



# Centro de Investigación y Evaluación Institucional

Vicerrectoría de Planificación



## Investigación

### **Estudio de contexto: Situación de los municipios en Centroamérica y requerimientos en formación en gestión pública municipal**

**M.Sc. Carol González Villarreal**  
**Investigadora**

**Bach. Andrea Parajeles**  
**Asistente de Investigación**

**DOCUMENTO CIEI 011-2017**

## Contenido

Justificación.....	1
Antecedentes.....	2
Estado de la cuestión.....	7
Principales temáticas identificadas como requeridas en procesos de formación por parte del sector municipal y gobierno local.....	9
Principales conclusiones del estudio .....	13
Marco Conceptual.....	15
Gestión Pública Local.....	15
Que se comprende por “Perspectiva Centroamericana” .....	16
Los países de la región: Heterogeneidad territorial y económica y problemas comunes.....	17
Objetivos propuestos y Metodología .....	20
Preguntas de investigación.....	20
Objetivo general.....	20
Objetivos específicos .....	20
Metodología de la investigación.....	21
Tipo de Investigación .....	21
Sujeto y fuentes de información.....	21
Principales limitaciones del estudio .....	27
Resultados de la Investigación .....	29
Apartado I. Contexto Centroamericano .....	29
Apartado II. Aspectos Generales del Régimen Municipal en Centroamérica.....	50
Régimen municipal en Guatemala .....	55
Régimen municipal en El Salvador.....	58
Régimen Municipal en Honduras.....	62
Régimen Municipal de Nicaragua.....	65
Régimen Municipal de Costa Rica.....	69

Régimen Municipal de Panamá .....	72
Apartado III. Procesos de Descentralización, Ejercicio de Competencias Municipales y Carrera Administrativa Municipal en Centroamérica .....	
Guatemala.....	78
Procesos de descentralización en Guatemala y situación de municipalidades en cuanto al ejercicio de sus competencias .....	78
Carrera Administrativa Municipal Guatemala.....	89
El Salvador .....	93
Procesos de descentralización en El Salvador y situación de municipalidades en cuanto al ejercicio de sus competencias .....	93
Carrera Administrativa Municipal en El Salvador.....	99
Honduras .....	106
Procesos de descentralización en Honduras y situación de municipalidades en cuanto al ejercicio de sus competencias .....	106
Carrera Administrativa Municipal en Honduras.....	114
Costa Rica.....	119
Situación de los procesos de descentralización en Costa Rica y situación de municipalidades en cuanto al ejercicio de sus competencias .....	119
Carrera Administrativa Municipal .....	126
Panamá .....	128
Procesos de descentralización en Panamá y situación de municipalidades en cuanto al ejercicio de sus competencias .....	128
Carrera Administrativa Municipal en Panamá.....	135
Apartado IV. Principales demandas y requerimientos en relación a la propuesta de un posgrado en gestión municipal .....	
Principales requerimientos en formación en cuanto a temáticas y competencias consideradas fundamentales para un proceso de posgrado, según percepción de los entrevistados .....	138
Caso de Guatemala .....	138
Caso de Honduras .....	142
Caso de El Salvador.....	148

Caso de Costa Rica .....	151
Caso de Panamá.....	160
Confederación de Asociaciones Municipales de Centroamérica y el Caribe, CAMCAYCA .....	165
Percepciones de los Entrevistados Sobre la Oportunidad de un Programa de Maestría en Gestión Municipal en Centroamérica, Posibles Alianzas y Financiamientos .....	166
Caso de Guatemala .....	166
Caso de El Salvador.....	170
Caso de Honduras.....	171
Caso de Panamá.....	174
Caso de Costa Rica .....	177
Apartado V. Oferta de Posgrado en Centroamérica .....	179
Guatemala .....	180
El Salvador.....	183
Nicaragua.....	185
Costa Rica.....	186
Panamá.....	187
Conclusiones y recomendaciones .....	189
Referencias Bibliográficas .....	209
ANEXO.....	211

## Índice de tablas

Tabla 1 .....	10
Conocimientos fundamentales identificados como prioritarios por parte de personas encuestadas en Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, en orden de importancia. Año 2009. ....	10
Tabla 2 .....	11
Conocimientos fundamentales identificados como prioritarios por parte de personas entrevistadas en Honduras y El Salvador. Año 2009. ....	11
Tabla 3 .....	12
Centroamérica: Posible demanda en formación según competencias municipales de los países de la región. Año 2009. ....	12
Tabla 4 .....	24
Entrevistas realizadas en Guatemala, EL Salvador, Honduras, Panamá y Costa Rica, noviembre 2016. ....	24
Tabla 5 .....	38
Centroamérica. Pobreza total y extrema. Años 1995, 2000, 2010 y 2014. ....	38
Tabla 6 .....	44
Tasa neta de matrícula de nivel de secundaria. Años 1980, 1990, 2010, 2013. ....	44
Tabla 7 .....	52
Centroamérica. Principal legislación en materia municipal e instancias directamente relacionadas. ....	52
Tabla 8 .....	141
Guatemala: Resumen de principales temáticas identificadas como importantes para el sector municipal.....	141
Tabla 8 .....	147
Honduras: Resumen de principales temáticas identificadas como importantes para el sector municipal .....	147
Tabla 9 .....	150
El Salvador: Resumen de principales temáticas identificadas como importantes para el sector municipal.....	150
Tabla 10.....	158
Costa Rica: Resumen de principales temáticas identificadas como importantes para el sector municipal.....	158
Tabla 11.....	164
Panamá: Resumen de principales temáticas identificadas como importantes para el sector municipal .....	164
Tabla 12.....	179
Oferta de formación en Centroamérica en áreas relacionadas a la Gestión Municipal. 2016. ....	179
Tabla 13.....	193
Situación de la Carrera Administrativa Municipal en Centroamérica .....	193
Tabla 14.....	200
Percepciones de los entrevistados en Guatemala y el Salvador sobre la oportunidad de un Programa de Maestría en Gestión Municipal en Centroamérica, posibles alianzas y financiamientos. ....	200
Tabla 15.....	203
Percepciones de los entrevistados en Honduras, Costa Rica y Panamá sobre la oportunidad de un Programa de Maestría en Gestión Municipal en Centroamérica, posibles alianzas y financiamientos. ....	203
Tabla 16.....	211
Programa de estudio identificados y contactos.....	211

## Índice de Gráficos

Gráfico 1.....	29
Número de habitantes de Centroamérica, según país (en miles de personas) .....	29
Gráfico 2.....	31
Centroamérica: Población de 4 a 17 años de edad. 2015-2040. ....	31
Gráfico 3.....	32
Centroamérica. Comparativo porcentaje de población urbana. Años 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 y 2015. ....	32
Gráfico 4.....	39
Índice de Desarrollo Humano. Años 1980, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2014. ....	39
Gráfico 5.....	41
Gasto público en educación como porcentaje del PIB .....	41
Gráfico 6.....	42
Tasa neta de matrícula nivel de enseñanza primaria .....	42
Gráfico 7.....	43
Tasa neta de matrícula nivel de enseñanza secundaria 2013 .....	43
Gráfico 8.....	45
Tasa bruta de matrícula de nivel terciario .....	45
Gráfico 9.....	46
Porcentaje de Hogares con Acceso a Internet. Años 2010 y 2015 (En porcentaje) .....	46
Gráfico 9.....	48
Tarifas mínimas de Bolsas de bolsas de datos prepago de 1 día. Enero 2016. (En porcentajes del salario mínimo legal diario).....	48

## Índice de Figuras

Figura 1 .....	9
Interés en grado y posgrado, según encuestas aplicadas a funcionarios municipales de Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Año 2009.....	9
Figura 3 .....	33
Mapa Centroamérica. Densidad de población a nivel municipal. 2015. ....	33
Figura 4 .....	47
Porcentaje de personas con acceso a internet de banda ancha móvil.....	47
Figura 5 .....	49
Porcentaje de personas que usan internet que usan internet (Porcentaje total de población) .....	49
Figura 6 .....	86
Guatemala. Mapa del Índice General de Gestión Municipal.....	86
Figura 7 .....	88
Guatemala. Mapa del Índice de Servicios Públicos Municipales 2013.....	88

## Justificación

La Vicerrectoría de Planificación (VIPLAN) es responsable de la preparación de estudios que identifiquen condiciones para la proyección del desarrollo institucional. Por ello, entre sus funciones se encuentra la asesoría a las autoridades universitarias a partir de brindar asesoramiento e insumos (información y conocimientos) necesarios para la toma de decisiones. Por ende, entre los elementos prioritarios del quehacer institucional se encuentra el análisis de los contextos, nacionales e internacionales, que den información oportuna y que sirvan de base en la toma de decisiones de políticas institucionales.

Es a través del Centro de Investigación y Evaluación Institucional (CIEI), dependencia de VIPLAN, que se da lugar a la investigación y la evaluación científica con equipos multidisciplinarios, cuyo cometido es generar nuevo conocimiento sobre las realidades de la UNED, su historia, actualidad y procesos de cambio, en relación con las condiciones de la sociedad costarricense y el mundo, con el fin de contribuir al desarrollo y gestión de la universidad. (UNED, 2010).

Entre las funciones del Centro se encuentran: “Realizar investigaciones y análisis críticos sobre los contextos socioeconómicos, políticos, educativos y culturales y sus tendencias, que orienten la toma de decisiones institucionales en tres áreas fundamentales: la innovación de la administración y gobierno de la institución, el compromiso con el desarrollo nacional y la internacionalización de la oferta académica” (Consejo Universitario UNED, Sesión 1560-9719, 1997, Art.2).

Es dentro de tal objetivo que se ubica la presente investigación, la cual busca dar cuenta de los principales temas o requerimientos de formación a contemplar como base para la elaboración de un programa de formación de posgrado en la temática de “Gestión Municipal” en Centroamérica, de tal forma que ayude a determinar el correspondiente plan de estudios. Surge, por tanto, de la necesidad identificada por las instancias involucradas de actualizar algunos datos y revisar la pertinencia en formación en el tema de gestión municipal, así identificada en estudio anteriormente realizado.

## Antecedentes

En el año 2009, se llevó a cabo el estudio titulado *Estudio de mercado para la creación de programas de formación universitaria de grado y postgrado en Desarrollo Local y Gestión Municipal con cobertura Centroamericana* (González, julio 2009). El mismo, formó parte de los esfuerzos que el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED), a través del entonces Programa de Gestión Local el cual contenía el proyecto del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, buscaron implementar en relación a “facilitar el acceso a una oferta educativa en todos los territorios del país, garantizando calidad y equidad de oportunidades de educación superior para el desarrollo integral local” (Contrato UNED-FOMUDE N° 007-2008).

Entre los resultados esperados de dicho contrato, específicamente el Resultado 2, se tenía como meta la creación de “Al menos un grado y un postgrado en temas clave para el sector municipal, con perspectiva centroamericana, diseñados y aprobados por las instancias correspondientes” (Contrato UNED-FOMUDE N° 007-2008).

Para el logro de lo planteado, el Instituto de Formación y Capacitación Municipal (IFCMDL) solicitó la ejecución del *Estudio de Mercado para la Creación de un Grado y Posgrado en Desarrollo Local y Gestión Municipal* al Centro de Investigación y Evaluación Institucional (CIEI), contando con fondos asignados por FOMUDE para tal objetivo.

El estudio incluyó los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, y tenía como objetivo “Contar con información objetiva y cualificada que permita elaborar propuestas de programas de formación universitaria de grado y posgrado, orientados a la gestión del desarrollo territorial/local y la gestión municipal con cobertura regional” (González, julio 2009, pág.17), de tal forma que se identificara la pertinencia de programas de formación y capacitación en la materia, determinando si fuera el caso, las necesidades específicas para cada país de la región; de tal forma que sirviera para la elaboración de propuestas de programas por parte de la Universidad.



Se estableció por parte del IFCMDL que la población y posibles destinatarios (as) de esta iniciativa educativa, fueran los funcionarios(as) de las municipalidades; el personal electo directivo y de toma de decisiones políticas de las municipalidades, federaciones municipales, concejos municipales de distrito, concejos departamentales, municipales y comunales de desarrollo; representantes de alcaldías indígenas; organizaciones comunales y actores locales del desarrollo; así como los funcionarios (as) de la administración pública nacional vinculados con la gestión del desarrollo local en la región Centroamericana.

Por consiguiente, en el estudio se indagó sobre el contexto centroamericano, tanto en las características socioeconómicas, culturales y políticas de los municipios, como en aspectos relacionados a la legislación y competencias municipales, las características del sector (por ejemplo, la carrera administrativa y municipal), la identificación de instituciones y organizaciones locales claves (mapeo de actores) y otros. De igual modo, se determinó aspectos como la oferta académica existente en la materia para la región centroamericana y en Latinoamérica; y finalmente se recolecta información en todos los países sobre las principales temáticas demandadas para procesos de formación y capacitación, considerando para ello tres sectores claves de interés para indagar:

- El sector municipal (alcaldías, federaciones y asociaciones de municipios, mancomunidades).
- Miembros de instancias del gobierno que trabajan en el ámbito local o municipal.
- Miembros de organizaciones de la sociedad civil (indígenas, mujeres, de desarrollo, y otras relacionadas a una visión integral del desarrollo).

En su momento, se identificaron las grandes temáticas para cada país integrado al estudio, mayormente compartidas, pero además una serie de subtemas, muchos de los cuales respondían a contextos específicos por los que estaban atravesando en ese momento los países de la región, por ejemplo, capacitaciones en algún procedimiento específico, o bien en alguna legislación nueva.

En términos generales, las principales temáticas demandadas para procesos de formación para el caso del sector municipal, que se pueden identificar como constante para todos los países, giran en relación a la “gestión administrativa municipal”, “planificación

municipal” y “desarrollo”. Los mismos, fueron identificados como requeridos para los sectores de profesionales y técnicos y de autoridades políticas, conocimientos y capacidades que están inclusive estipuladas en los códigos municipales.

El estudio se presentó el día 3 de noviembre del 2009 al Rector de la Universidad Estatal a Distancia, el señor Rodrigo Arias, estando presentes Miguel Gutiérrez, Director de la Escuela de Ciencias de Administración (ECA), Karla Salguero, Jefa de CIEI, Javier Ureña, Director del IFCMDL, Fernando Lizana, asesor de la investigación por parte del IFCMDL contraparte del estudio, Leonardo Picado, investigador del CIEI, y Ana Cristina Umaña, Directora del Programa de Apoyo Curricular y Evaluación de los Aprendizajes (PACE), además de la investigadora del mismo, Carol González.

En un primer momento, en el año 2009, el entonces rector Rodrigo Arias y el director de la ECA convinieron en desarrollar la opción de grado en Administración, donde la gestión municipal sería uno de los énfasis de la carrera. Por lo anterior, la misma tendría como base la troncal común de la carrera de administración, hasta el nivel de diplomado, con la especialización en gestión municipal en niveles posteriores.

Se plantea el desarrollo del plan de estudios entre la ECA y el PACE. La Escuela de Ciencias de la Administración, contrata a la Dra. Delia Borge para que formule un plan de estudios para el grado y posgrado en esa especialidad, siempre con un enfoque eminentemente de administración y el PACE asigna a Guillese Gómez, como asesora curricular (V. Cunningham, comunicación personal, 9 de mayo 2016; A. Umaña, Comunicación personal, 30 de mayo 2016).

Para el año 2011, se presenta para observaciones una propuesta del plan de estudios para el desarrollo de la carrera de Administración de Empresas con Énfasis en Gestión Municipal para el Desarrollo Local (Borge, Ortega y Pacheco, 2011) y otro borrador para el Plan de Estudios para la Maestría en Gestión Pública Local, bajo la modalidad profesional (Borge, Ortega y Pacheco, 2011a).

La propuesta de grado, en su primera versión, debe pasar por el proceso de observaciones, mejoramiento y validación por parte del Consejo de Escuela de la ECA. Sin embargo, ese primer borrador no es avalado por dicho Consejo. En general, las

observaciones referían a que el enfoque debía responder a la administración pública, pero, además, existieron observaciones en relación al proceso mismo que había llevado la elaboración del plan de estudios (A. Umaña, comunicación personal, 30 de mayo 2016).

Había una inquietud importante desde el Instituto y fundamentado en los resultados del estudio de mercado, respecto a que la carrera debía orientarse hacia la administración pública. Ese fue un elemento también rescatado por parte del Consejo de la ECA, donde algunos de sus miembros sentían forzado un tronco común basado en administración de empresas para pasar posteriormente, durante el énfasis, a otro enfoque que refería a la administración pública (A. Umaña, comunicación personal, 30 de mayo 2016). La propuesta de la maestría sale de forma paralela al plan de grado, sin embargo, tampoco fue consensuada ni avalada por el Consejo de Escuela, por tanto, queda en el nivel de borrador inicial.

