”

ISDEM y COMURES. *Administración tributaria municipal. Curso de finanzas municipales.* Municipalidad de Acajutla. *Acajutla en el rumbo de la concertación y participación ciudadana.* 2003.

Municipalidad de Acajutla. *Memoria de labores May-December 2000.*

Municipalidad de Santa Tecla. *Santa Tecla del futuro.* 2003.

Seligson, Mitchell, José Miguel Cruz, y Ricardo Córdova. *Auditoria de la democracia en El Salvador 1999.*

## **Guatemala**

AGAAI/Velásquez Alvaro, Tavico, Valentín. *Consejos de desarrollo urbano y rural ¿Oportunidad o más de lo mismo?* PRODECA. Guatemala, Abril 2003.

ANAM. *Asesoría Forestal INAB-ANAM.* S.f. s.e.

\_\_\_\_\_. *Autonomía.* Guatemala, Abril 1999.

\_\_\_\_\_. *Carta Técnica.* No. 5. Guatemala de la Asunción, Enero 2001.

\_\_\_\_\_. *Estatutos Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala.* Guatemala, Enero 2002.

\_\_\_\_\_. *Memoria de Labores 2001–2003.* S.f. s.e.

\_\_\_\_\_. *Memoria de Labores 1996–1997.* Guatemala, Abril 1998.

\_\_\_\_\_. *Plan Forestal, Plan Operativo 2003.* Guatemala.

\_\_\_\_\_. *Plan Operativo 2003–2004.* Guatemala.

\_\_\_\_\_. *Revista ANAM.* Ciudad Guatemala, Guatemala, Noviembre 2002.

\_\_\_\_\_. *Revista ANAM.* Ciudad Guatemala, Guatemala, Agosto 2002.

\_\_\_\_\_. *Revista Autonomía.* Septiembre 2000.

Barreno, René Estuardo. *El Estado de la Descentralización en Guatemala.* Quetzaltenango, Guatemala: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Universidad Carlos III, FUNDEMUCA, Enero 2003.

\_\_\_\_\_. *Proyecto: Pactos Locales para la Descentralización—Plan Piloto en 10 municipios de Guatemala.* Quetzaltenango, Guatemala: Universidad Carlos III, Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), CEMCI, FUNDEMUCA, Julio 2003.

Bidus, Mark. *El avance en el proceso de descentralización en Centroamérica.* Washington, DC: USAID, 1995.

Burgos, Amilcar. *La descentralización y desconcentración en el área rural.* Guatemala: UNDP, Abril 2000.

CIEN. *Por una política efectiva de descentralización.* Guatemala, Julio 2003.

CONFEDELCA. *Primera conferencia centroamericana sobre descentralización del estado y desarrollo local.*

- Congreso de la República de Guatemala. *Código de Salud*. Fotocopia. Guatemala, Octubre 1997.
- \_\_\_\_\_. *Código Tributario Municipal*. Fotocopia. Guatemala, Junio 2003.
- \_\_\_\_\_. *Ley de Consejos de Desarrollo*. Guatemala, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Ley de Desarrollo Social*. Guatemala, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Ley General de Descentralización*. Guatemala, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Ley Orgánica del Organismo Judicial*. Guatemala, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado*. Guatemala, 2002.
- COPRE. *Cuaderno del ciudadano*. Primera Edición. Ciudad de Guatemala, Guatemala. S.f. s.e.
- \_\_\_\_\_. *Guatemala, Plan de Acción para la Modernización del Sector Público*. Guatemala: BID, Abril 2003.
- \_\_\_\_\_. *Metas y desafíos de la descentralización en Guatemala (2000 -2009)*. Segunda Edición. Abril 2001.
- Chávez Niños, Daniel. *¿Democracia participativa en Guatemala?* Guatemala: Movimondo, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Ley Orgánica del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal*. s.f. s.e.
- FEMICA. *Agenda y marco conceptual municipal centroamericano*. Ciudad de Guatemala. Guatemala. s.f.
- \_\_\_\_\_. *Origen y trayectoria*. Guatemala, Agosto 2003.
- \_\_\_\_\_. *Plan de Trabajo 2002-2004*. Guatemala, Abril 2003.
- FUNCEDE y Luis Linares. *El gobierno municipal, participación ciudadana, finanzas municipales*. ASDI/GTZ. S.F.
- FUNCEDE y Fundación Soros. *Las contribuciones por mejoras en los municipios de Guatemala*. Serie Estudios. No. 13. Guatemala, 2000.
- \_\_\_\_\_. *La descentralización en Guatemala*. Serie Estudios No. 17. Guatemala, Mayo 2002.
- Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionario Nacional Guatemalteca. *Acuerdos de Paz*. Guatemala, 1996.
- González Jacobo, Juan Alberto, y Silvia Molina Zaldaña. *La descentralización territorial del estado guatemalteco*. DIGI-CEUR/USAC. Guatemala, 2002.
- \_\_\_\_\_. *La descentralización del IUSI en Guatemala. Avances del Proyecto USAC-ACDI*. Guatemala, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Las políticas públicas de descentralización territorial y el papel de la Universidad de San Carlos de Guatemala: Evaluación y propuestas*. DIGI-CEUR/USAC. (Inédito). Guatemala, 2002.
- Gálvez B., Víctor, Luis Linares, y otros. *Participación social y poder local en Guatemala*. Guatemala: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGA) y FLACSO, 2002.

- Instituto de Estudios y Capacitación/CORPRE. *Diccionario municipal de Guatemala*. 5ta. edición. 2002.
- Instituto de Fomento Municipal. *Recopilación de Leyes*. Segunda Edición. Guatemala, Noviembre 2002.
- \_\_\_\_\_. *Ejecuciones Presupuestarias. 1999-2002*. (Versiones electrónicas preliminares.)
- Inforpress. *Boletín Municipal*. Edición No 60. Octubre 15, 2003.
- Gobierno de Guatemala y Diversas Organizaciones. *Pacto Fiscal*. Guatemala, 2000.
- Ministerio de Finanzas Públicas. *Transferencias a las municipalidades 1995-2003*. (Versiones electrónicas). Guatemala: Tesorería Nacional, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Manual de administración financiera integrada municipal*. Guatemala, Septiembre 2003.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. *Marco conceptual, marco jurídico y fundamentos de descentralización*. Guatemala: Gobierno de Guatemala, Mayo 2003.
- Molina Zaldaña, Silvia Abigail, y Juan Alberto González Jacobo. *El proceso de descentralización territorial en Guatemala*. Guatemala: USAC y DIGI, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Recursos humanos de las municipalidades en Guatemala. Avances del Proyecto USAC-ACDI*. Guatemala, 2003.
- Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Editorial Sur. 2003.
- Organismo Ejecutivo. *Política nacional de desarrollo social y población*. Guatemala, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Proyecto de política nacional de descentralización*. Guatemala, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo*. Guatemala, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Reglamento de la Ley General de Descentralización*. Guatemala, 2002.
- Presidencia de la República. *Acuerdo Gubernativo Número 24-2002*. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana. Guatemala, Enero 2002.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo Gubernativo 229-2003*. Reforma al *Acuerdo Gubernativo No 461-2002, Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Guatemala, Abril 2003.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo Gubernativo No 234-2003*.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo Gubernativo No 246-2003*. Mayo 2003.
- Reyes, Enrique Virgilio. *Poder local y bosques comunales. Estudio de caso: Totonicapán, Guatemala*. Debate 43.1998. FLACSO.
- Rodríguez Rouanet, Francisco. *Diccionario municipal de Guatemala*. Guatemala: COMODES-CÍVICA, 2001.
- Rosales, Mario. *Las asociaciones de municipalidades y la descentralización en Guatemala*. S.f. s.i.
- Secretaría de Coordinación Ejecutiva (SCEP). *Propuesta de Política nacional de descentralización del organismo ejecutivo*. Fotocopia. Guatemala, Diciembre 2002.

- \_\_\_\_\_. *Plan de acción de la descentralización*. Guatemala, 2003.
- SCEP, INFOM, y INAP. *Plan nacional de capacitación y fortalecimiento institucional*. SEGEPLAN. *Distribución Situado Constitucional 2003*. Guatemala, Octubre 2003.
- UNDP. *Estado de la región*. Costa Rica, 1998.
- USAID. *Regional Strategy for Central America and Mexico. FY 2003-2008*. Volumen I: Estrategia Central. Agosto 1, 2003.
- USAID/GTZ. *Finanzas municipales. Foro de la modernización de las finanzas municipales*. Guatemala, Noviembre 2001.
- USAID/NEXUS/DAI. *El endeudamiento de los gobiernos locales: Situación actual y propuesta de regulación*, Guatemala, Julio 2000.
- USAID/RTI-FUNDACIÓN RIGOBERTA MENCHÚ TUM. *Plan Estratégico Participativo. Chicamán, El Quiché*. Guatemala, 2003.