Posteriormente, con el cambio de Dirección de la ECA, el proceso queda estancado. Por su parte, el PACE establece otras asignaciones de procesos de planes, mientras la ECA define el seguimiento del mismo. En el año 2014, se retoma desde el IFCMDL la iniciativa de una maestría y desde la ECA, bajo la dirección de Eduardo Castillo, le da seguimiento. El Instituto tendría participación en la formulación del plan de estudios, abriéndose hacia un enfoque más holístico de la gestión municipal, donde se incluyeran temáticas relacionadas a desarrollo, procesos sociales, ambiente, gestión política y otros que brindaran herramientas para promover el desarrollo local. Se determina además que la oferta correspondería solamente al nivel de posgrado (V. Cunningham, comunicación personal, 9 de mayo 2016).

Para ese año, se conforma un equipo de trabajo y se incluye la consulta a otras escuelas, entre ellas la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades (ECSH) y la Escuela de Ciencias Exactas y Naturales (ECEN). La ECA nombra a la funcionaria Anabelle Castillo como responsable por parte de la escuela para participar y dar seguimiento al proceso. El IFCMDL, designa a Conrado Mauricio como responsable, mientras que el PACE designa a Natalia Salas. Como grupo de trabajo, se convoca a reunión a las escuelas, a razón de validar el enfoque que se quería dar a la carrera, sin embargo, la convocatoria se vuelve un proceso infructuoso (N. Salas, comunicación personal, 27 de mayo 2016).

Por otro lado, había diferencias epistemológicas de enfoque sobre el objeto de estudio de la maestría, propias de proceso de construcción del plan de estudios. En general, se presentan dos posiciones en relación al abordaje de la temática: un enfoque más desde la administración, mientras que otro desde lo social y político. Los procesos de discusión se ven interrumpidos cuando la señora Anabelle Castillo se pensiona. Por tanto, no se logra concretar el documento total del plan de estudios, sino algunos elementos (A. Umaña, comunicación personal, 30 de mayo 2016).

Para el año 2015, desde el IFCMDL se nombra a Vladimir Cunningham para continuar con el proceso, sin embargo, desde la ECA queda pendiente hasta la actualidad el nombramiento de una contraparte para la definición del Plan de Estudios de la Maestría. Durante ese año, el IFCMDL y el PACE, han iniciado la labor de elaboración de un plan de estudios de nivel de posgrado donde, entre los alcances, se encuentran la definición de las áreas disciplinares de la maestría, las cuales serían la administración pública y ciencia política. De igual forma, se trabaja en el cumplimiento de los parámetros requeridos por Comisión Nacional de Rectores -CONARE para ofertar posgrados (V. Cunningham, comunicación personal, 9 de mayo 2016).

Nuevamente, en el proceso que han venido desarrollando el PACE y el IFCMDL, se determina que la información referida al contexto interno y externo requiere de una revisión del contexto en la actualidad, así como la revisión de la pertinencia de las temáticas. Ante ello, aunque el estudio (González, julio 2009), era la base sobre la cual proponer el plan de estudios del posgrado, se ha identificado la necesidad por parte de los actores involucrados, de actualizar la información en relación a los contextos municipales, cambios significativos en legislación, y otros relevantes. Por ejemplo, para el caso de Costa Rica, la Ley 9329 en el año 2015, que refiere a la transferencia en el mantenimiento de la red vial, la cual pasa a ser una competencia municipal; la unificación de las elecciones municipales acordada en el 2009; y la creación en el año 2010 de Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional, presididos por la alcaldía y que tienen como objetivo coordinar acciones en los territorios, entre otros. Por tanto, a pesar que arroja información detallada sobre el contexto de cada país centroamericano, la descripción de su entorno y régimen municipal, la oferta existente así como las principales necesidades identificadas, se establece como

necesario realizar una revisión del contexto actual, considerando que el estudio data de seis años atrás.

Por lo anterior, el IFCMDL solicita a inicios del 2016 al CIEI (Nota DEU-IFCMDL-345-2015) la elaboración de una investigación que busque determinar si las tendencias y necesidades identificadas en estudio del año 2009 siguen vigentes, estableciendo además nuevos requerimientos, ahora *enfocado al sector municipal*, principalmente en la temática de gestión pública municipal. Dicho estudio es asignado a la investigadora en el año 2016, ante las demandas de trabajo en dicho momento.

### **Estado de la cuestión**

El principal marco de referencia para la realización de la investigación actual, es el *Estudio de mercado para la creación de programas de formación universitaria de grado y postgrado en Desarrollo Local y Gestión Municipal con cobertura centroamericana* (González, julio 2009). El objetivo principal del estudio giró en torno a contar con información que permitiera elaborar propuestas de programas de formación universitaria de grado y posgrado, orientados a la gestión del desarrollo territorial/local y la gestión municipal, con cobertura regional y bajo la modalidad a distancia. Por ello, como parte de los objetivos específicos se planteó la contextualización del ámbito municipal de Centroamérica, a partir de características socioeconómicas, culturales y políticas del municipio. También buscó identificar las necesidades potenciales de formación profesional de grado y posgrado en desarrollo local y gestión municipal entre los actores locales de la región centroamericana; e indagar acerca de la oferta académica en Centroamérica y a distancia en Latinoamérica.

El estudio logró ser un proceso de amplia consulta en el nivel regional, llevándose a cabo 55 entrevistas semiestructuradas a representantes del sector municipal, a miembros de instancias del estado relacionadas al ámbito local o regional, organizaciones de la sociedad civil que enfocan sus intereses a temas como el desarrollo, mujer, pueblos indígenas, campesinos, movimiento maya, cooperativas, organizaciones base, autoridades tradicionales,

así como a especialistas en municipalismo y gobierno local, y representantes de programas en el tema de universidades de la región (directores/as ejecutivos/as de las asociaciones de municipios de la región, de instancias estatales de apoyo a los sistemas municipales, de organizaciones de la sociedad civil de importante incidencia en el ámbito nacional y local, y expertos en la temática).

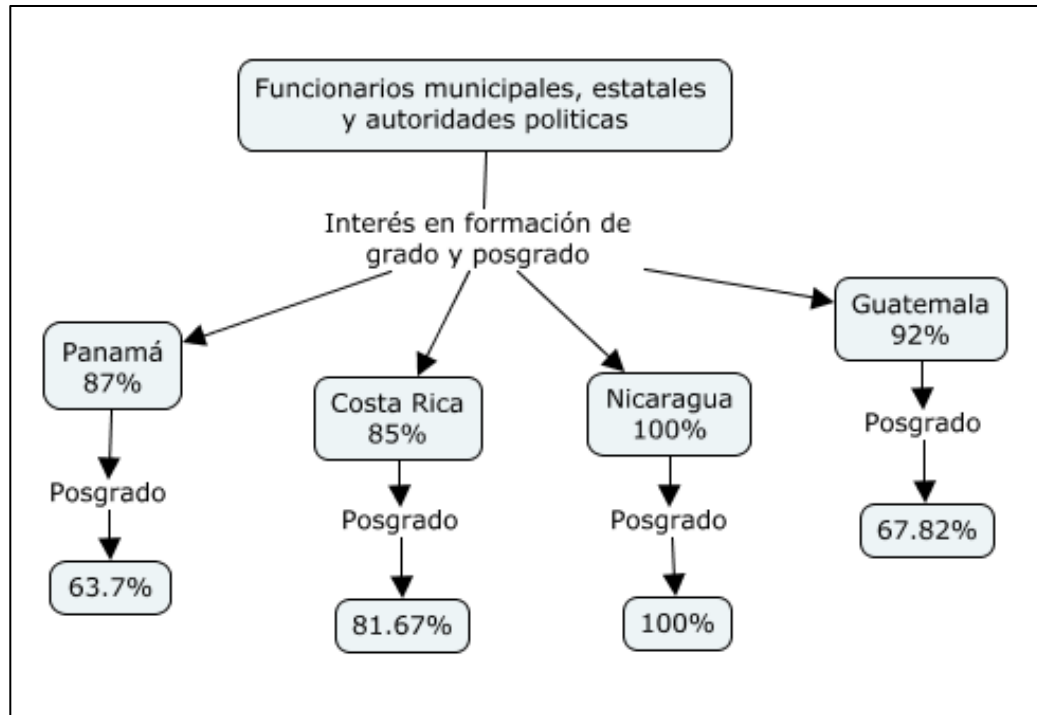
Asimismo, existió un proceso de aplicación de encuestas dirigidas al sector municipal y representantes del gobierno en el ámbito local, y federaciones de municipios o mancomunidades. Se obtuvieron un total de 569 encuestas que lograron ser aplicadas en Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

De igual forma, se realizó un mapeo de actores del desarrollo para la región y un inventario de la oferta en programas relacionados a la gestión municipal y al desarrollo para Centroamérica y Latinoamérica, tanto en capacitación, como en grado y posgrado.

En general, respecto a la propuesta de un posgrado o grado en la temática, bajo la modalidad a distancia, tanto lo arrojado en las encuestas como a partir de las entrevistas a representantes de federaciones de municipios, asociaciones de municipios, de instancias del gobierno en el ámbito local y de especialistas en la temática municipal, mostraron la pertinencia social de desarrollar ese tipo de opciones formativas. La importancia dada a los procesos de formación de grado y posgrado queda manifiesta en la aplicación de *las encuestas realizadas* (ver figura 1), donde el 85,06% de los encuestados (569 en total) están interesados en el grado y posgrado. En el posgrado un 74.17% (González, julio 2009, pág.170). En este punto es importante recordar que las encuestas sólo fue posible aplicarlas en Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Figura 1

Interés en grado y posgrado, según encuestas aplicadas a funcionarios municipales de Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Año 2009.



Fuente: González, C. (julio, 2009). Estudio de mercado para la creación de programas de formación universitaria de grado y postgrado en Desarrollo Local y Gestión Municipal con cobertura centroamericana. Informe Final de Investigación. San Jose, Costa Rica: UNED-CIEI.

**Principales temáticas identificadas como requeridas en procesos de formación por parte del sector municipal y gobierno local.**

Los conocimientos fundamentales identificados como prioritarios por parte de las personas funcionarias municipales que realizaron la encuesta en Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, refieren principalmente a planificación municipal, gestión administrativa municipal y desarrollo, sin embargo, hay otra serie de temáticas identificadas como importantes de formación para cada país (ver Tabla 1).

Tabla 1

Conocimientos fundamentales identificados como prioritarios por parte de personas encuestadas en Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, en orden de importancia. Año 2009.

Guatemala	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
1. Planificación municipal.	1. Desarrollo local, territorial o sostenible.	1. Gestión administrativa municipal.	1. Procesos de descentralización.
2. Gestión administrativa municipal.	2. Planificación municipal.	2. Planificación municipal.	2. Desarrollo local, territorial o sostenible.
3. Proyecto: formulación, seguimiento y evaluación.	3. Gestión administrativa.	3. Desarrollo local, territorial o sostenible.	3. Gestión administrativa Municipal.
4. Gestión financiera municipal.	4. Participación ciudadana.	4. Gestión financiera municipal.	4. Planificación municipal.
5. Participación ciudadana.	5. Proyectos, formulación, seguimiento y evaluación.	5. Legislación municipal.	5. Ordenamiento territorial.
6. Ordenamiento territorial.	6. Género y equidad.	6. Proyecto: formulación, seguimiento y evaluación.	6. Participación ciudadana.
7. Procesos de descentralización.	7. Desarrollo organizacional.	7. Ordenamiento territorial.	7. Proyecto: formulación, seguimiento y evaluación.
8. Legislación municipal.	8. Planificación estratégica regional.	8. Gestión de servicios públicos.	8. Gestión financiera municipal.
9. Gestión ambiental.	9. Ordenamiento territorial.	9. Participación ciudadana.	9. Gestión ambiental.
10. Gestión de servicios públicos.	10. Procesos de descentralización.	10. Gestión ambiental.	

Fuente: González, C. (julio, 2009). Estudio de mercado para la creación de programas de formación universitaria de grado y postgrado en Desarrollo Local y Gestión Municipal con cobertura centroamericana. Informe Final de Investigación. San José, Costa Rica: UNED-CIEI.



Los requerimientos en formación expresados por las personas entrevistadas en Honduras y El Salvador, no difieren mayormente de lo indicado en las encuestas aplicadas en los demás países. Tampoco difieren en relación a las entrevistas realizadas en los países donde también se aplica encuesta. A continuación, se presentan las temáticas referidas por informantes claves entrevistados para dicho estudio (González, 2009), por parte de especialistas en la temática y directores o presidentes de asociaciones de municipalidades o alcaldes para el caso de Honduras y El Salvador (ver tabla 2).

Tabla 2

Conocimientos fundamentales identificados como prioritarios por parte de personas entrevistadas en Honduras y El Salvador. Año 2009.

País	Temática destacada como necesaria
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Económico Local</li> <li>Legislación en general y municipal</li> <li>• Planificación del desarrollo local (Planes de desarrollo municipal)</li> <li>• Construcción de ciudadanía, actores económicos e interrelaciones de actores del desarrollo               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Herramientas para la participación ciudadana (Elaboración de presupuestos participativos, Transparencia)</li> </ul> </li> <li>• Gestión administrativa municipal</li> <li>• Funciones y roles de autoridades políticas</li> <li>• Gestión ambiental</li> <li>• Gestión del riesgo</li> <li>• Equidad de Género y Política Municipal</li> <li>• Seguridad Ciudadana</li> <li>• Financiamiento Municipios</li> <li>• Elaboración de políticas públicas municipales</li> <li>• Gestión política y Procesos de negociación política (¿Qué es el poder?, relaciones de poder, cómo establecer consensos, construcción de una nueva cultura política, etc.)</li> <li>• Ordenamiento Territorial</li> <li>• Gerencia moderna</li> <li>• Procesos Democráticos, Gobernabilidad</li> <li>• Asociatividad municipal</li> <li>• Relación Local-Global</li> <li>• Desarrollo económico social (lo social, equidad, construcción de identidad, cultural).</li> <li>• Descentralización</li> </ul>

País	Temática destacada como necesaria
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación en Gestión Municipal</li> <li>• Ordenamiento territorial</li> <li>• Participación ciudadana</li> <li>• Planificación municipal</li> <li>• Cultura política</li> <li>• Equidad de género</li> <li>• Desarrollo local (ambiental, económico, integral)</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Ambiente</li> <li>• Turismo</li> <li>• Necesidad de transparencia y auditoría social</li> <li>• Negociación política</li> </ul>

Fuente: González (2009). Estudio de mercado para la creación de programas de formación universitaria de grado y postgrado en Desarrollo Local y Gestión Municipal con cobertura centroamericana. Informe Final de Investigación. San José, Costa Rica: UNED-CIEI.

De igual forma, existen una serie de requerimientos en conocimiento que se extraen de las funciones establecidas en los códigos municipales de cada país de la región, muchas de ellas comunes para todos los países o presentes en la mayoría de ellos. En el respectivo estudio, se identificaron los siguientes requerimientos en conocimientos según las funciones establecidas en la legislación municipal, mismas que rigen en la actualidad (ver tabla 3).

Tabla 3

Centroamérica: Posible demanda en formación según competencias municipales de los países de la región. Año 2009.

Presente en legislación	Centroamérica
Incluido en legislación de todos los países	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación interinstitucional.</li> <li>• Gestión de calidad de los servicios públicos.</li> <li>• Gestión de servicios públicos.</li> <li>• Gestión tributaria.</li> <li>• Planificación municipal.</li> <li>• Servicio al cliente.</li> </ul>

Presente en legislación	Centroamérica	
Incluido en legislación de 4-5 países	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoria social/control ciudadano.</li> <li>• Coordinación organizaciones comunales/sociales.</li> <li>• Derechos humanos/derechos ciudadanos.</li> <li>• Desarrollo/ Planificación del desarrollo (local, territorial o sostenible).</li> <li>• Planificación municipal.</li> <li>• Elaboración de políticas públicas municipales.</li> <li>• Estrategias de comunicación e incidencia política.</li> <li>• Formación de líderes.</li> <li>• Gestión ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión política.</li> <li>• Metodología para incentivar participación ciudadana/ Participación ciudadana.</li> <li>• Negociación política/ Resolución de conflictos.</li> <li>• Ordenamiento territorial.</li> <li>• Planificación estratégica regional.</li> <li>• Políticas públicas en Salud/ Gestión de salud/ Salud comunitaria.</li> <li>• Realidad nacional/regional.</li> </ul>

Fuente: González, C. (julio 2009). Estudio de mercado para la creación de programas de formación universitaria de grado y postgrado en Desarrollo Local y Gestión Municipal con cobertura centroamericana. Informe Final de Investigación. San José, Costa Rica: UNED-CIEI.

El estudio identificó requerimientos específicos, relacionados directamente a funciones municipales, por ejemplo, el caso de El Salvador, Honduras y Nicaragua, donde entre las funciones de las municipalidades se encuentra la gestión del turismo local, o bien el enfoque de seguridad ciudadana requerido en el caso guatemalteco.

### Principales conclusiones del estudio

Entre las principales conclusiones destacaron (González, julio 2009):

- La pertinencia de programas de formación y capacitación en la temática para la región, así destacado en el caso de las entrevistas y encuestas aplicadas. Donde los especialistas entrevistados no lo consideraron beneficioso, en especial por la modalidad.

- La anuencia de las personas encuestadas de iniciar procesos educativos en temas relacionados a desarrollo local y gestión municipal.
- Se visualiza el interés por tematizar el desarrollo local y lo municipal desde otro nivel más especializado de tal forma que conlleve a mejoras en el ámbito local.
- Se identifica la necesidad de realizar alianzas con universidades de la región centroamericana.
- Desde los especialistas entrevistados se destaca la necesidad de propuestas de calidad teórica y práctica, donde se comprenda la realidad económica, social, política y cultural de cada uno de los países de la región. Es decir, apegado a las realidades centroamericanas y no a las europeas, con exposición de casos prácticos. Inferen también la necesidad de inclusión de las cosmovisiones de las poblaciones indígenas, especialmente resaltado para el caso guatemalteco.
- Se identificó un déficit en conocimientos fundamentales para la gestión del desarrollo y gestión municipal (temas relacionados con gestión administrativa y planificación municipal, desarrollo, legislación y otros).
- Se requiere mayor institucionalización del sector municipal a partir de la estabilidad laboral, de tal forma que no responda exclusivamente al proceso político, más bien a la carrera administrativa y a procesos de profesionalización.
- Se evidencia entre autoridades políticas entrevistadas, una perspectiva de desarrollo que responde a una visión muy corta del mismo, equiparando “desarrollo” con “infraestructura”, percepción fuerte en Guatemala, El Salvador y Panamá. No se identifican tampoco planes, políticas ni estrategias a largo plazo, por lo que se vuelve un tema clave el impulso a la construcción de esa “masa crítica” de actores que logren apropiarse de una visión más compleja del desarrollo.
- Aunque se evidencia la pertinencia social de programas de formación y capacitación en estas temáticas en la región, diversos informantes entrevistados llaman la atención sobre la necesidad de implementación de sistemas de becas, por la población a atender.

- El hecho que los programas respondan a la modalidad de educación a distancia, llama la atención tanto de las personas entrevistadas como de las encuestadas, considerándolo una excelente alternativa debido a las grandes distancias entre los territorios, situación que muchas veces dificulta el acceso a los procesos de formación.

Por tanto, queda en evidencia la pertinencia social de la temática en la región, vista como un vacío importante en un espacio como el local, donde las acciones de gobierno inciden directamente en los procesos de desarrollo.

### **Marco Conceptual**

A partir de documentos de trabajo iniciales, elaborados para el planteamiento de una propuesta de Plan de Estudios para la Maestría en “Gestión Pública Municipal con Perspectiva Centroamericana” (Cunningham, abril 2015), se ha ido determinando el marco conceptual para la Maestría, donde sus ejes refieren a la gestión de lo local y qué se comprendería por perspectiva centroamericana, mismos que se retoman a continuación a partir de lo elaborado por V. Cunningham (abril 2015):

#### **Gestión Pública Local**

El tema de la institucionalidad local ha tomado relevancia, en la medida en que se ha convertido en el espacio idóneo para ensayar formas de renovación democrática orientadas hacia una praxis más efectiva del ejercicio de ciudadanía, así se han vuelto frecuentes las dinámicas participativas a nivel de planificación, presupuestario y deliberativo (por la vía de mecanismos extraordinarios de democracia directa, tales como los cabildos, referéndum y plebiscitos), dichos ejercicios entrañan una búsqueda por fórmulas de gobierno de “proximidad” capaces de incrementar el grado aquiescencia y efectividad de la gestión pública. Tal y como lo conceptualizan Marsiglia y Pintos (2005):

La gestión local comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros, se refieren a un conjunto de instrumentos y procesos que permitan la aplicación de una

serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades. Hacen referencia a opción tecnológica con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los segundos, se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destino de los recursos.

El cruce de los aspectos técnicos y socio-políticos de la gestión permite entender su sentido y orientación y comprender su racionalidad. Los contenidos de la gestión son el producto de procesos decisorios que involucran tensiones, conflictos y concertación entre diversos actores. Lo que determina la existencia de los distintos modos de gestión es el marco de relaciones sociopolíticas que construyen a diario los distintos actores locales (2005, pág.7-8).

Más allá de la gestión pública, como proceso de toma de decisiones para la conducción de programas y proyectos, la propuesta de Maestría UNED enfatiza en la formulación de políticas públicas, como capacidad clave de la formación de los profesionales que egresen de la maestría.

#### **Que se comprende por “Perspectiva Centroamericana”**

Refiere a la posibilidad de construir un Plan de Estudios cuyos contenidos, experiencias y situaciones de aprendizaje se caractericen por ser lo suficientemente versátiles, para ser aplicables al contexto local centroamericano.

Conviene en este sentido, recalcar que Centroamérica histórica y Panamá son un conjunto 6 países unitarios con poco más de 40 millones de habitantes y 1200 municipios; salvo el caso de la región autónoma norte (RAN) y la región autónoma sur (RAS), ubicadas en el costa caribe de la denominada Mosquitia nicaragüense, la región carece de niveles intermedios de gobierno, pese a que existen laxas estructuras departamentales y provinciales, que se han establecido más en función político-electoral que como unidades operativas de administración estatal.

De conformidad con lo teorizado por Linz y Valenzuela (1997: pág., 92-93), el presidencialismo se impone como fórmula de gobierno prevaleciente en sociedades que son relativamente integradas étnicamente y espacio territorial parece pertinente para un único núcleo central de poder político.

## Los países de la región: Heterogeneidad territorial y económica y problemas comunes.

Con excepción de Costa Rica, los países de la región, incluido Panamá, fueron sacudidos a lo largo de la década de los ochenta hasta fines de la década de los noventa, por un conflicto político-militar, que afectó profundamente su tejido social. Entrado el siglo XXI hasta la actual época, la puesta en marcha de Acuerdos de Paz, el proceso de retorno a la democracia formal en los países afectados por el enfrentamiento armado y las tendencias de descentralización de las decisiones de gobierno en Costa Rica, marcaron el comportamiento político y social de las naciones centroamericanas.

Aparte de los problemas de desorganización, escasos niveles de educación y exclusión decisional y económica, amplios sectores de población están afectados por el analfabetismo, vivienda precaria, desnutrición, salud vulnerable, y otras situaciones deficitarias en su calidad de vida. Como sectores sociales mayormente afectados, podemos señalar a las mujeres, los jóvenes, los sectores indígenas, la población rural y el sector marginal urbano. Toda esta situación dentro de marcadas diferencias de país a país, como dice el estudio de mercado (González, julio 2009):

Los países centroamericanos no son espacios homogéneos, más bien están constituidos por un conjunto diferenciado de realidades territoriales determinadas por su configuración natural y por la actividad humana. Por tanto, el desarrollo tiene una expresión territorial marcada por las singularidades presentadas por los espacios geográficos, socio-económicos, socioculturales, políticos y contextos socio-históricos.

Dentro de los ámbitos sub-nacionales, el desarrollo muestra claramente una expresión desigual, característica que mejor define el mundo contemporáneo. Regiones y micro-regiones quedan totalmente relegadas de mejoras en la calidad de vida, del acceso a bienes y servicios básicos, así como de los procesos económicos. Estas realidades desiguales, se han ido gestando y acumulando como resultado de decisiones, políticas e inversiones en el nivel nacional que, finalmente, dan lugar a

desequilibrios a través de acciones que favorecen algunos territorios en detrimento de otros.

La región está representada por una mayoría de países con IDH medio y dos países catalogados con IDH alto, Costa Rica y Panamá. A pesar de presentarse avances en los últimos veinte años en cuanto al desarrollo humano de la región, e identificarse la mayoría de los países de la región dentro de los rangos de IDH medio, todavía estos países siguen arrastrando rezagos históricos importantes, que refieren a déficits en cuanto a procesos inclusivos, así como al mejoramiento general en la calidad de vida producto de décadas de guerra. Hoy día, del total de la población centroamericana estimada en 41.3 millones, la mitad vive en condiciones de pobreza y, dentro de ella, grupos étnicos específicos la sufren en mayor proporción (julio 2009, pág.21-22).

Frente a esta problemática, que viene mostrando las deficiencias de los planes de gobierno elaborados desde el nivel central, para la generación de procesos de superación de la pobreza y exclusión social acumulada, surge una tendencia desde los territorios locales, concebidos como unidades de vida y trabajo de la población, que promueve la participación de la ciudadanía en la responsabilidad de orientar, planificar y administrar procesos de desarrollo, que consideren las realidades concretas en las que vive la población.

Un análisis de la información cuantitativa de la institucionalidad local centroamericana, permite advertir una mayor cantidad de instituciones municipales en los países con mayor densidad de población global; pareciera que la fragmentación territorial-administrativa, que da lugar a la erección de Alcaldías Municipales, guarda cierto grado de relación con la concentración de población: el caso de El Salvador, Estado más denso de Latinoamérica, con apenas 21.041 Km<sup>2</sup> y 262 municipios, ilustra dicha tendencia; en tanto, Panamá, con 75.517 Km<sup>2</sup>, cuenta apenas con 75 municipios, al tiempo que es el país menos denso del istmo.

En el ámbito del desarrollo social, la mayoría de los municipios centroamericanos registran un índice de Desarrollo Humano (IDH) medio-bajo; 666 municipios que corresponden al 56% del total regional se encuentran dentro de dicha categoría, en tanto el 8% se ubica en la categoría mínima de IDH-bajo. En contraposición, el cuartil predominante



en el caso de los municipios de Costa Rica es el IDH-medio alto, que concentra el 74% de los ayuntamientos de dicho país, sin registrarse ninguno en el categorial de IDH-bajo. (PEN, 2008; pág.367).

La región de América Central como conjunto presenta un nivel de descentralización fiscal del 9,8% (porcentaje de la masa total de recursos públicos ejecutados por los Gobiernos Locales en relación con todos los otros niveles gubernamentales), calculándose en US\$ 2.233 millones la magnitud de recursos que dispusieron los ayuntamientos centroamericanos durante el ejercicio económico 2007 (Huascar, E. et al., 2010, pág. 27). Panamá y Costa Rica presentan el menor porcentaje a escala latinoamericana de gasto consolidado a nivel de los Gobiernos Locales, con tan sólo un 2,6% y 5,9% respectivamente; asimismo son los países del subcontinente con la menor asignación de recursos per-cápita por habitante/año a nivel de Gobiernos Locales. (Huascar, E. et al., 2010, pág. 27-28).

Esta propuesta implica requerimientos educativos del liderazgo local que, según el estudio de mercado, aparecen como demandas relevantes en los responsables locales del desarrollo (González, julio 2009).

Existe una deuda entre lo diseñado en los planes de gobierno nacional y local, así como lo indicado en las diferentes legislaciones, y las posibilidades reales que tienen los actores locales de llevar a la práctica los planes estratégicos. Para la implementación de dichas propuestas se requiere que autoridades políticas, funcionarios municipales y estatales, y sociedad civil tengan los conocimientos y herramientas requeridas. De lo contrario, las propuestas de desarrollo y sus planes estratégicos caen en el olvido, la incorrecta interpretación y/o se planifican en alejamiento de la realidad local y regional (julio 2009, pág.422-423).

## Objetivos propuestos y Metodología

### Preguntas de investigación

¿Es pertinente ofrecer una opción de posgrado en el ámbito de gestión pública municipal para la región centroamericana, con una modalidad de educación a distancia?

¿Cuáles serían los requerimientos en formación, visto desde la perspectiva de especialistas y funcionarios del sector? ¿Cuáles serían los requerimientos según la legislación municipal de cada país?

¿Cuál es la oferta académica para el nivel de posgrado ofrecida en la región en dicha temática?

### Objetivo general

Determinar los principales temas o requerimientos de formación a contemplar como base para la elaboración de un programa de formación de posgrado en la temática de “Gestión Municipal” en Centroamérica.

### Objetivos específicos

- Contextualizar el ámbito local centroamericano a partir de características socioeconómicas, culturales y políticas del municipio (Legislación municipal y competencias municipales, índices de desarrollo humano, índices de pobreza, grupos étnicos y relaciones interétnicas, y otros aspectos relevantes)
- Identificar la vigencia de las temáticas relacionadas a la gestión municipal, identificadas como prioritarias en el estudio anteriormente desarrollado en el año 2009, así como las necesidades potenciales de formación en la temática.
- Determinar los planes, programas y recursos disponibles para la formación de posgrado en el tema de gestión municipal existentes en los países de la región centroamericana.

## Metodología de la investigación

### Tipo de Investigación

La presente investigación se propone bajo un *enfoque cualitativo* y, por tanto, seguirá una *perspectiva interpretativa* de la realidad. Se propone una metodología cualitativa que permita a partir de la consulta a especialistas de la región en la temática de la gestión municipal, determinar la vigencia de los temas identificados prioritarios en el estudio realizado por González (julio 2009). Con lo anterior, se busca indagar sobre las necesidades de formación percibidas en la temática de gestión municipal, según cada país de la región a incluirse.

### Sujeto y fuentes de información

En el caso de la presente investigación, el sujeto de estudio es la persona funcionaria de las instancias de gobierno local y municipal en Centroamérica, donde se busca indagar en específico sobre las necesidades de formación de posgrado en la temática de gestión municipal. Lo anterior, estaría fundamentado en la revisión documental y en la opinión de especialistas, funcionarios del gobierno que laboran en el ámbito local, y representantes o funcionarios de asociaciones de municipios, sobre los principales requerimientos de formación de este sector, así como de su situación actual.

Se utilizó la técnica cualitativa de entrevista, en este caso semiestructurada, para la recolección de información. La técnica permitió retomar las temáticas de interés actuales, y revisar las temáticas anteriores identificadas como prioritarias en el año 2009, sin dejar de lado la posibilidad del investigador de profundizar en el momento que lo considere pertinente buscando identificar también nuevos requerimientos. El apoyo sobre la revisión y análisis documental es constante a lo largo de la investigación, constituyéndose en la otra fuente enriquecedora de información. Lo anterior, debido a que se requiere la revisión de la situación contextual de los municipios en la región, así como de su respectiva legislación<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En este punto, es importante aclarar que no existen datos para la región sobre la cantidad o características del personal municipal. En el caso costarricense, en el Censo del año 2000 se incluyó como categoría entre los empleados públicos el sector institucional "municipal". Por tanto, se contaba con datos específicos sobre estos empleados. Sin embargo, para el Censo 2011, no se contempla esa categoría, así confirmado a partir de la consulta específica con dicho ente. El otro censo realizado de forma más reciente es el de Panamá en el año 2010, sin embargo, tampoco incluye una categoría sobre empleados municipales. En los demás países este dato

Por tanto, se utilizaron de las siguientes técnicas:

**Análisis documental.** Implicó la revisión del contexto municipal en la región centroamericana. Para realizar dicho análisis contextual, se parte de estudios y documentos en relación a la situación de los municipios de la región. Implica, por tanto, la revisión de bases de datos que ayuden a determinar la situación de la gestión municipal, del desarrollo local, así como de un perfil del funcionario en el ámbito local.

De igual forma, se aprovechan las bases de datos de los institutos de estadísticas de los países, así como informes regionales como el estado de la región, informes de desarrollo humano, índice de gestión municipal y otros que den cuenta de las realidades en el nivel municipal de cada país en Centroamérica.

**Entrevistas semiestructuradas a profundidad.** Se aplicaron para profundizar en temas como la pertinencia social de la formación en temas de gestión municipal, los principales requerimientos en formación, el perfil del personal municipal y de funcionarios del gobierno local en el ámbito municipal, así como para identificar la situación actual en cuanto a la realidad de la carrera municipal. Las entrevistas semiestructuradas a profundidad fueron aplicadas a informantes clave, seleccionados bajo criterio experto.

Es importante mencionar que la aplicación in situ de las entrevistas, surge a partir de la propuesta por parte del IFCMDL de costear la a gira a Centroamérica requerida.

**Informantes clave.** Por tanto, se plantea la consulta a través de entrevistas semiestructuradas dirigidas a tres tipos de informantes claves:

**Expertos en la temática de gestión municipal del ámbito académico.** Especialistas en la temática de la gestión municipal, que vienen trabajando el tema para el país respectivo o la región, ya sea en el nivel de investigación o de docencia. Dentro de ello, se estarían

---

no tampoco existe. En las asociaciones de municipalidades y en las instituciones estatales relacionadas directamente al quehacer municipal, como por ejemplo los institutos de apoyo y asesoría al sector municipal en la región, no manejan tampoco este tipo de datos, así confirmado en el trabajo de campo respectivo. Lo anterior, repercute en el hecho que no es posible pensar en metodologías de carácter cuantitativo para realizar este tipo de investigaciones. Eso sin considerar otros aspectos operativos y de costos que entran también en consideración.

retomando algunos de los informantes consultados durante el estudio realizado en el año 2009.