## **Honduras**

- AMHON. *Aclaración pública*. <http://www.amhon.hn/index.html>. 18/12/2003.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdos y resoluciones XIII Asamblea Nacional de Municipios*. Lic. Guadalupe López. <http://www.amhon.hn/index.html>. 17/07/ 2003.
- \_\_\_\_\_. *Asociación de Municipios de Honduras*. <http://www.amhon.hn>. Consultas el 25 y 28/2/04.
- \_\_\_\_\_. *Decálogo para un nuevo país*. Tegucigalpa, Febrero 2002.
- \_\_\_\_\_. *Desafíos actuales de la Asociación de Municipios de Honduras*. S.f.
- \_\_\_\_\_. *Descentralización y desarrollo local*. Tegucigalpa, Febrero 2002.
- \_\_\_\_\_. *El nuevo modelo del país*. S.f.
- \_\_\_\_\_. *Metodología de Trabajo de AMHON*. <http://www.amhon.hn/index.html>. 18/12/03.
- \_\_\_\_\_. *Plan Estratégico de la Asociación de Municipios de Honduras*. Tegucigalpa, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Plan Operativo 2001*. Tegucigalpa, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Posiciones, afirmaciones, crisis y peligros ante el Programa Nacional de Descentralización*. Tegucigalpa, Febrero 2003.
- \_\_\_\_\_. *Instrumentos para la participación ciudadana en cuestiones de gobernabilidad*.
- \_\_\_\_\_. *Resultados de la reunión de seguimiento del Proceso de Reconstrucción y Transformación Nacional*. 2001.
- AMHON/UNDP/Asdi. *Proyecto de descentralización y desarrollo municipal*. S.f.
- AMHON – USAID. *Proyecto de concesionamiento de servicios públicos municipales*. <http://www.amhon.hn/index.html>. 13/3/2004.
- Arias Minaya, Luis Alberto. *El sistema tributario municipal de Honduras*. Tegucigalpa: BID, 2002.

- Alianza Asdi-BID. *Mapeo y caracterización de la sociedad civil en Honduras*. Tegucigalpa, 2002.
- Bland, Gary, y otros. *Evaluación del Proyecto de Desarrollo Municipal y del sector municipal*. Washington, DC: Research Triangle Institute, 2002.
- Consejo Regional Ambiental (CRA). *Estatutos*. Santa Bárbara, 1998.
- Embajada de los Estados Unidos de América – Honduras. Palabras del Sr. Embajador Larry Palmer. *Seminario de capacitación a los comisionados municipales*. <http://www.usmission.hn/embajada/prensa/discursos/fundemunh.htm>. 20/12/03.
- \_\_\_\_\_. Palabras del Ministro Consejero Interino John Jones. *Decimotercera Asamblea del AMHON*. <http://www.usmission.hn/embajada/prensa/discursos/fundemunh.htm>. 20/12/03.
- Espinoza, Noemy. *El desarrollo local en Honduras de hoy*. <http://www.ccdhonduras.org/praxis/3espinoza.htm>. 20/12/03.
- Espitia Avilez, Gonzalo. *Descentralización fiscal en Honduras*. Washington, DC: BID-GTZ, 2001.
- FUNDEMUN. *El Programa de Desarrollo Municipal (PDM/USAID) en la transformación de los municipios intermedios de Honduras. Análisis de impacto*. Tegucigalpa, 2003.
- Gobierno de la República de Honduras, Secretaría de Gobernación y Justicia. *Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, PRODEL*. S.f.
- BID. *Programa de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local. Fase II*. Informe de evaluación. 2003.
- La Prensa Honduras. “BID presiona a municipalidad sanpedrana para que concesione servicios públicos.” San Pedro Sula, Octubre 1999
- \_\_\_\_\_. “BID: por buen camino concesionamiento de servicios públicos.” San Pedro Sula, Junio 2002.
- López, Guadalupe. *El rol del municipio en el marco de la descentralización*. S.f.
- Manzano, Marta. *Estudio de casos sobre gobernabilidad en Centroamérica. Municipalidad de San Pedro de Sula*. Fotocopia. 1999.
- Programa Estado de la Región. *Perfil del Sistema Nacional de Integridad de Honduras*. San José, 2003.
- Rizzo, Sócrates. *Estudio para proponer una estrategia de descentralización fiscal en el marco de la ERP*. Tegucigalpa: Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL), 2003.
- Rojas, Orlan, y Hoffman, Hemut. *Evaluación del paquete de Programas DSE: Fomento de la administración municipal de Centroamérica, 1997-2001, el caso de Honduras y Panamá*. San José, 2001.
- Silverio Marques, José, y otros. *Propuesta de Estrategia de Descentralización de Servicios Públicos, sector salud*. Informe Final. Secretaría de Gobernación y Justicia. Tegucigalpa, 2002.



## **Nicaragua**

- AMUNIC y La Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. *La Descentralización que Queremos*. Managua: Febrero 19, 2003.
- Baltodano M., Mónica. *Democratizar la Democracia: El desafío de la Participación Ciudadana*. Managua: Ediciones Graphic Print, Septiembre 2002, pp. 203–205.
- Demos Consultores. *Municipalidades*, No. 3.
- Espitia Avilez, Gonzalo (of GTZ), y Gilberto Lindo (of INIFOM). *Descentralización en Nicaragua; Documento de Actualización*. Actualizado en 2003 por G. Lindo.
- Gaitan Rodriguez, Roger. *La política de la descentralización fiscal viable para la reducción de la brecha fiscal potencial de los municipios*. Managua, 2003.
- INIFOM. *Municipal Assessment*. Managua: INIFOM, 2000.
- INIFOM Oficina para la Administración de Finanzas e Impuestos Municipales. *Performance Indicators. 1998-2002*. SAFIM, 2002.
- Lacayo, Carlos. *Participación Ciudadana, Desarrollo Local, y Descentralización. Lecciones y Experiencias del Fondo de Inversión Social de Nicaragua en Proceso de Transformación*. Managua: FISE, 2001, Pág.11.
- Ortega Hegg, Manuel, y Jorge Navas Morales. *Descentralización y asociacionismo municipal en Nicaragua*. Managua: CASC-UCA, Febrero 2000.
- Ortega Hegg, Manuel, y Marcelina Castillo Venerio. *La gestión de los gobiernos locales desde la perspectiva de los ciudadanos. Así piensan los residentes de Potosí, Chinandega y Managua*. Managua: FUNDAUNGO y CASC-UCA, 2001.
- Ortega Hegg, Manuel, María Guadalupe Wallace, y Mario Torrez. *Estudio capacidades municipales CASC-UCA*. Managua: CASC-UCA, 2000.
- Pinto, Raul. Investigador Principal. *Decentralization in Nicaragua, An Institutional Approach*. Managua: World Bank/Comisión Sectorial de Descentralización, Octubre 1999.

## **Panamá**

- Espitia Avilez, Gonzalo. *Comparative Study of Fiscal Decentralization in Central America: Update [Estudio comparado sobre descentralización fiscal en Centroamérica: Actualización]*. San Salvador, Septiembre 2003.
- Leis R., Raúl. *Abrir Canales de Participación: Descentralización y Poder Local*. Panamá: CEASPA, UNICEF, CONADEL, 2000.
- Management Systems International. *Panama Democracy and Governance Assessment [Evaluación de la Democracia y Gobernabilidad en Panamá]*. Octubre 3, 2003.
- UNDP-Panamá. *Visión Nacional 2020*. Tercera Edición.  
<http://www.undp.org.pa/pnudpanama/pdf/visionpanama2020.pdf>. Panamá, Junio 1999.

## Anexo: Actividades y Proyectos de FEMICA

**Cuadro A-1. Actividades de FEMICA durante el período 1993-2003**

Evento/Tema	Fecha, lugar, No. Participantes	Participantes	Temas Agenda Municipal
<b>Red de Descentralización (10 reuniones)</b>			
Red anual centroamericana para la descentralización y el fortalecimiento municipal.	Mayo 1993. La Antigua, Guatemala. 100 personas	Presidente de Congreso de Honduras, Presidente de los Partidos Políticos de la Región, Alcalde de Chile, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Oficina de Viviendas y Desarrollo Urbano RHUDO/Oficina Regional de América Latina ( <i>Regional Office for Central American Programs</i> , ROCAP)/USAID, PNUD, FUNDEMUCA, Alcaldes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de la agenda de FEMICA.</li> <li>• Modernización del Estado y de los gobiernos locales.</li> </ul>
I Reunión: Principios orientadores del cambio para lograr la descentralización y el fortalecimiento municipal de la región	Abril 1994. La Antigua, Guatemala. 75 personas	PARLACEN, BCIE, SICA, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL), UNICEF, FEDEPRICAP, RHUDO-AID, RIC-USAID, OEA, ICMA, Cooperantes, Legisladores, Líderes Políticos, Empresarios, Representantes de ONG'S, Instituto de Fomento Municipal. alcaldes y concejales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer nuevo enfoque para el financiamiento de estructura local en Centroamérica.</li> <li>• Dialogar sobre participación de los municipios en el proceso de integración.</li> <li>• Conocer, discutir y desarrollar la misión y el papel estratégico de FEMICA.</li> <li>• Consolidar y formalizar el trabajo en red para la descentralización y el fortalecimiento municipal.</li> </ul>
II Reunión: Autonomía financiera del gobierno local y evaluación de procesos de descentralización regional	Julio 1995. La Antigua, Guatemala. 50 personas	Banco Mundial, Legisladores, BCIE, Diputados de la Región, RHUDO/USAID, La Fundación del Azúcar (FUNDAZUCAR). Alcaldes, miembros de las asociaciones nacionales de municipalidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar los procesos de descentralización.</li> <li>• Fortalecimiento municipal</li> <li>• Modelos de financiamiento de la descentralización hacia el gobierno local.</li> </ul>
III Reunión: Descentralización Política, Administrativa y Fiscal.	Agosto 1996. Antigua, Guatemala. 116 personas	USAID, PNUD, Organización Panamericano de la Salud (OPS), Cooperación Canadiense, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Comisión Centroamericana de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía tributaria municipal</li> <li>• Sistemas integrados de gestión financiera</li> <li>• Transparencia</li> </ul>