**Directores (as) o representantes asignados de Asociaciones Nacionales de Municipalidades.** Lo anterior, por desempeñarse efectivamente en el ámbito, en un nivel que le permite ser la voz de las personas funcionarias de las municipalidades del país respectivo al ser los representantes de gremiales de municipios y de alcaldes y alcaldesas, donde generalmente se aglutina a todos los municipios del país correspondiente. De igual forma, muchas de estas asociaciones llevan a cabo capacitaciones o cursos cortos y, por tanto, están en actualización constante sobre los requerimientos en formación del sector. Es importante mencionar que la consulta estos informantes claves se realizaron también en el estudio original del año 2009. Las asociaciones de municipios en Centroamérica son:

- Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM).
- Asociación de Municipios Honduras (AMHON).
- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES).
- Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC).
- Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).
- Asociación Municipios de Panamá (AMUPA).

**Directores (as) o representantes asignados de institutos municipales.** Ello, en cuanto representan a la instancia estatal encargada de apoyar los procesos y la administración municipal en cada país. Por tanto, muchos de ellos llevan a cabo procesos de capacitación y realizan diagnósticos sobre la situación y necesidades de los municipios en cada país donde existe dicha instancia. Los institutos en cada país son:

- Instituto de Fomento Municipal (INFOM), Guatemala.
- Instituto de Desarrollo Municipal (ISDEM), El Salvador.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Costa Rica.
- Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal (INIFOM), Nicaragua.

Se obtiene la aplicación de entrevistas en Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá y Costa Rica cubriendo los tipos de informantes previstos. En Nicaragua, no se logra la concreción de citas respectivas a pesar de meses de intento en concretar alguna. Para el presente estudio se aplicaron un total de 39 entrevistas semiestructuradas a profundidad, entre especialistas, directores o presidentes de instancias municipales representativas como asociaciones de alcaldes o municipios, institutos de fomento o desarrollo municipal, secretarías de descentralización, instancias que ofertan grados o especializaciones relacionadas o interesadas en ofertar.

Las entrevistas se aplican entre las semanas del 1 al 8 de noviembre y en la semana del 14 al 18 de noviembre. Son aplicadas por dos funcionarios de la UNED, la investigadora y el funcionario Jaime Rojas Grillo del IFCMDL. A continuación, se presenta la lista de entrevistados para la investigación:

Tabla 4  
Entrevistas realizadas en Guatemala, EL Salvador, Honduras, Panamá y Costa Rica, noviembre 2016.

N	Informante Clave	Detalle/Descripción
1	Dr. Luis Fernando Mack	Especialista. ExGerente General del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP-Guatemala, del BID. Consultor e investigador en temas de gobierno, política, municipalismo, para el PNUD, FLACSO y otras instancias.
2	Víctor Gálvez Borrell	Especialista. Ex Director de Flacso-Guatemala. Director de la Dirección de Incidencia Pública de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
3	Lic. Cecilia García	Directora Ejecutiva Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM) y miembro de la Confederación de Asociaciones Municipales de Centroamérica y el Caribe (CAMCAYCA).
4	Fernando Fong Gálvez	Asesor de la Dirección de la ANAM en el área de Fortalecimiento Municipal.

N	Informante	Clave	Detalle/Descripción
5	Ing. Juan Carlos Garrido.		Secretario de Coordinación Regional, ANAM
6	Dr. Oscar Humberto Suchinni		Gerente Instituto de Fomento Municipal (INFOM).
7	Dr. Norman Mendoza		Asesor procesos de Formación INFOM
8	Ing. Oscar Martínez		Asesor procesos de Formación INFOM
9	Ing. Carlos Quezada		Director de Fortalecimiento Municipal, INFOM
10	Lic. Juan Daniel Toledo		Encargado Área Asesoría Técnica Financiera a Municipios, INFOM
11	Dr. Marcio Palacios Aragón		Director Escuela de Ciencia Política de la USAC (Propuesta de Técnico y Licenciatura en Gestión Municipal)
12	Ing. Juan Carlos Fuentes		Director Maestría en Ingeniería para el Desarrollo Municipal, USAC
13	Lic. Mayely Carrillo		Área de Dirección de Asistencia técnica Municipal, INAP
14	Lic. Bessy Moreno		Asesora de comunicación de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)
15	Andrew Cummings		Director de Maestría de Desarrollo Territorial UCA
16	Carlos Mauricio Rodríguez		Especialista. Coordinador del Programa de Gestión del Territorio Y Ciudadanía. FUNDAUNGO
17	Carlos Ramos		Especialista. Director de FLACSO El Salvador.
18	Orlando Elías Castillo		Unidad de planificación del Instituto de Desarrollo Municipal (ISDEM)
19	Miguel Alexander Ruano Gutiérrez		Registrador del Registro nacional de la carrera de Administración, Instituto de Desarrollo Municipal (ISDEM)
20	Lic. Eduardo Salvador Escobar Castillo		Miembro de Acción Ciudadana
21	Luis Ernesto Rodríguez		Coordinador de la región paracentral ISDEM
22	Ronald Fiallos		Encargado de Coordinar el Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización. FOPRIDEH

N	Informante Clave	Detalle/Descripción
23	Abel Cantarero	Coordina el resultado 2 Fortalecimiento a la Autonomía Fiscal. FOPRIDEH
24	Guadalupe López Rodríguez	Secretario de la Secretaría Técnica de Carrera Administrativa Municipal. Director Ejecutivo de AMHON
25	Nery Conrado Cerrato Ramírez	Presidente Junta Directiva de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Alcalde del Municipio de Teupasenti
26	Clarissa Morales	Viceministra de Gobernación y Descentralización
27	Roque Castro	Especialista. Investigador y profesor Universidad Nacional de Honduras. Ha trabajado la temática de descentralización y municipalismo en el nivel de diagnósticos nacionales.
28	Wendy Alemán	Coordinadora Observatorio Social para la Descentralización.
29	Javier Abraham Salgado Lezana	Jefe académico en el posgrado de Maestría en Desarrollo Local en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
30	Miguel Alonso Macías	Coordinador Licenciatura en Desarrollo Local en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
31	Erick Badilla Monge	Programa de Carrera Administrativa Municipal, Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)
32	Laura Obando Villegas	Directora Ejecutiva del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
33	Ericka González/	Secretaria Nacional Descentralización República de Panamá
34	Jorge Luis Herrera	Presidente de la Asociación de Municipios de Panamá, AMUPA/ Alcalde De Aguadulce, Panamá, C.A.
35	Jorge Panay Batista	Especialista. Ex Coordinador Programa de Desarrollo Municipal Dirección de Planificación Regional Ministerio de Economía y Finanzas/ Consultor Internacional
36	Anyuri Juarez-	Gerente de Formación de Capacitación y Formación AMUPA
37	Marinelda Varela	Gerencia de Relaciones Institucionales de AMUPA



N	Informante Clave	Detalle/Descripción
38	Prof. Miguel Prado Sánchez	Director de la Escuela de administración pública. Universidad de Panamá
39	Lic. Narciso Machuca	Sub Secretario, Secretaría Nacional de Descentralización de la República de Panamá.

Fuente: Elaboración propia.

### Principales limitaciones del estudio

**Aplicación de entrevistas.** El proceso de aplicación de entrevistas recibió contratiempos importantes. Por un lado, no fue posible el agendar citas con personeros del INIFOM en Nicaragua, ni con la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC). Lo anterior, produjo retrasos en la concreción de las citas iniciales, puesto que se esperaba realizar en una sola gira las entrevistas, a cargo de dos entrevistadores.

De igual forma, esperando hacer una utilización óptima de los recursos, se planean una serie de alternativas que buscan precisamente la aplicación simultánea y durante una sola gira de las entrevistas. Sin embargo, por normativa institucional no se logra realizar la misma de la manera esperada. Se da lugar a la cancelación de una primera gira para julio-agosto del año 2016. Se plantea la realización de una segunda gira. Se re agenda la misma con los informantes claves para el mes de octubre del 2016. Sin embargo, por razones de permisos y firmas requeridas, recursos disponibles y procedimientos internos, se sufre retrasos y se debe cancelar la gira nuevamente. Se plantea para el mes de noviembre la realización de una tercera gira. Se vuelve a agendar con los entrevistados y se realiza la gira para la aplicación de entrevistas en dos fechas: durante la semana del 1 al 8 de noviembre y en la semana del 14 al 18 de noviembre.

**Información en el nivel municipal en CA.** La revisión bibliográfica en el ámbito municipal centroamericano muestra una limitación para lograr una comparación de desarrollo municipal entre países más actualizada que la desarrollada en el año 2009. No se encuentra en todos los países el mismo nivel de información micro, es decir, que permita

hacer una descripción en el ámbito municipal y comparara partir de datos recientes para todos los países.

Tampoco se pueden generar a partir de los datos de los Institutos de Estadística, puesto que las encuestas de hogares no permiten generar datos en el ámbito municipal y son pocos los países con censos nacionales recientes. Sólo Costa Rica (2011) y Panamá (2010) cuentan con censos más recientes. Honduras y Guatemala realizaron sus últimos censos entre 2000 y 2002, Nicaragua en 2005 y El Salvador en 2007. Por tanto, construir cuadros comparativos en el nivel municipal entre los países de la región, en relación a temas como pobreza o índice de desarrollo humano municipal, no es posible debido a que hay diferencias importantes en cuanto a la periodicidad en la que se han realizado esas estimaciones. Por ejemplo, Guatemala, no han vuelto a realizar estas estimaciones desde el 2002, mientras que Costa Rica, ejemplo contrario, si cuenta con el IDH por cantón al año 2016. Para el caso de Guatemala, EL Salvador, Honduras que los datos sobre los índices de desarrollo humano municipal datan del año 2002, mismos documentados y analizados en el estudio realizado por González (2009).

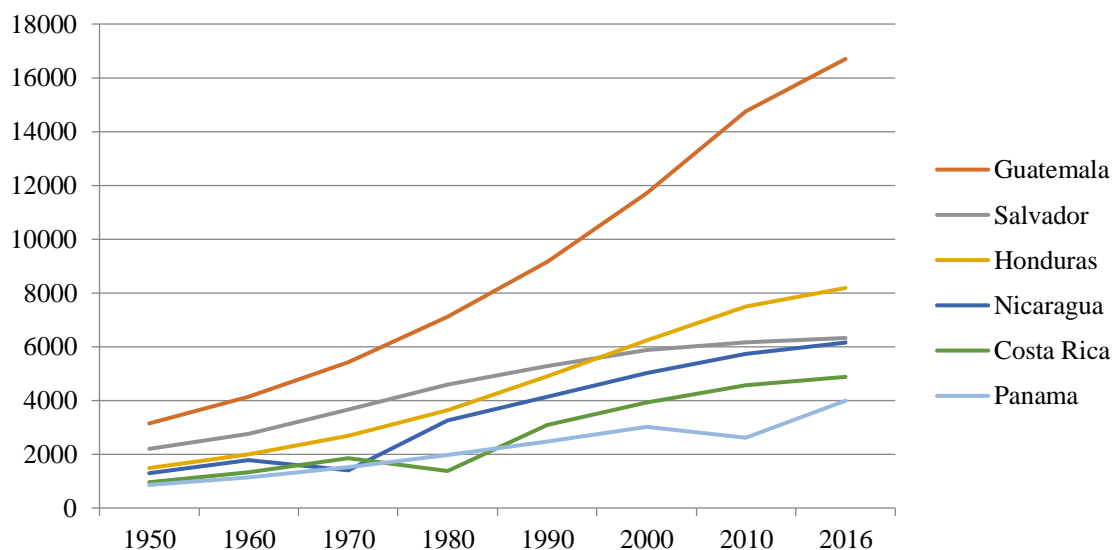
## Resultados de la Investigación

### Apartado I. Contexto Centroamericano

Centroamérica está conformada por una población de 45,7 millones de habitantes (PEN, 2016, pág. 87), los cuales se concentran principalmente en países como Guatemala y Honduras. Según proyecciones de la CEPAL, la población guatemalteca en el año 2016 corresponde al 36,13% del total de la población centroamericana. La población hondureña representa el 17,70%, la salvadoreña el 13,68%, la nicaragüense el 13,31%, la costarricense el 10,55% y la panameña el 8,63% (ver gráfico 1).

Gráfico 1

Número de habitantes de Centroamérica, según país (en miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL- CELADE (2015). Revisión 2015. Base de datos de población [En línea]. Extraído de: [http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)

Se visualiza la tendencia mundial de cambios en la estructura de la población por grupos de edad, con aumento significativo en el grupo de edad adulto mayor, donde CA está pasando de una estructura de sociedades relativamente jóvenes a sociedades envejecidas según indica el PEN (2016). Lo anterior, hace manifiesto en países como Costa Rica y Panamá, mientras que es un proceso latente en El Salvador y Nicaragua<sup>2</sup>.

En los países más avanzados en la transición demográfica (Costa Rica y Panamá), la pirámide es más angosta en su base por efecto del descenso en la proporción de personas menores de 15 años, mientras que en los que están en una fase más temprana (Guatemala y Honduras) buena parte de la población se concentra en ese rango etario. El Salvador y Nicaragua están en una situación intermedia, con menores porcentajes de población joven que Guatemala y Honduras, y una población en edad productiva menor que la de Costa Rica y Panamá (PEN, 2016, pág. 104).

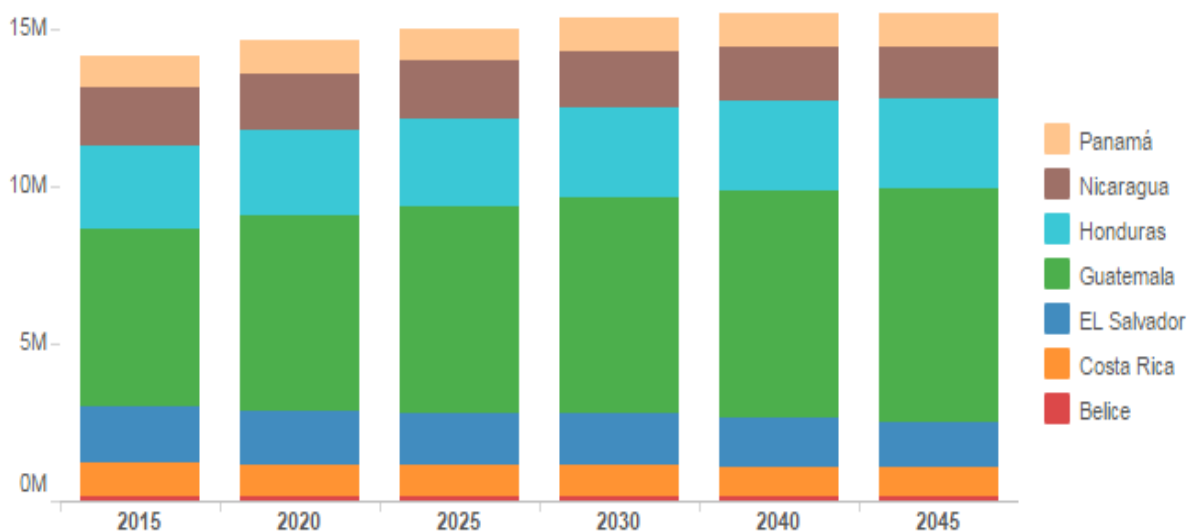
Lo anterior, plantea una serie de retos a los sistemas sociales de los países del istmo, pero también a las economías y mercados laborales. Esta situación traza dos claros desafíos, por un lado, el requerimiento de “ampliar la cobertura y calidad de los servicios de salud y educación y, en general, crear oportunidades que permitan retener a la población joven, pues son precisamente las personas en estas edades las que tienen las mayores probabilidades de emigrar” (PEN, 2016, pag.103), y un segundo desafío en relación a la generación de empleo para las poblaciones jóvenes. Especialmente, si consideramos que los países con alta proporción de niñez y personas jóvenes, refieren al triángulo norte que se ha venido caracterizando por la alta migración.

---

<sup>2</sup> Según se indica en el Informe del Estado de la Región (PEN; 2016, pag.93-94), “Si bien en todos los países se dispone de estimaciones y proyecciones de población, Costa Rica (2011) y Panamá (2010) son los únicos que cuentan con censos recientes, pese a que el Fondo de Población de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales han reiterado la importancia de efectuarlos cada diez años. Belice, Honduras y Guatemala realizaron sus últimos censos entre 2000 y 2002, Nicaragua en 2005 y El Salvador en 2007. Además, no todos los censos contienen el mismo tipo y número de variables”.