<b>Evento/Tema</b>	<b>Fecha, lugar, No. Participantes</b>	<b>Participantes</b>	<b>Temas Agenda Municipal</b>
		Ambiente y Desarrollo (CCAD), BID, GTZ, BCIE, Ministerio de Finanzas de Guatemala, Secretaría de Reconstrucción de El Salvador.	
IV Red: Desarrollo urbano sostenible en Centroamérica	Julio 1997, La Antigua, Guatemala. 86 personas	Banco Mundial, ICLEI, Centro de las Naciones Unidas Para el Desarrollo Regional, IULA, CCAD, Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), BID, Alcaldes, Asociaciones nacionales, Ministerio del Medio Ambiente Guatemala.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo sostenible</li> <li>• Desarrollo urbano</li> <li>• Rol de la cooperación entre los gobiernos central y locales, sociedad civil, instituciones regionales y agencia financieras internacionales.</li> </ul>
V Red: La modernización de las finanzas municipales, un paso para la consolidación institucional	Septiembre 1998. La Antigua, Guatemala. 200 personas	BID, USAID, representantes de los gobiernos centrales, banca privada, agencias de cooperación Internacional, asociaciones, alcaldes y concejales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio de experiencias sobre aspectos macroeconómicos de las finanzas municipales.</li> <li>• Instrumentos de financiamiento de capital y medidas que los gobiernos locales puede adoptar para mejorar su capacidad crediticia.</li> <li>• Análisis de logros en materia de descentralización</li> <li>• Discusión sobre políticas y medidas que puede mejorar la capacidad crediticia de los municipios, las reformas pendientes en la tributación municipal y las ventajas de generar recursos propios.</li> </ul>
VI Red: Compromisos adquiridos por los mandatarios centroamericanos en la Cumbre de las Américas, Santiago de Chile.	Junio 1999. La Antigua, Guatemala. 65 personas	USAID/RHUDO, asociaciones nacionales de municipios, alcaldes, funcionarios de gobiernos centrales, representantes del sector privado, organizaciones no gubernamentales, ONG's.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Darle seguimiento a los compromisos adquiridos por los mandatarios centroamericanos en la II Cumbre de las Américas en relación con el tema de gobierno municipal.</li> <li>• Se discutieron y valoraron mecanismos de seguimiento para la cumbre en Québec, Canadá.</li> </ul>
VII Red: Los municipios y el combate a la pobreza en Centroamérica	Octubre del 2000. La Antigua, Guatemala. 41 personas	Expertos del BID, Presidente de Guatemala, asociaciones nacionales de municipios, alcaldes, representantes de gobiernos centrales, representantes del sector privado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discutir el tema de la pobreza y el rol que debe desempeñar el gobierno municipal en su reducción.</li> <li>• Programas de reducción de la pobreza en el ámbito local.</li> </ul>
VIII Red: Los municipios y el	Noviembre del 2001. La Antigua.	BID, USAID, PNUD, BCIE, Banco Mundial, GTZ, UNICEF, agencia de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Desarrollo económico local.</li> <li>• El municipio como promotor del desarrollo económico</li> </ul>

Evento/Tema	Fecha, lugar, No. Participantes	Participantes	Temas Agenda Municipal
combate a la pobreza en Centroamérica.	Guatemala. 150 personas	cooperación financiera alemana (KfW), Vice Presidenta de Costa Rica, Asociación Nacional de Municipalidades, alcaldes, legisladores, Secretaría Técnica de la Presidencia de Nicaragua, de Guatemala, Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales Industriales y Financiera (CACIF), institutos de asesoría municipal de la región, Ministerio de educación de Honduras y de Seguridad de Costa Rica. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile	local.
IX Red: Ingresos municipales, realidades y perspectivas	Diciembre 2002, La Antigua, Guatemala. 105 personas	El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, BID, USAID, GTZ, asociaciones nacionales, alcaldes, institutos de fomento municipal, legisladores, funcionarios de los gobiernos centrales, Ministerio de Hacienda de Panamá y Honduras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discusión de los sistemas tributarios municipales CA</li> <li>• Identificación de avances, dependencia de las transferencias y las vulnerabilidades y deficiencias de los sistemas.</li> <li>• La limitación de los marcos normativos en el fortalecimiento de las finanzas municipales.</li> <li>• La situación financiera y adopción de nuevos instrumentos políticos y técnicos..</li> </ul>
X Red: La gestión local del riesgo, un reto para el desarrollo de los municipios en Centroamérica.	Octubre 2003, La Antigua, Guatemala. 165 personas	Programa Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA)/ USAID, Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), PAHO/Organización Mundial de la Salud, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), AECI, CARE/Iniciativa Mitigación Centroamericano, BCIE, Banco Mundial, GTZ, CATIE, OEA, Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria/ OPS, Asociación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se conocieron aspectos conceptuales y metodológicos de la gestión local del riesgo.</li> <li>• Se discutió acerca de la participación de los gobiernos locales en el tema, reconociendo la falta de preparación que tienen en el tema.</li> <li>• Se evidenció la necesidad de que haya un plan concertado de manejo de desastres, pues la gestión del riesgo debe ser parte de la estrategia del desarrollo del municipio.</li> </ul>

Evento/Tema	Fecha, lugar, No. Participantes	Participantes	Temas Agenda Municipal
		de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), legisladores, alcaldes representantes de asociaciones nacionales de municipalidades, representantes de los gobiernos centrales, Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), institutos de fomento municipal, SMA-IDCR, UN-HABITAT.	
<b>Red de Legisladores</b>			
II Red: El alcance de las reformas a los códigos municipales o leyes de municipios.	Junio de 1997 Panamá 35 personas	Legisladores, alcaldes, representantes de las asociaciones nacionales de municipalidades, Ministerio de Justicia de Panamá y USAID	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer cual era el estado las reformas y la situación legal de los municipios en los países.</li> <li>• Delegaciones informan de los cambios legislativos generados por los compromisos adquiridos en la I Red de Legisladores en 1995.</li> </ul>
III Red: Los gobiernos locales y la función de los Concejos.	Junio de 1998 La Antigua, Guatemala 34 personas	Legisladores, alcaldes, representantes de las asociaciones nacionales de municipalidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar las últimas iniciativas legislativas relacionadas con el régimen municipal.</li> <li>• Equilibrio de poder entre el Alcalde y el Concejo Municipal</li> </ul>
IV Red: Marco jurídico vigente relacionado con la descentralización.	Diciembre del 2000 San Rafael de Heredia, Costa Rica 40 personas	Vice Presidenta de la República de Costa Rica, alcaldes, representantes de las asociaciones nacionales de municipalidades, funcionarios de organismos cooperantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los obstáculos y avances que han incidido en la adopción de leyes promovidas para fortalecer el sector municipal en el marco de los procesos de descentralización.</li> </ul>
V Red: Políticas de administración territorial para el desarrollo y la gestión municipal.	Septiembre del 2002. Tegucigalpa, Honduras 132 personas	Presidente de la República y Ministro de Relaciones exteriores y de Agricultura y Ganadería y de Gobernación y Justicia de Honduras. Legisladores, alcaldes, representantes de las asociaciones nacionales de municipalidades, directores de los registros de la propiedad de El Salvador y Panamá, institutos geográficos nacionales de Guatemala y Costa Rica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenamiento territorial.</li> <li>• Planificación urbana</li> <li>• Recaudación tributaria.</li> <li>• Administración de catastros, titularización de tierras y registro de la propiedad.</li> </ul>

Evento/Tema	Fecha, lugar, No. Participantes	Participantes	Temas Agenda Municipal
<b>Diálogos Sectoriales</b>			
I Diálogo centroamericano entre el sector social y el sector municipal.	Julio de 1996 Managua, Nicaragua 63 personas	Representantes de los fondos de inversión social, legisladores, presidentes de las comisiones legislativas municipales, representantes de las asociaciones nacionales de municipalidades, alcaldes, USAID-Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Panamá, GTZ, BID, Cooperación Canadiense.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se discutió acerca de la necesidad de un municipio moderno en la región, que fomente la participación ciudadana, y que participe en programas sociales.</li> </ul>
<b>Otros mecanismos/actividades</b>			
Nuevos modelos de gestión pública en el marco de un proceso de descentralización: agua, educación y caminos vecinales.	Julio 1998 San José, Costa Rica 53 participantes	IFAM, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) de El Salvador, FIS de Guatemala, Ministerio de Obras Públicas y Transporte de Costa Rica, Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, Instituto de Acueductos y Alcantarillados, alcaldes y representantes de asociaciones nacionales de municipalidades, GTZ, <i>Research Triangle Institute/USAID</i> , El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mostrar modelos de gestión susceptibles de ser reproducidos en los países de la región centroamericana.</li> <li>• Se analizaron experiencias específicas de agua, caminos vecinales, educación.</li> <li>• Se conoció la experiencia de los fondos sociales de inversión y su relación con el municipio.</li> </ul>
II Encuentro de facilitadores para la capacitación y la asistencia técnica municipal.	Marzo de 1999. Roatán, Honduras 63 personas	Alcaldes, representantes de asociaciones nacionales de municipalidades, GTZ, legisladores, contralorías generales de cuentas de Guatemala, institutos de fomento de El Salvador, Guatemala y Costa Rica, RHUDO-LAC/USAID. Vice-ministro de Gobernación y Justicia de Honduras, PNUD, OEA, BCIE, BID, ICMA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar el intercambio de experiencias y puntos de vista sobre la capacitación y la asistencia técnica municipal.</li> <li>• Creación de espacios de discusión en el que se tomaran en cuenta la demanda y las necesidades del gobierno local.</li> <li>• Necesidad de establecer políticas de descentralización y participación ciudadana para reorientar la capacitación y asistencia técnica.</li> <li>• Inexistencia de estrategias gubernamentales en la región de capacitación y asistencia técnica municipal que respondan a los procesos de descentralización y municipalización.</li> </ul>