Gráfico 2

Centroamérica: Población de 4 a 17 años de edad. 2015-2040.



Fuente: PEN (2016). Estado de la Región. Capítulo especial. Dilema estratégico de la Educación. Extraído de <http://www.estadonacion.or.cr/erca2016/>

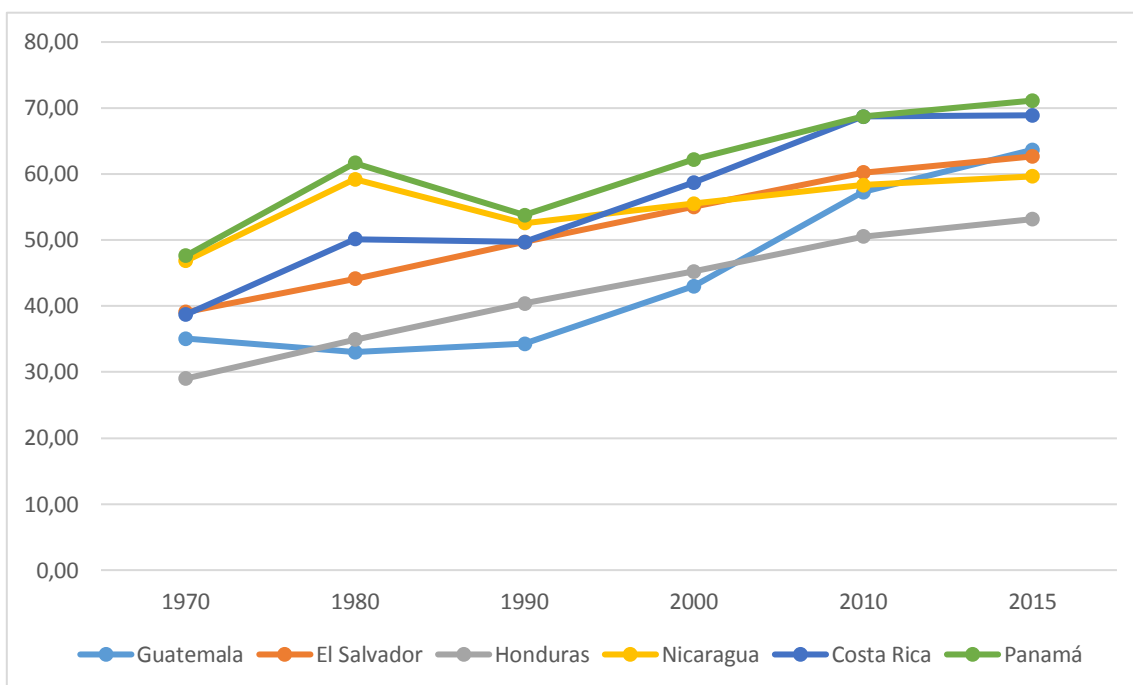
Centroamérica, especialmente Guatemala, Honduras y El Salvador, continúan siendo un espacio que da lugar a la emigración de personas en busca de oportunidades hacia países con mejor calidad de vida. Dicha expulsión de personas, se ve manifiesto en la economía de estos países, donde en el periodo entre el año 2010 y 2013, ingresaron a CA por concepto de remesas 53.601 millones de dólares y para el año 2015, alrededor de cuatro millones de centroamericanos, un 8% de la población regional, vivían fuera de sus países de origen, el 82% de ellos en Estados Unidos (PEN, 2016, pág.88). Los países que reciben más remesas son Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En este último caso, migran a Costa Rica y Estados Unidos, mientras que en los demás casos a Estados Unidos mayormente.

De igual forma, la tendencia a hacia el aumento de la población en espacios urbanos se hace manifiesta en CA. Mientras en los años setentas entre el 30% y el 50% de las poblaciones de la región habitaban en espacios considerados urbanos, 45 años después entre el 50% y el 70% de la población vive en dichos espacios. Honduras representa el país con

menor población urbana, mientras que Panamá y Costa Rica concentran mayor porcentaje de personas habitando en estos espacios.

Gráfico 3

Centroamérica. Comparativo porcentaje de población urbana. Años 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 y 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de base de datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL- CELADE (2015). Revisión 2015. Base de datos de población. Extraído de: [http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)

Sin embargo, es pertinente llamar la atención sobre la necesidad de replantear lo que significa el espacio urbano y el rural y la aplicación de política pública concreta, tal como se indica en el Estado de la Región del año 2016:

Caracterizar a América Latina como una región muy urbanizada implica una severa subestimación de lo rural y su importancia para las dinámicas productivas, sociales y ambientales que tienen lugar en las zonas urbanas, lo que genera cierto sesgo “anti-rural” en muchas de las decisiones de política pública y asistencia internacional. Ello

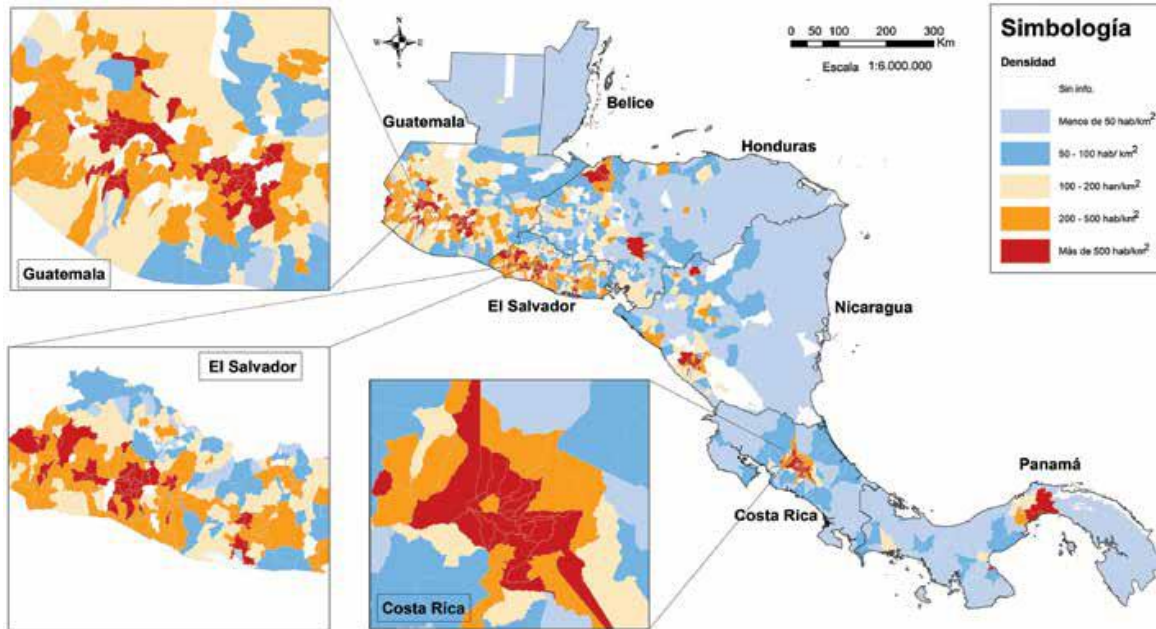
también tiene que ver con el hecho de que la mayoría de esas intervenciones se define en función de las unidades político-administrativas y no toma en cuenta las relaciones urbano-rurales. (Dirven et al., 2011, ob.cit., PEN 2016, pág.95).

Los espacios con mayor densidad poblacional en CA, refieren mayormente a los departamentos y provincias capital y circundantes (PEN, 2016, pág. 96). En tal sentido, se evidencia para el total de Centroamérica una distribución bastante desigual de su población, con focos de concentración importante alrededor de municipios con las características mencionadas, aunado a una mayor concentración de personas en espacios urbanos, en procesos demográficos que se vienen dando desde decenios atrás.

Esta situación, marca pautas importantes en relación a la forma cómo se han venido y se están distribuyendo los recursos sociatales en la actualidad. En especial, porque marca significativas desigualdades sociales entre los territorios, con espacios que se ven más presionados por los servicios básicos, servicios de salud, de educación, por los recursos naturales, por la necesidad de vivienda. El Salvador, presenta municipios con características exacerbadas al respecto de la densidad poblacional, sin embargo, el resto de países de la región no escapa a esta realidad.

Figura 3

Mapa Centroamérica. Densidad de población a nivel municipal. 2015.



Fuente: PEN (2016).

Implica, por tanto, la aplicación de lógicas de gobernabilidad, uso del espacio y uso de los recursos distinto a lo ejecutado, o dejado de ejecutar por los Estados, que prevalecen y que dan forma a esta disparidad territorial evidente en la actualidad, donde en el 3% de territorio centroamericano se ubica el 35% del total de su población. Tal situación indiscutiblemente marca retos importantes para los gobiernos locales de la región.

Hay un total de 1.204 municipios, muchos poco poblados y otros con densidades muy altas. El más denso es Cuscatancingo, en el departamento de San Salvador, que cuenta con 14.458 habitantes por kilómetro cuadrado. El menos denso es San Juan de Nicaragua, en el departamento del Río San Juan, con apenas 1,2 habitantes por kilómetro cuadrado. En tan solo un 3% del territorio del Istmo se ubican 155 municipios que tienen más de 500 personas por kilómetro cuadrado y cuya población representa el 35% del total regional. En contraste, 541 municipios con menos de 100 habitantes por kilómetro cuadrado ocupan el 80% del territorio y albergan al 28% de la población. (PEN, 2016, pág. 98)

Por tanto, se obtiene para Centroamérica dos realidades importantes a destacar. Por un lado, países con alta de proporción de niños y menores de edad que requieren y



demandarán cada vez más servicios públicos y servicios como educación, salud, además de oportunidades de empleo. En medio de realidades donde se ha venido dando, primero por conflictos armados internos y ahora por falta de oportunidades económicas, delincuencia organizada y otras formas de violencia social, la expulsión a partir de la emigración de personas jóvenes y hasta infantes a países como Estados Unidos. Por otro lado, países donde la fuerza de trabajo vendrá en disminución y donde se tendrán que crear nuevas estrategias para mantener los sistemas solidarios sanos, con aumento importante de población en edad adulto mayor que habrá que atender, y para la cual se tendrán que readecuar los espacios. Ambas situaciones, demandan acciones desde los gobiernos nacionales hasta los locales. Por ejemplo, según el PEN (2016), se prevé para el caso de Costa Rica y Panamá, que la tasa de dependencia vuelva a ser importante a partir de los años veinte de este siglo, en relación directa al envejecimiento de la población en estos dos países.

Al tiempo, en todos estos países, se da la migración desde espacios deprimidos, principalmente rurales o intermedios, hacia las capitales y ciudades aledañas precisamente en búsqueda de mayores oportunidades. Nuevamente, se presionan los recursos y se causa un impacto en el nivel y calidad de vida de las poblaciones. Situaciones de ordenamiento territorial y uso de los recursos a los cuales deben también hacer frente los Estados, tanto nacional como en el nivel local.

**Dimensión Social.** En relación a la dimensión social, el Informe del Estado de la Región (PEN, 2016), indica que en Centroamérica en el período 2000-2014, se caracteriza en términos generales por:

Los progresos en el bienestar de la población centroamericana fueron lentos e insuficientes para eliminar las brechas étnicas, de género, de lugar de residencia, etarias y, sobre todo, de ingresos. La tendencia de avance se vio afectada por las crisis económicas mundiales, las relativamente altas tasas de fecundidad y el bajo impacto de las políticas sociales (PEN, 2016, p 127-128).

En general, según el PEN (2016, pág.122), se muestran avances en cuanto a:

- Disminución de la mortalidad infantil en todos los países, con avances importante en Nicaragua y Guatemala.

- Expectativa de vida aumenta de 72 a 75 años, ubicándose en la media de América Latina.
- Aumento en la región del acceso al agua potable, electricidad y saneamiento en los hogares. Nicaragua es el país más rezagado en el tema.
- Se identifican carencias importantes en CA en cuanto al hacinamiento en los hogares y la calidad de la vivienda, constituyéndose como las principales carencias que afectan a las familias de la región.
- En relación a la pobreza, se indica “Al combinar los métodos de línea de pobreza (LP) y necesidades básicas insatisfechas (NBI), se observa que en Centroamérica seis de cada diez hogares son pobres. De estos, tres sufren pobreza crónica (con ingresos por debajo de la LP y al menos una NBI), dos enfrentan pobreza estructural (solo por NBI) y uno está en pobreza coyuntural (solo por LP)”. (PEN, 2016, pág.121).
- Entre 2009 y 2014 la incidencia de la exclusión social en Centroamérica pasó de 36% a 39%, lo que equivale a cerca de 4,2 millones de hogares, casi un millón más que los reportados en la medición de 2009. Este fenómeno disminuyó en El Salvador, Guatemala y Panamá, pero aumentó en los demás países, dejando un saldo regional negativo. (PEN, 2016, pág. 121-122).
- Solo un 20% de los hogares centroamericanos tiene una inclusión integral, es decir, recibe los servicios que garantizan un buen ejercicio de la ciudadanía social y cuenta con una adecuada inserción laboral. En contraste, un 36% de los hogares está incluido exclusivamente desde el punto de vista del mercado de trabajo y un 5% solo por las oportunidades de acceso a salud y educación que brinda el Estado, esto según el PEN (2016, pág. 122).

En el caso centroamericano, los niveles de pobreza marcan rumbos diferenciados entre los países. Esas diferencias se han hecho más agudas en los países de la región donde han existido conflictos armados internos mismos que, a pesar de haber entrado en procesos de paz sostenidos, aún se guardan facturas importantes en el ámbito social.

En general, según el Informe del Estado de la Región (PEN, 2016), del año 2000 al 2014 en CA no se ha logrado mejorar de forma significativa las condiciones de bienestar social

ni la calidad de vida de la población en general. De igual forma el citado informe indica que la exclusión social, la pobreza y la violencia se concentran en los países del llamado triángulo norte, realidades caracterizadas además por la poca inversión social.

Según datos de CEPAL-CELADE (2015), Honduras es actualmente el país más pobre de la región con un nivel de pobreza total del 74,3%, mientras que Costa Rica presenta los menores índices de pobreza total, 18,6%. En Honduras, los datos muestran además de porcentajes alarmantes del 70% de pobreza total, un 48% de pobreza extrema o indigencia al año 2013 (ver tabla 5).

Tabla 5

Centroamérica. Pobreza total y extrema. Años 1995, 2000, 2010 y 2014.

País	Pobreza	1995 <sup>(1)</sup>	2000 <sup>(2)</sup>	2005 <sup>(3)</sup>	2010 <sup>(4)</sup>	2014 <sup>(5)</sup>
Guatemala	Total	61,1	60,2	54,8	s.d	67,7
	Extrema	31,6	30,9	29,1	s.d	46,1
El Salvador	Total	54,2	47,9	47,5	46,6	41,6
	Extrema	21,7	21,0	19,0	16,7	12,5
Honduras	Total	77,9	75,5	71,8	69,5	74,3
	Extrema	53,9	52,8	49,5	45,9	50,5
Nicaragua	Total	69,9	69,4	61,9	58,3	s.d
	Extrema	44,6	42,5	31,9	29,5	s.d
Costa Rica	Total	23,1	20,3	21,1	18,5	18,6
	Extrema	8,0	7,8	7,0	6,8	7,4
Panamá	Total	s.d	36,9	31,0	25,7	21,4
	Extrema	s.d	19,4	14,1	12,6	11,5
América Latina	Total	45,8	43,8	39,7	31,1	28,2
	Extrema	20,9	18,6	15,4	12,1	11,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL- CELADE (2016). Revisión 2015. Base de datos de población. Extraído de: [http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)

Notas

(1) Guatemala: Datos correspondientes al año 1989. El Salvador: Sin datos. Nicaragua: Sin datos. Panamá: Sin datos. América Latina: Datos correspondientes al año 1994.

(2) Guatemala y Nicaragua: Datos correspondientes al año 1998. Honduras y Costa Rica: Datos correspondientes al año 1994. Panamá: Sin datos. América Latina: Datos correspondientes al año 1999.

(3) Guatemala: Datos correspondientes al año 2002. Honduras, Nicaragua y Panamá: Datos correspondientes al año 2001.

(4) Guatemala y Honduras: Datos correspondientes al 2006. El Salvador datos correspondientes al 2004.

(5) Guatemala: Sin datos en años cercanos. Nicaragua: Datos corresponden al año 2009.

(6) Nicaragua: Sin datos desde el 2009. Honduras: Datos correspondientes al año 2013.

Al retomar los históricos de cada país y compararlos, se evidencia como en la mayoría de los países centroamericanos la pobreza ha sido una constante. Aunque se han presentado avances en cuanto a su disminución desde los años noventa a la actualidad en países como El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Mientras, en Guatemala la pobreza ha aumentado y en Honduras se ha mantenido en proporción similar.