<b>Evento/Tema</b>	<b>Fecha, lugar, No. Participantes</b>	<b>Participantes</b>	<b>Temas Agenda Municipal</b>
Reunión Interinstitucional entre Contralores y Sector Municipal	Septiembre de 1999 San José, Costa Rica 61 personas	Contralor General de la república de Costa Rica, Nicaragua, funcionarios de las contralorías y cortes de cuentas de la Región, legisladores, representantes de las asociaciones nacionales de municipalidades, alcaldes, BID, USAID El Salvador y Nicaragua, GTZ, Asociación de Municipios de México y Casals and Associates, Inc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concretar mecanismos de fiscalización que no violenten la autonomía municipal, pero que propicien el buen manejo de los recursos y la participación ciudadana.</li> <li>• Necesidad de fortalecer a las municipalidades en la puesta en práctica de mecanismos y procedimientos de control internos eficaces que faciliten la transparencia en la gestión.</li> <li>• Pertinencia de los sistemas integrados de gestión financiera como instrumentos necesarios para la gestión pública local transparente.</li> </ul>

**Cuadro A-2. Proyectos de FEMICA (plan de acción del 2003–2004)**

Área Programática	Proyecto	Objetivo	Donante
<b>Proyectos</b>			
1. Transparencia y probidad	a. Estudio sobre los mecanismos formales para una mejor transparencia y administración fiscal en los gobiernos locales CA	Mejorar la transparencia fiscal y prevenir la corrupción en los gobiernos locales de Centroamérica.	BID
	b. Diagnóstico sistemas integrados de administración financiera		
2. Desarrollo económico local	a. Proyecto piloto en el municipio de la Libertad, Petén, Guatemala	Fortalecer la capacidad del municipio de la Libertad, Petén, para desarrollar estrategias y metodologías que atraigan la participación del sector privado en la dotación de infraestructura del sector privado, en la dotación de infraestructura y servicios y generar las bases necesarias para iniciar el crecimiento económico local a través de alianzas público-privadas que fortalezca la gestión pública local.	USAID/ Guatemala
	b. Diálogo sectorial sobre el municipio competitivo y su papel en el CAFTA	Contribuir a formular y desarrollar una estrategia y agenda para los gobiernos locales centroamericanos que permita promover un municipio competitivo en el nuevo contexto que significaría para las actividades económicas locales la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América ( <i>Central American Free Trade Agreement, CAFTA</i> ) y otros tratados de libre comercio.	
3. Gestión integral del riesgo	a. Manejo de servicios ambientales para poblaciones vulnerables en ciudades de América Central	Mejorar la capacidad técnica e institucional de los gobiernos municipales en Honduras y Nicaragua, como una contribución de manejar los riesgos ambientales y reducir la vulnerabilidad de asentamientos de poblaciones de bajos ingresos en áreas urbanas de alto riesgo a desastres naturales.	BID
	b. Participación en el proyecto de promoción de buenas prácticas para la prevención de desastres y la gestión de riesgos en municipalidades de Centroamérica	Documentar y difundir casos de buenas prácticas en la prevención de desastres y gestión local de riesgos identificadas en Centroamérica, e iniciar acciones que potencien el liderazgo municipal y la comunicación entre los gobiernos y actores locales clave a fin de que la prevención de desastres y la gestión local de riesgos sean comprendidas e internalizadas a dicho nivel.	BID
	c. Organización de la X Reunión de la Red por la Descentralización y el Desarrollo Local	(1) Proveer a los participantes de los conceptos, información y métodos prácticos que les permitirán atender el riesgo que enfrenta el ámbito /territorio municipal.	USAID/ BID



*Informe Regional – Tendencias en la Descentralización,  
el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en Centro América, 1995–2003*

<b>Área Programática</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Donante</b>
	Municipal sobre el tema de gestión local de riesgos	(2) Proveer apoyo en la reflexión sobre la propia realidad de los municipios, sus recursos y posibilidades para promover un desarrollo seguro en su territorio.	
	d. Apoyo a las Campañas de UN HABITAT de “Seguridad en la Tenencia de la Vivienda” y “Buena Gobernabilidad Urbana” en Centroamérica	Fomentar la coordinación entre el gobierno nacional, los gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad, para adoptar e implementar políticas y programas para la seguridad en la tenencia de la vivienda y la buena gobernabilidad urbana.	PARA/ UN-HABITAT
4. Seguridad Ciudadana	Diálogo sectorial sobre seguridad ciudadana.	Discutir y evaluar el papel que debe corresponder a los gobiernos municipales en materia de seguridad ciudadana.	Sin financiam.
5. Financiamiento	a. Elaborar una base de datos regional sobre fuentes de financiamiento	Facilitar el acceso de los gobiernos locales a las fuentes de financiamiento internas y externas posibles, creando una base regional y por país con información sobre fuentes, criterios, procedimientos y condiciones que deben cumplir las municipalidades para obtener recursos.	Sin financiam.
	b. Apoyo a la aprobación de códigos tributarios municipales	Contribuir a establecer regímenes tributarios municipales más modernos y adecuados a las necesidades de financiamiento de los gobiernos locales del Istmo.	Sin financiam.
	c. Estudio y propuestas para mejorar los sistemas de transferencias a los gobiernos locales.	Mejorar los sistemas de transferencias a los gobiernos locales, mediante la elaboración de un estudio comparativo de los sistemas que rigen en la Región. Evaluar las ventajas y desventajas de cada sistema nacional e identificar cuáles podrían ser las reformas que se debieran introducir para que cumplan con los objetivos de desarrollo de los municipios y recomendar las modalidades y criterios que debieran tener dentro de un proceso de descentralización.	Sin financiam.
Otros proyectos	Programa Global para la Promoción de la Mujer en la Toma de Decisiones a nivel local.	Promover la representación equitativa de la mujer en la toma de decisiones en los gobiernos locales. Y, el enfoque de género en la formulación de políticas de prestación de servicios de las municipalidades.	M. Relac. Exteriores Países Bajos IULA
<b>Ejes Transversales</b>			
1. Capacitación y Asistencia Técnica	a. Elaboración de un directorio regional de oferta de servicios técnicos a las municipalidades	Diseñar y consolidar una base de datos que contenga información sobre instituciones consultoras y especialistas individuales con experiencia en temas municipales.	USAID/AED
	b. Programa de capacitación sobre catastros	Capacitar y asesorar a los municipios en sistemas de catastro.	Pend. BID
2. Experiencias exitosas	No hay proyectos específicas		