Los datos son preocupantes, en especial si consideramos que en Guatemala, Nicaragua y Honduras se siguen representando porcentajes de pobreza mayores al 50%. En

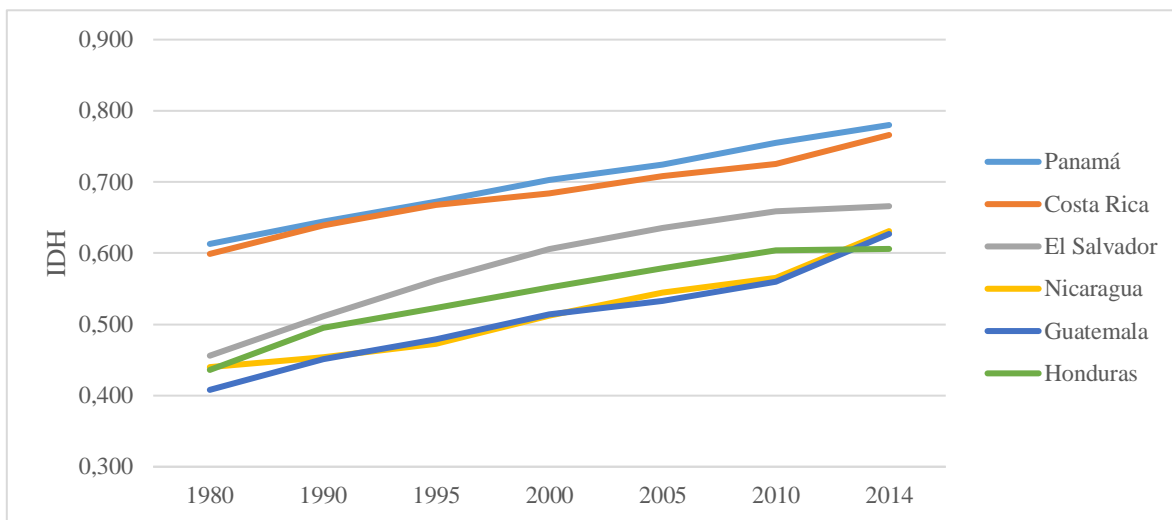
Honduras corresponden al 74,3% de pobreza total, compuesta por un 50% de pobreza extrema; en Guatemala corresponde al 67,7% donde el 46,1% es pobreza extrema y en Nicaragua para el año 2010 era del 58,3% total y del 29,5% pobreza extrema. Caso contrario Costa Rica y Panamá, donde la misma ha venido en disminución, estando actualmente alrededor del 20%.

Considerando el método de línea de pobreza, según el PEN (2016, pág. 121) de “los 45 millones de personas que vivían en Centroamérica en 2013, 21 millones eran pobres (47% de los habitantes de la región) y 8 millones eran pobres extremos (18%)”.

La revisión del Índice de Desarrollo Humano por país, muestra una evolución en el desarrollo en todos los países, más marcada el último quinquenio para países como Nicaragua, Guatemala y Costa Rica (ver gráfico 4).

Gráfico 4

Índice de Desarrollo Humano. Años 1980, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de

PNUD (2007). Índice de Desarrollo Humano. En Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido. Extraído de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_20072008\\_summary\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_20072008_summary_spanish.pdf)

PNUD (2010). Índice de Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Extraído de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2010\\_es\\_complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf)

PNUD (2015). Índice de Desarrollo Humano. En Panorama general Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano. Extraído de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2015-human-development-report.html>

Para el año 2014, el país con mayor IDH es Panamá (0,780), le sigue Costa Rica (0,766), los cuales entran dentro de la clasificación de un alto nivel de desarrollo. Los países con nivel de desarrollo medio son El Salvador (0,666), Nicaragua (0,631), Guatemala (0,627) y Honduras (0,606) (PNUD, 2015).

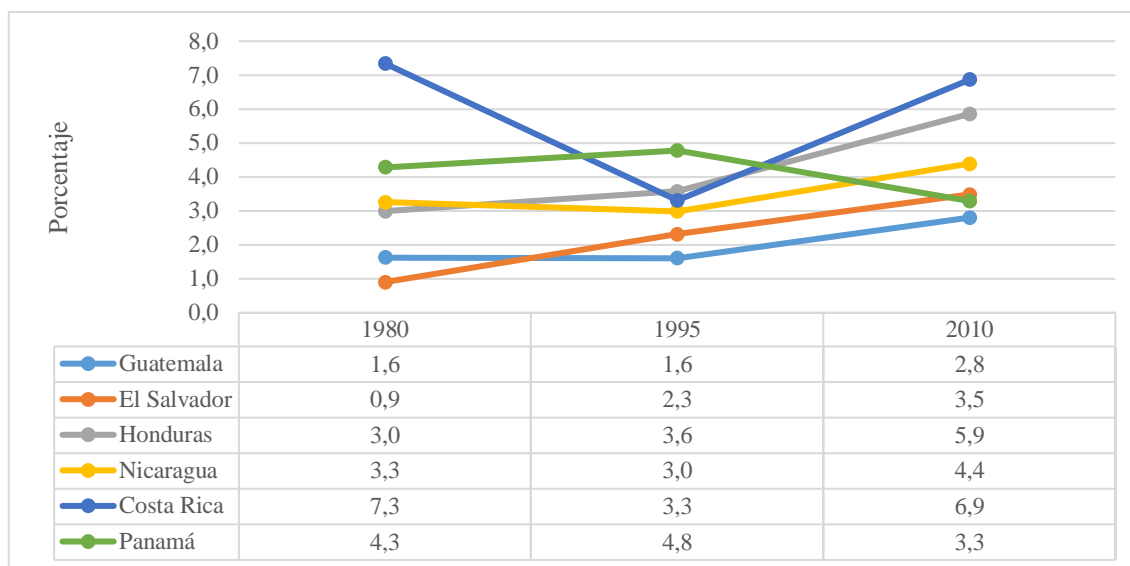
El gráfico 4 y la tabla 5, dejan en evidencia dos realidades para el caso centroamericano, donde los países al sur presentan mejores índices de desarrollo y menor pobreza, mientras que en el norte se muestran índices generales deficientes. A pesar de ello, se muestran una mejora en el IDH para el caso de Guatemala y Nicaragua, aunque los datos de pobreza total en Guatemala han aumentado al año 2014 según CEPAL-CELADE (2016).

**Servicios básicos y calidad de vida.** Existen una serie de temas básicos que siguen estando pendientes en el caso de la mayoría de los países de CA, entre ellos un tema tan fundamental como el agua. Mientras que en Costa Rica y Panamá los porcentajes de su población que no tienen acceso al agua rondan el 2,9% y 4,3% respectivamente, en el resto de la región esos porcentajes son mayores al 13%, siendo más acentuados en Nicaragua (21,3%), en El Salvador (18,7%) y en Guatemala (16,4%) (PEN, 2016, pág. 131).

**Educación.** Para inicios del siglo, la inversión en educación se ha visto superada a lo acontecido durante los últimos años del siglo XX, donde en los países de la región a excepción de Panamá, los montos destinados a la educación se han visto en aumento considerando el último decenio del siglo anterior. De los países del istmo, Costa Rica y Honduras son los que están invirtiendo un mayor porcentaje del PIB en educación.

Gráfico 5

Gasto público en educación como porcentaje del PIB



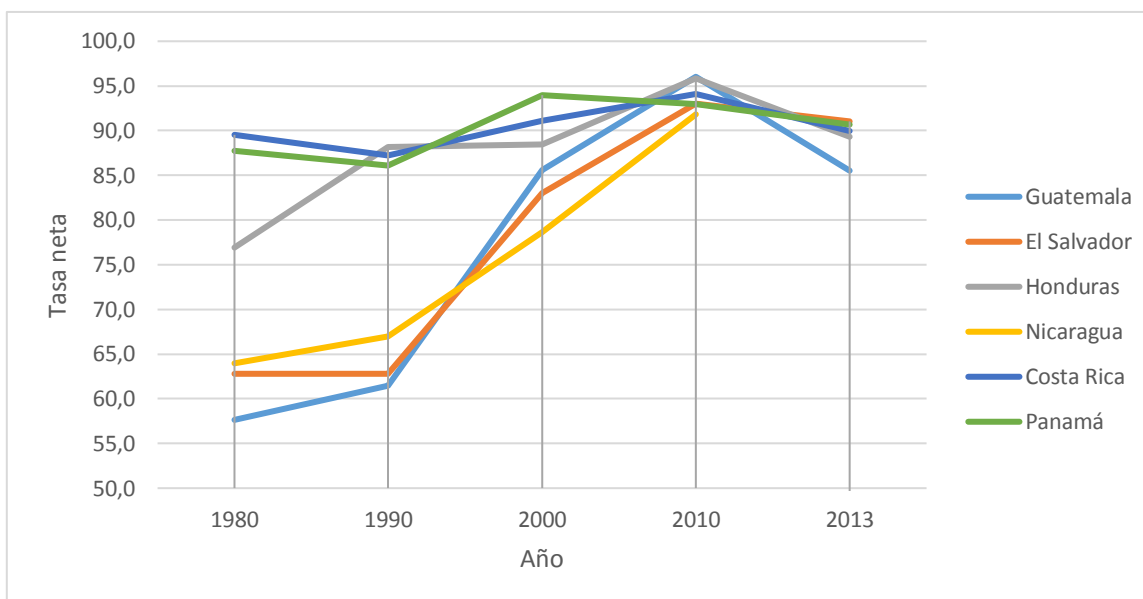
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la UNESCO-IEU (2016) Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Base de datos en línea]. Extraído de: <http://data.uis.unesco.org/1980>

Notas: Los datos de 1980, en el caso de Guatemala corresponden al año 1976, mientras que en el caso de El Salvador, al año 1975. 1995: Para el caso de Nicaragua, los datos corresponden al año 1992. El Salvador los datos corresponden al año 1998. 2010: en Honduras y Costa Rica datos corresponden al año 2013, mientras que para Panamá al año 2011.

En relación a la cobertura de la enseñanza primaria, con ello a la matrícula, se han dado avances significativos especialmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua donde la matrícula en niveles como el de primaria representaba escasamente el 60% al inicio de los conflictos armados internos durante los años ochenta. A partir de los años noventa, y con el término de conflictos armados, se presentan mejoras en la matrícula de forma continua en la mayoría de países de la región durante veinte años, exhibiéndose una disminución general en los índices durante los últimos años (ver gráfico 6). Según datos de la CEPAL, actualmente el país con menor tasa de matrícula neta para primaria es Guatemala, con un 85,5, seguido de Honduras con un 89,3, Costa Rica con un 90,0, Panamá con un 90,7, y El Salvador con 91,0.

Gráfico 6

Tasa neta de matrícula nivel de enseñanza primaria



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la UNESCO-IEU (2016) Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Base de datos en línea]. Extraído de: <http://data.uis.unesco.org/1980>

Notas:

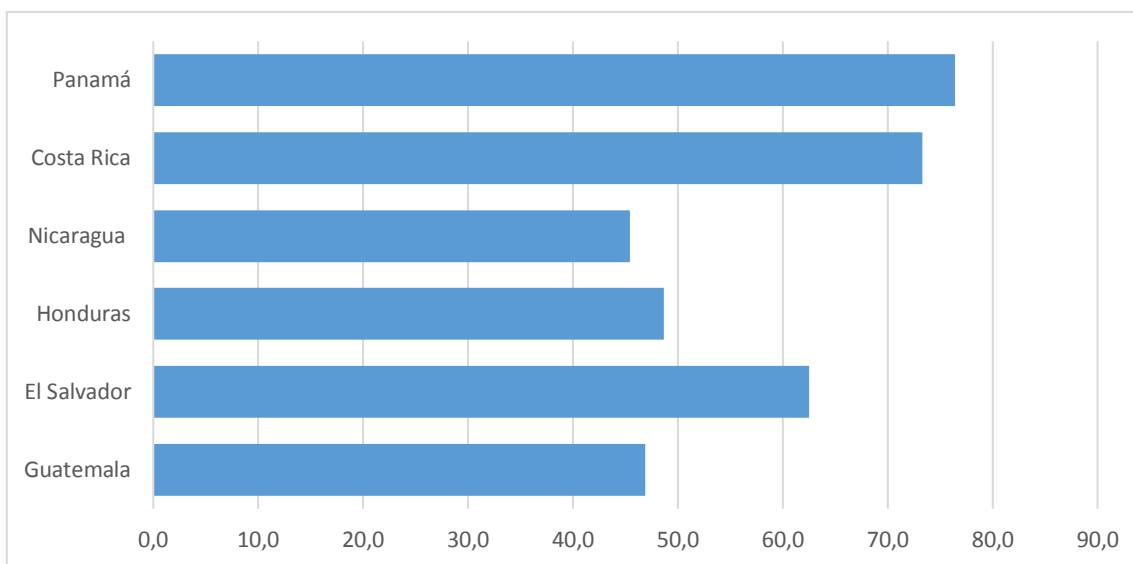
Los datos de 1980, en el caso de Guatemala corresponden al año 1976, mientras que, en el caso de El Salvador, al año 1975.

Se denota la inversión en el sector educación en todos los países de la región. En especial, al considerar las tasas de matrícula de primaria no superaban el 40% en la región en el periodo de los años ochenta. La cobertura de la educación secundaria es menor, correspondiendo en porcentajes menores al 50% en tres países de la región: Guatemala, Honduras y Nicaragua. Mientras que Panamá y Costa Rica conservan una mayor tasa de matrícula, alrededor del 70%, para este nivel al año 2013 (ver gráfico 7).



Gráfico 7

Tasa neta de matrícula nivel de enseñanza secundaria 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de base de datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL- CELADE (2015). Revisión 2015. Base de datos de población. Extraído de: [http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)

Retomando los datos históricos de los países centroamericanos, la inversión en educación se ha visto también reflejada en el aumento en las tasas de matrícula para secundaria. En el caso de secundaria, Costa Rica pasó de una tasa neta de matrícula del 37,2 en el año 1990 a un 73,3 en el 2013; en Honduras se pasó del 20,5 en el año 1990 al 48,6 en el año 2013; Nicaragua pasó del 34,5 en el año 2000 al 45,4 en el 2010; El Salvador del 44,2 en el 2000 al 62,5 en el 2013; mientras que Guatemala en el año 2000 al 46,9 en el 2013. En Panamá, aunque se presenta una disminución del porcentaje del PIB que representa la inversión en educación, pasó de una tasa del 58,0 en el año 2000 al 76,4 para el año 2013 (ver tabla 6).

Tabla 6

Tasa neta de matrícula de nivel de secundaria. Años 1980, 1990, 2010, 2013.

País	Tasa Neta Matrícula Secundaria				
	1980	1990	2000	2010	2013
<b>Guatemala</b>	12,7	s.d	26,9	46,2	46,9
<b>El Salvador</b>	s.d	s.d	44,2	57,3	62,5
<b>Honduras</b>	24,4	20,5	s.d	s.d	48,6
<b>Nicaragua</b>	20,1	20,9	34,5	45,4	s.d
<b>Costa Rica</b>	38,5	37,2	s.d	73,3	73,3
<b>Panamá</b>	s.d	s.d	58,0	65,2	76,4

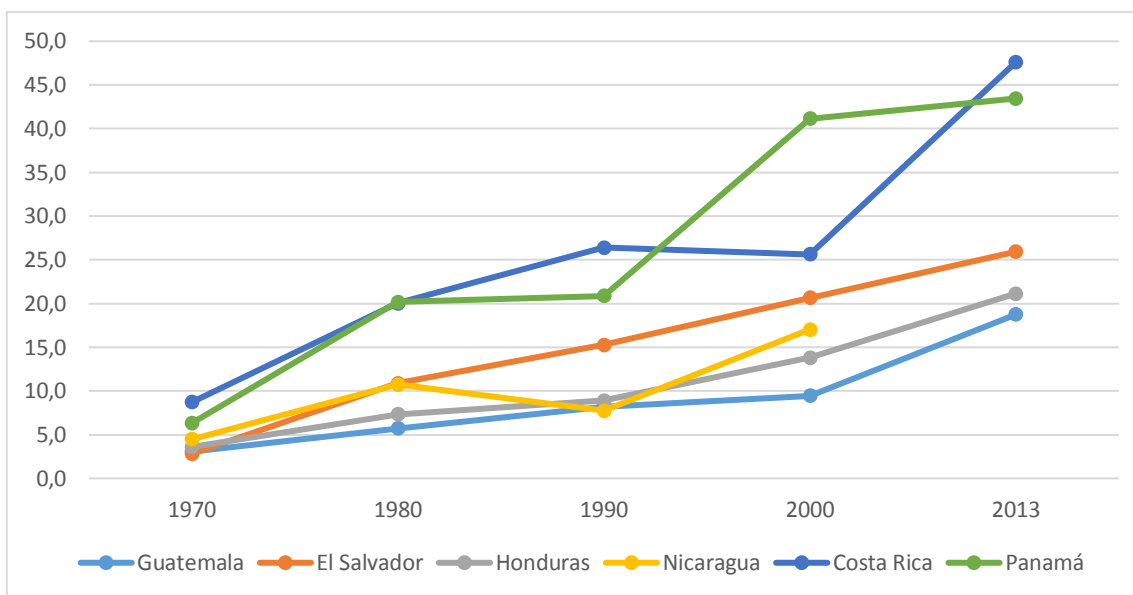
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la UNESCO-IEU (2016) Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Base de datos en línea]. Extraído de: <http://data.uis.unesco.org/1980>

Notas: Los datos de 1980, en el caso de Guatemala corresponden al año 1976, mientras que en el caso de El Salvador, al año 1975.

Respecto a la educación terciaria, la cobertura y las tasas de matrícula han aumentado de forma muy significativa desde los años setentas y ochentas del siglo pasado a la actualidad, donde Costa Rica y Panamá presentan una mayor tasa bruta de matrícula en relación a los demás países del área, arriba del 40%, mientras que en los demás países tasas de matrícula rondan el 25% o menos (ver gráfico 8).

Gráfico 8

Tasa bruta de matrícula de nivel terciario



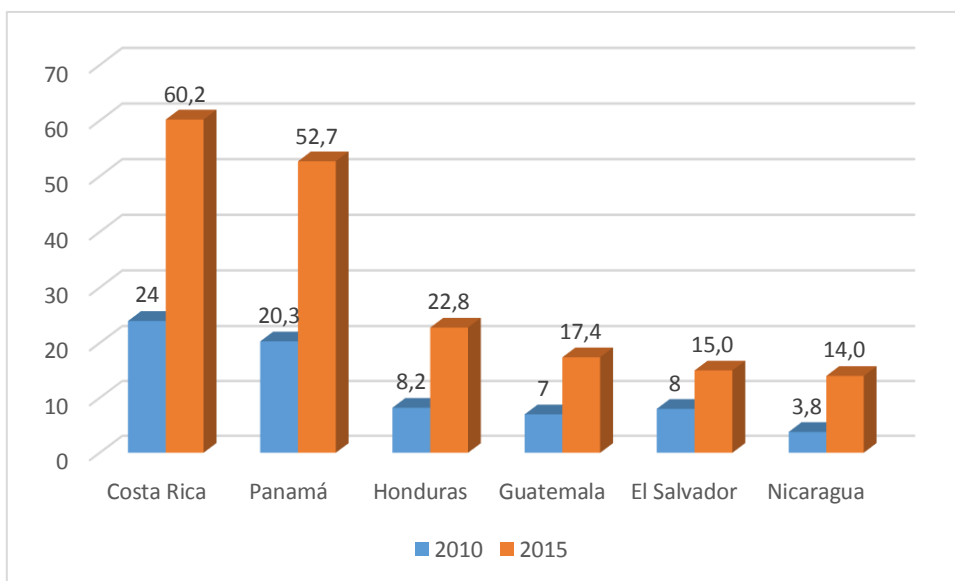
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la UNESCO-IEU (2016) Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Base de datos en línea]. Extraído de: <http://data.uis.unesco.org/1980>

En resumen, se puede indicar que Centroamérica tiene serios desafíos en cuestiones relacionadas a la territorialidad, a la dotación de servicios, a la pobreza y desigualdad social versus la concentración de los recursos y oportunidades sociales, económicas y culturales. Dentro de ello, esas disparidades marcan retos en cuanto al papel que desde lo local pueden tener los gobiernos municipales, siempre en relación con lo permitido normativamente y en el nivel de dotación y autogestión de recursos para funcionar.

**Estado del acceso a internet en Centroamérica.** En el caso de Centroamérica, en relación al porcentaje de hogares que tienen acceso a internet, se visualiza que en Costa Rica el acceso es por una alta diferencia, mayor al resto de países de la región para el año 2015. Sin embargo, es importante mencionar que se ha dado un aumento importante el acceso al servicio durante los últimos cinco años en todos los países de la región, tal como se muestra en el gráfico 9.

Gráfico 9

Porcentaje de Hogares con Acceso a Internet. Años 2010 y 2015 (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL. (2017). Estadísticas de América Latina y el Caribe CEPALSTAT. [Base de datos en línea]. Extraído de <http://interwp.cepal.org/sisgen/>

Es importante indicar que la CEPAL destaca que entre los países que tuvieron las mayores tasas de crecimiento del número de hogares conectados a Internet en 2010-2015 se encuentran Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Mientras que el mayor aumento en el número absoluto de hogares conectados se dio en Costa Rica, donde cifras similares de acceso se encuentran en países como Chile y en Argentina donde destaca solamente la ciudad de Buenos Aires. En el mismo informe, se subraya que la penetración de internet en los hogares en Costa Rica corresponde al 80,3% en el quintil 5 de ingresos, mientras que en el quintil 1 se ubica con este servicio alrededor del 30%, en el Q2, alrededor del 40%, en el Q3, alrededor del 50%, y en el Q4 alrededor del 60% (CEPAL, 2016, pág.13).

En relación al acceso a la banda ancha móvil, se ven nuevamente diferencias importantes entre los países de la región, donde Costa Rica se ubica entre los niveles más altos de los presentados para América Latina.

Figura 4

Porcentaje de personas con acceso a internet de banda ancha móvil

**Porcentaje de personas con acceso a banda ancha móvil**  
(Suscripciones activas por cada 100 habitantes)

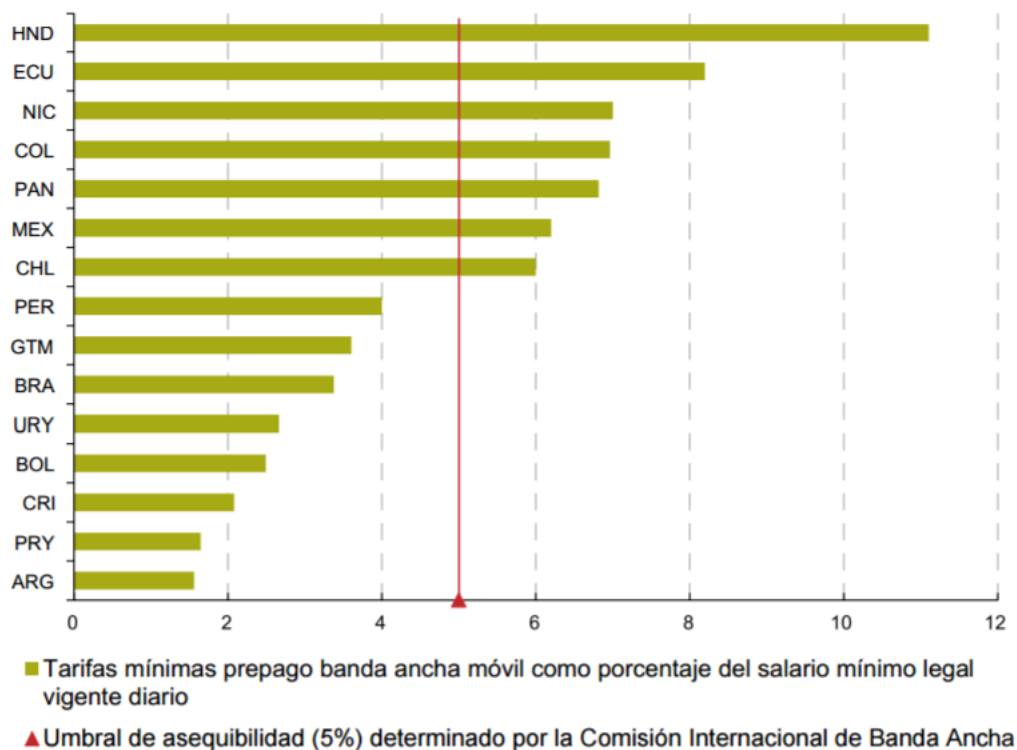


Fuente: CEPAL. (2016). Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016. Extraído de <http://repositorio.cepal.org/>

Según el mismo informe, el costo de los servicios de banda ancha móvil es menor en países como Costa Rica y Guatemala, mientras que Honduras, Nicaragua y Panamá se ubican entre los más caros, tal como se muestra en el gráfico 9.

Gráfico 9

Tarifas mínimas de bolsas de datos prepago de 1 día. Enero 2016. (En porcentajes del salario mínimo legal diario)



Fuente: CEPAL. (2016). Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016. Extraído de <http://repositorio.cepal.org/>

En relación al uso de internet, se obtiene que Costa Rica y Panamá son los países donde las personas hacen un mayor uso de internet. Mientras que en el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras los porcentajes de personas que usan este servicio rondan entre el 15% y el 14% (CEPAL, 2016, pág.30).

Figura 5

Porcentaje de personas que usan internet que usan internet (Porcentaje total de población)



Fuente: CEPAL. (2016). Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016. Extraído de <http://repositorio.cepal.org/>

## **Apartado II. Aspectos Generales del Régimen Municipal en Centroamérica**

En todos los países de la región, la autonomía municipal está presente y regulada en la normativa, donde el municipio se define como la división político administrativa, siendo una unidad básica de administración territorial. Las diferentes legislaciones, determinan aspectos básicos relacionados al ámbito político administrativo, al de recursos económicos, al de competencias y servicios, y relativos al desarrollo. Entre los puntos en común se encuentran:

- La autonomía municipal
- La elección de alcalde, síndicos y concejales por medio de sufragio universal.
- La posibilidad de contar con ingresos por concepto contributivo (ingresos fiscales, impositivos tributarios, rentas tributarias, etc.); es decir, la potestad de generar sus propios recursos e invertirlos en el municipio.
- Las competencias y funciones municipales, las cuales varían según país y en algunos casos hay vacíos legales. Por ejemplo, en Costa Rica, donde tema de las competencias municipales tuvo que ser resuelto a partir de una disposición de la Sala Cuarta.
- La asignación de recursos desde el ejecutivo. Por ejemplo, la definición del porcentaje del Presupuesto General de la República que se debe asignar a los municipios.
- También restricciones para el uso de este fondo en asuntos que no son de interés para la municipalidad, lo cual acontece para los casos de Guatemala, El Salvador y Costa Rica.
- Los puestos básicos y perfiles de algunos de los funcionarios de las municipalidades. Por ejemplo, del secretario (a) y tesorero (a), como básico, y de algunos otros puestos más específicos como se da en el caso guatemalteco. Mayormente considerados de confianza.



Existen además una serie de competencias comunes o esperadas según las diferentes normativas, a cumplir por parte de los municipios en Centroamérica. Las identificadas para el presente estudio responden a:

- En relación al planeamiento, ejecución y seguimiento a planes de desarrollo municipales.
- Relacionadas al ornato y mantenimiento de parques y otros espacios. Entre algunos de ellos se puede mencionar: control de mercados, rastros y lavaderos públicos.
- En cuanto a la regulación de comercios, servicios y actividades populares.
- Regulación o gestión de mercados, bibliotecas, cementerios, lavaderos públicos y otros similares, así como en relación a las actividades populares, entendidas aquellas culturales, deportivas, ferias y otros.
- Dotación y mantenimiento de vías públicas (aceras, alcantarillados) y alumbrado público (éste último en la mayoría de los casos).
- Definición de tarifas y tasas por servicios ofrecidos, por ejemplo, recolección de residuos sólidos.
- La planificación, normativa y control del uso del suelo. Muchos de ellos a partir de planes de ordenamiento territorial.
- Permisos de construcción, de comercio y de servicios.
- Promover la cultura, el deporte y la recreación.
- Lo relacionado a la construcción de caminos municipales o vecinales.
- Ordenamiento Territorial y protección al medio ambiente.

La principal legislación municipal e instancias en la materia en Centroamérica se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 7

Centroamérica. Principal legislación en materia municipal e instancias directamente relacionadas.

País	Principal Legislación Municipal	Instancias directamente relacionadas al ámbito municipal
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política (1985)</li> <li>• Código Municipal (Decreto 58-88 y Reforma Decreto 12-2002)</li> <li>• Acuerdos de Paz Firme y Duradera (1996)</li> <li>• Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 52-87 y Reforma Decreto 11-2002)</li> <li>• Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86)</li> </ul>	<p>En el año 1957 se instituye la Ley Orgánica del <b>Instituto de Fomento Municipal - INFOM</b> (Decreto 1.132). En ella se crea el INFOM como entidad estatal, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada para fortalecer a las municipalidades mediante la prestación de asistencia técnica y financiera, con el propósito de “promover el progreso de los pueblos y desarrollar la economía de los municipios” (González, 2009).</p> <p>En el año 1970, se crea la <b>Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural</b>. Creados desde el año 1987, retoman importancia con la Reforma (Decreto 11-2002).</p>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de la República</li> <li>• Código Municipal (Decreto 274 y Reformas)</li> <li>• Ley FODES (Decreto Legislativo 74 y Reformas)</li> <li>• Ley General Tributaria Municipal (Decreto 86 y Reformas)</li> </ul>	<p>Creación del <b>Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal –ISDEM</b> (1987), para dar asistencia técnica, administrativa, financiera, y para la planificación, en torno a la promoción del desarrollo local.</p> <p>La <b>Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador-COMURES</b>, creada desde el año 1941. La misma, es una Entidad de Derecho Privado, no gubernamental, con fines no lucrativos, apolítica, con personalidad jurídica propia reconocida. Su misión propone "Promover, fortalecer y defender propositiva y proactivamente la autonomía y competencias municipales, en el marco de la democracia participativa, el desarrollo local y el carácter gremial, representando los acuerdos consensuados de sus miembros y aprovechando las oportunidades dentro de la realidad existente en el país". (COMURES, 2016)</p>

País	Principal Legislación Municipal	Instancias directamente relacionadas al ámbito municipal
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva Ley Municipios (Decreto número 134-90)</li> <li>• Reglamento de la Ley de Municipalidades (Acuerdo 018-93)</li> </ul>	<p>En el año 1962 se crea la <b>Asociación de Municipios de Honduras-AMHON</b> mediante Resolución N° 16-1962 por acuerdo de la Secretaría de Gobernación y Justicia. La misma, “Es una entidad civil, representativa, de carácter nacional con fines no lucrativos, y no partidista, con plena capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones e intervenir en juicio con patrimonio propio y libre administración. La integran los 298 alcaldes y alcaldesas del país representantes de su municipio”. Su misión refiere a la representación de los intereses de sus agremiados y contribuir a fortalecer las capacidades municipales a fin de que promuevan el desarrollo integral de los municipios, con equidad, subsidiaridad, solidaridad y transparencia. (AMHON, 2016).</p> <p>En el año 2013, se aprueba la creación del <b>Instituto de Desarrollo Municipal</b> mediante la Ley Reguladora del Instituto de Desarrollo Municipal. Aún no se encuentra en funcionamiento. Su creación está establecida en la Ley de Municipios, artículo 105.</p>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política</li> <li>• Ley 40, Ley de Municipios</li> <li>• Decreto 52-97 Reglamento a la Ley de Municipios y sus Reformas</li> <li>• Ley 452 Ley de Solvencia Municipal</li> <li>• Ley 466 Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua</li> <li>• Ley 376 Ley de Régimen Presupuestario Municipal</li> </ul>	<p>En el año 1990, se crea el <b>Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal-INIFOM</b>, mediante Decreto No. 497. El mismo tiene como objetivo y fin el fortalecimiento de la administración Municipal y la promoción del desarrollo de los Municipios (art.3, Decreto N 497).</p> <p>En el año 1993 se crea la <b>Asociación de Municipios de Nicaragua-AMUNIC</b>. Tiene como objetivo “fortalecer las capacidades de los servidores públicos municipales a través de capacitaciones, talleres, seminarios, ejercicios de reflexión, diplomados, postgrados y estudios especializados en gestión ambiental, aspectos tributarios, financieros, promoción y desarrollo de pequeños negocios y comunicación para el desarrollo con énfasis en el cambio social” (AMUNIC, 2016).</p>

País	Principal Legislación Municipal	Instancias directamente relacionadas al ámbito municipal
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Municipal (1970)</li> <li>• Reforma Artículo 170 de la Constitución Política de Costa Rica.</li> <li>• Código Municipal vigente, Ley No. 7794 (1998)</li> <li>• Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley 8801 (2010)</li> </ul>	<p>En el año 1971, se crea el <b>Instituto de Fomento y Asesoría Municipal-IFAM</b>, mediante la Ley de Organización y Funcionamiento del IFAM, Ley N°4716. Nace con la finalidad de fortalecer el Régimen Municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del Gobierno Local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal.</p> <p>En el año 1977 se funda la <b>Unión Nacional de Gobiernos Locales-UNGL</b>. La misma, ES una entidad de “derecho público, representativa de carácter nacional, con personería jurídica otorgada por ley y conformada por Municipalidades y Federaciones Municipales del país”. Tiene como misión “Impulsar la descentralización política y administrativa del Estado costarricense, fortaleciendo a los Gobiernos Locales mediante políticas y normas que amplíen su autonomía, competencias y recursos; para lo cual la UNGL deberá promover y desarrollar acciones tendientes a lograr una mejor gestión municipal en creciente equidad, transparencia y eficiencia” (UNGL, 2016).</p>
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 106 (1973), Sobre Régimen Municipal, modificada por la Ley 52 (1984).</li> <li>• Ley N° 105 (1973), Funcionamiento de las Juntas Comunales y Locales, modificada por la Ley 53 (1984).</li> <li>• Ley N° 2 (1987), Sobre el desarrollo del artículo 249 de la Constitución Política y Funciones de los Gobernadores. Modificada por la Ley 19 (1992).</li> <li>• Ley N° 51 (1984), Sobre el funcionamiento de los Consejos Provinciales.</li> </ul>	<p>En el año 1995 se crea la <b>Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA)</b>, mediante Resuelto del Ministerio de Gobierno y Justicia N°. 445. Es una organización con personería jurídica que busca representar “los intereses de los municipios de la República, aglutinando a todas las autoridades municipales (...) Esta asociación nace con el propósito de trabajar en la defensa de la autonomía, el mejoramiento y el fortalecimiento de la unidad municipal como garante de la efectiva aplicación de principios democráticos y participativos” (AMUPA; 2016).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública de las instancias y normativa relacionada.