*Informe Regional – Tendencias en la Descentralización,  
el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en Centro América, 1995–2003*

<b>Área Programática</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Donante</b>
3. Promoción de Tecnologías Información / Comunicación	a. Proyecto “Munet”	Promover el desarrollo económico y social de los municipios de Centroamérica fortaleciendo su capacidad institucional mediante la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión municipal y en la prestación de los servicios locales	OEA
	b. Creación del portal de FEMICA	Crear al capacidad informática y de contenido en FEMICA para que pueda apoyar a los gobiernos locales a establecer sus propios grupos de trabajo y redes virtuales de intercambio para que los municipios tengan mejor acceso a información de experiencias exitosas y buenas prácticas.	OEA
	c. Participación en el proyecto piloto Met@logo.	Mejorar las capacidades de comunicación y cooperación en ciudades de tamaño mediano y las pequeñas y medianas empresas ubicadas en los municipios.	GTZ
4. Gestión del conocimiento	Proyecto de gestión del conocimiento	Fortalecimiento de los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina para contribuir a una reducción de la pobreza, al desarrollo económico local, a la prevención de desastres y protección del medio ambiente	GTZ
5. Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal	a. Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal (SIDEMU)	Responder a la demanda de un sistema básico de indicadores de desempeño (SIDEMU) que permita medir, comparar y tomar acciones correctivas encaminadas a mejorar la gestión de las municipalidades participantes.	BID
	b. Organización de la XI Reunión de la Red de Descentralización y el Desarrollo Municipal	Promover el uso generalizado de los sistemas de indicadores de desempeño en los gobiernos locales de Centroamérica como herramienta para mejorar los servicios locales, lograr una mayor transparencia de las administraciones y en general aumentar la eficacia de la gestión local.	Sin financiamiento

*Informe Regional – Tendencias en la Descentralización,  
el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en Centro América, 1995–2003*

<b>Área Programática</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Donante</b>
3. Promoción de Tecnologías Información / Comunicación	a. Proyecto "Munet"	Promover el desarrollo económico y social de los municipios de Centroamérica fortaleciendo su capacidad institucional mediante la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión municipal y en la prestación de los servicios locales	OEA
	b. Creación del portal de FEMICA	Crear al capacidad informática y de contenido en FEMICA para que pueda apoyar a los gobiernos locales a establecer sus propios grupos de trabajo y redes virtuales de intercambio para que los municipios tengan mejor acceso a información de experiencias exitosas y buenas prácticas.	OEA
	c. Participación en el proyecto piloto Met@logo.	Mejorar las capacidades de comunicación y cooperación en ciudades de tamaño mediano y las pequeñas y medianas empresas ubicadas en los municipios.	GTZ
4. Gestión del conocimiento	Proyecto de gestión del conocimiento	Fortalecimiento de los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina para contribuir a una reducción de la pobreza, al desarrollo económico local, a la prevención de desastres y protección del medio ambiente	GTZ
5. Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal	a. Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal (SIDEMU)	Responder a la demanda de un sistema básico de indicadores de desempeño (SIDEMU) que permita medir, comparar y tomar acciones correctivas encaminadas a mejorar la gestión de las municipalidades participantes.	BID
	b. Organización de la XI Reunión de la Red de Descentralización y el Desarrollo Municipal	Promover el uso generalizado de los sistemas de indicadores de desempeño en los gobiernos locales de Centroamérica como herramienta para mejorar los servicios locales, lograr una mayor transparencia de las administraciones y en general aumentar la eficacia de la gestión local.	Sin financiamiento