## Régimen municipal en Guatemala

En Guatemala, la normativa municipal está instituida en la Constitución, en el Código Municipal y sus reformas del año 2002, en los Acuerdos de Paz, la Ley de Consejos de Desarrollo y en una serie de mandatos y leyes que refieren a un proceso de descentralización y el operar en el nivel municipal. También, se establecen aspectos básicos como el reconocimiento al carácter pluricultural, multiétnico y multilingüe de la sociedad guatemalteca, reconociendo también las alcaldías indígenas y su funcionamiento; abre espacios de participación a la comunidad, determinando mecanismos de consulta en general y pueblos indígenas en particular; la creación de órganos técnicos de soporte a procesos municipales; y el reconocimiento de las mancomunidades entre otros.

- Constitución Política (1985)
- Código Municipal (Decreto 58-88 y Reforma Decreto 12-2002)
- Acuerdos de Paz Firme y Duradera (1996)
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 52-87 y Reforma Decreto 11-2002)
- Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86)

**Autonomía y gobierno.** El régimen guatemalteco reconoce la autonomía municipal en el Art.3 del Código Municipal, mientras que la Constitución Política la respalda a través de los Arts. 224, 253, 255, 257 y 260. en el Art.3 se garantiza al municipio elegir sus autoridades y ejercer por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. En el Art.7 se establece al municipio como persona jurídica con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones (González, 2009).

Se establece respecto al gobierno municipal que recae en el Consejo Municipal compuesto por el alcalde, quien lo preside, síndicos y concejales electos por sufragio

universal por un periodo de 4 años (art. 33 y 34, Código Municipal). En el caso guatemalteco existe la figura de la alcaldía indígena y la alcaldía comunitaria o auxiliar, definidas en el art. 55, 56 y 57 del Código Municipal, donde se indica la necesidad de su reconocimiento en el caso que existan. Este reconocimiento de las autoridades tradicionales indígenas, se encuentra instituido a partir de las reformas presentadas en el año 2002, con sus respectivos mecanismos de consulta. Las municipalidades deben estar compuestas al menos por:

- Concejo Municipal
- Secretario Municipal
- Tesorero
- Auditor Interno
- Coordinador Oficina Municipal de Planificación
- Jefe Unidad de Administración Financiera
- Registrador Civil

También instituye, en caso requerido, la contratación de un Gerente Municipal, Director Financiero, Juez de Asuntos Municipales, Unidades de Servicios Públicos Municipales, Policía Municipal, Servicios de Comunicación Social y Recursos Humanos Municipales.

La figura de mancomunidades y asociaciones de municipios también está instituida en la legislación, en el arts. 10 y 95 del Código Municipal, existiendo 36 mancomunidades en la actualidad en Guatemala. En el Art.10 se establece que las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales a partir de acuerdos y convenios, teniendo estas mancomunidades de municipios personalidad jurídica propia.

**Financiamiento Municipal.** El financiamiento del municipio está dado a partir de Aportes Constitucionales y por medio de recursos provenientes de impuestos. Por tanto, las formas normadas de financiamiento de los municipios son:

- Aporte Constitucional de un 10% (Artículo 37, Decreto Legislativo 18-93) del presupuesto nacional. Se establece que el 90% se destinaría a programas y proyectos de educación, salud, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la

calidad de vida, mientras que el restante 10% debe ser utilizado en gastos de funcionamiento de la municipalidad.

- Ley al Impuesto de Distribución del Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo (Decreto 38-92), la cual implica la designación de un porcentaje a las municipalidades.
- 3% del 10% del Impuesto al Valor Agregado –IVA (Reforma a la Ley del IVA, Decreto 60-94). Ese 3% es lo que corresponde al IVAPAZ y el mismo es utilizado para financiar proyectos relacionados con la paz. De ese 3%, un 1% es dado directamente a las municipalidades, mientras que el otro 2% es destinado a los Consejos de Desarrollo y al Fondo Nacional para la Paz, los cuales reinvierten estos ingresos en proyectos dirigidos a las comunidades.
- Reforma del Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI (Decreto 57-94), concediendo a las municipalidades que lo soliciten la potestad para cobrar el impuesto reteniendo el 75% de lo recaudado.
- Reforma a la Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos (Decreto 70-94), donde se trasladaba parte de lo recaudado a las municipalidades.
- Ingresos por boleto de ornato, tasas y arbitrios municipales y contribuciones.
- Fondos Sociales. Son mecanismos más autónomos por los cuales el Estado financia proyectos o inversiones de manera conjunta con entidades públicas o privadas. Ejemplos de ello son el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)<sup>3</sup>, Acuerdo Gubernativo 408-91, el Fondo de Inversión Social (FIS), Decreto 13-93, ambos centrados en el desarrollo económico y social y en erradicar la pobreza.

**Servicios públicos y competencias municipales.** En Guatemala, muchos de los servicios no están centralizados y en servicios importantes como agua, educación o salud, las municipalidades tienen por normativa algún rol. Así visto, las competencias municipales en el caso guatemalteco están establecidas en los artículos 67 y 68 del Código Municipal y entre

---

<sup>3</sup> Sin embargo, en el 2015 se instituye el cierre de FONAPAZ (Acuerdo Gubernativo 296-2015).

ellas podemos citar, además de las funciones habituales descritas anteriormente, otra serie de competencias relacionadas a servicios básicos importantes como las siguientes:

- Abastecimiento de agua potable
- Velar por cumplimiento de normas de control sanitario
- Gestión de la educación (pre primaria, primaria, alfabetización y bilingüe)
- Gestión de farmacias populares municipales
- Administración del registro civil (registro personas, nacimientos, matrimonios, defunciones).
- Servicio de policía municipal
- Designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales

### **Régimen municipal en El Salvador**

La normativa que rige lo relacionado al ámbito municipal en El Salvador, se encuentra principalmente establecida en el Código Municipal de El Salvador data de 1986 (Decreto N° 274 de 1986), con Reformas al Capítulo IX “Transparencia y Participación Ciudadana” (Decreto Legislativo 929, del 2005). También están instituidos aspectos municipales en la Constitución Política de la República, la Ley FODES (Decreto Legislativo 74 y Reformas) y la Ley General Tributaria Municipal (Decreto 86 y Reformas).

**Autonomía y gobierno municipal.** La autonomía municipal está determinada en el Art.203 de la Constitución, donde se establece la autonomía municipal, tanto en lo económico, como en lo técnico y lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal. Establece en el Código Municipal (arts. 2, 3 y 6) y en la Constitución (art.204) una serie de facultades, entre ellas legislativas delegadas como la emisión de ordenanzas y reglamentos, en relación a tasas y contribuciones públicas, en decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos, así como lo relacionado a tasas e impuestos, aprobación de planes de desarrollo local. También se establece que tiene personalidad jurídica, jurisdicción territorial determinada.



En relación al gobierno municipal y funcionarios, en el Código Municipal se establece la existencia de las siguientes figuras:

- Alcalde
- Concejo Municipal
- Secretario Municipal
- Tesorero
- Auditor. En ese caso menciona solamente que debe contratarse un auditor interno y/o externo según los fondos manejados por la municipalidad.
- Se instituye también la creación de oficinas o unidades de la Mujer y de la Niñez y Adolescencia.

Dichos puestos están descritos en el Código Municipal, mientras que los restantes se encuentran regidos por la Ley de Carrera Administrativa Municipal (Decreto Legislativo No. 1039 del 2006, reformada mediante Decreto Legislativo No. 601 del 2008). Sin embargo, a partir de reformas a la Ley en el año 2008, se consideran también puestos “de confianza” aquellos relacionados con direcciones, quedando por fuera de la regulación de dicha Ley “aquellos cargos que por su naturaleza requieran alto grado de confianza, tales como secretario municipal, tesorero, gerente general, gerentes de áreas, directores, auditores internos, jefes de cuerpo encargados de la protección del patrimonio municipal y jefes de las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, serán nombrados por las respectivas municipalidades” (Art.2, Ley de Carrera Administrativa Municipal).

De igual forma que acontece en la legislación guatemalteca, se instituye por Ley (Art.207, Constitución y Art.11 Código Municipal) la posibilidad de creación de Mancomunidades para perseguir diferentes objetivos de bienestar común, las cuales cuentan también con personería jurídica y se ven como órganos descentralizados de las municipalidades. En la actualidad existen 24 asociaciones de municipios o mancomunidades en El Salvador.

**Financiamiento municipal.** Desde la creación del Código Municipal en 1986, se crea de forma paralela el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, FODES (Decreto Legislativo N 74 de 1988 y Reformas) para financiar a los municipios en

El Salvador. El aporte del gobierno a este fondo actualmente representa el 8% del Presupuesto General de la Nación, así instituido en la Constitución (Art.207) y en Ley del FODES. El mismo, ha sufrido incrementos importantes pasando de un 1.5% original al 8% en la actualidad.

En la Ley del FODES, se define la forma de distribución de los recursos a los municipios, indicándose la distribución según los siguientes criterios (art.4, Ley FODES): Población 50%, Equidad 25%, Pobreza 20%, Extensión territorial 5%.

También, en el artículo 204 numeral 6, de la Constitución de la República y en el artículo 58 de la Ley General Tributaria Municipal se sientan los principios generales del derecho y responsabilidad de las municipalidades de someter iniciativas de Ley, para el establecimiento y reformas de impuestos municipales, ante la Asamblea Legislativa (Red para el Desarrollo Local -RDL, diciembre 2005). En este sentido, los municipios quedan supeditados a la Asamblea Legislativa, específicamente la Comisión de Asuntos Municipales, para la aprobación de impuestos municipales.

Entre algunos de los impuestos que cobran las municipalidades se pueden mencionar:

- Impuesto a Productos Específicos (Bebidas alcohólicas)
- Impuestos municipales a comercio, industria, financiero, de servicio, agropecuarios, bares y restaurantes, cementerios particulares, centros de enseñanza, estudios fotográficos, hoteles, moteles y similares, loterías de cartón, maquinas traganíqueles, médicos hospitalarios, servicios profesionales, servicios de esparcimiento, transporte, vallas publicitarias, vialidad, y otros.

**Servicios públicos y competencias municipales.** En El Salvador existen por normativa variadas competencias. En general, refieren tanto a las típicas adjudicadas a las municipalidades, mencionadas anteriormente, como a la prestación de servicios y promoción otros aspectos relevantes, entre ellos se puede mencionar (art.4, Código Municipal):

- Planificación, ejecución y mantenimiento de obras de *servicios básicos*, que beneficien al municipio (Dentro de estos servicios se incluyen en la práctica los

relacionados a la dotación de *agua potable*, tanto lo referido a la infraestructura requerida como a la administración)<sup>4</sup>.

- La promoción y financiamiento de programas de vivienda de interés social o renovación urbana<sup>5</sup>.
- Promoción de la participación ciudadana.
- La promoción de la educación.
- La promoción y desarrollo de programas de salud (como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades).
- La regulación del funcionamiento extraordinario obligatorio en beneficio de la comunidad de las farmacias y otros negocios similares.
- Regulación en el uso y exploración turística, así como su promoción.
- La formación del Registro del Estado Familiar (nacimientos, matrimonios, defunciones) y de cualquier otro registro público por ley.
- Regulación del transporte local.
- Prestación del servicio de policía municipal.
- La autorización y regulación de tenencia de animales domésticos y salvajes.
- Fortalecer la equidad de género, por medio de la creación de la Unidad Municipal de la Mujer.
- Promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer el interés superior de la niña, niño y adolescentes, creando la unidad municipal correspondiente.

---

<sup>4</sup> A partir de una interpretación en relación a estos artículos de servicios públicos se establece mediante el Decreto 27 del año 2000, de la Asamblea Legislativa lo siguiente:

Para ello, las municipalidades podrán “Contratar y concurrir a constituir sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales, o para cualquier otro fin lícito” (Decreto Legislativo N 27). De igual forma se establece “La administración del Estado únicamente podrá ejecutar obras o prestar servicios de carácter local o mejorarlos cuando el municipio al cual competan, no las construya o preste, o la haga deficientemente. En todo caso el Estado deberá actuar con el consentimiento de las autoridades municipales y en concordancia y coordinación con sus planes y programas” (art. 6, Decreto Legislativo N 27).

<sup>5</sup> Según Decreto Legislativo N 1018, para la realización de estos programas, la Municipalidad podrá conceder préstamos a los particulares en forma directa o por medio de entidades descentralizadas, dentro de los programas de vivienda o renovación urbana. Siempre y cuando tenga la capacidad financiera.

- Actuar en colaboración con la defensoría del consumidor en la salvaguarda de los intereses del consumidor, de conformidad a la ley.
- La autorización y fiscalización de parcelaciones, lotificaciones, urbanizaciones y demás obras particulares, cuando en el municipio exista el instrumento de planificación y la capacidad técnica instalada para tal fin. De no existir estos instrumentos deberá hacerlo en coordinación con el viceministerio de vivienda y desarrollo urbano y de conformidad con la ley de la materia
- La autorización y regulación del funcionamiento de loterías, rifas y otras similares<sup>6</sup>.

### Régimen Municipal en Honduras

En Honduras, lo relacionado al gobierno municipal y su funcionamiento se encuentra instituido en:

- Nueva Ley Municipios (Decreto número 134-90 de 1991)
- Reglamento de la Ley de Municipalidades (Acuerdo 018-93)
- Reformas a la Ley de Municipios (Decreto número 143-2009). Reformas específicas a los artículos 12, 14, 20, 48, 59, 62, 91, 99 y 120.

**Autonomía y gobierno municipal.** La autonomía municipal está instituida en la Ley de Municipalidades, art. 12, donde se establecen también cuestiones relativas a la elección por sufragio, la captación de recursos municipales, de elaboración del presupuesto, de prestar servicios y otros. En relación al gobierno municipal, la normativa en sus artículos 26 y 27, instituye que las municipalidades en Honduras deben estar compuestas como mínimo por:

- Alcalde
- Vicealcalde
- Regidores
- Secretario

---

<sup>6</sup> Sin embargo, los municipios no podrán autorizar ni renovar autorizaciones para el establecimiento y funcionamiento de negocios destinados a explotar el juego en máquinas.

- Auditor (En el caso de municipalidades con ingresos corrientes anuales superiores al millón de lempiras).
- Tesorero
- Comisionado Municipal

En relación a los regidores, su número varía según la población del municipio en cantidades que van desde los 10 regidores para los municipios con más habitantes, hasta los 4 regidores en los municipios más pequeños.

En la Ley también se establece lo relativo a los gobernadores, entre ellos su nombramiento, por parte del poder ejecutivo, su perfil, sus atribuciones y lo relativo a su presupuesto (artículos 5, 6, 7 y 11 de la Ley).

Se agrega con la Reforma un capítulo específico sobre las Comisiones Ciudadanas de Transparencia Municipal. Y en el artículo 48, se establece la creación en las municipalidades de Consejos de Desarrollo Municipal. Instancias que buscan una mayor participación de la ciudadanía en procesos de vigilancia del quehacer municipal.

**Financiamiento municipal.** Está estipulado en el artículo 91 de la Ley de Municipalidades, que las municipalidades deben recibir una transferencia del Gobierno Central equivalente al 11% del Ingresos Tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Esto según la Reforma a la Ley de Municipalidades realizadas en el año 2009 (Decreto 143-2009), la cual modificó este artículo pasando de un 5% a un 11%. Este aumento era paulatino hasta llegar a dicho porcentaje en el año 2014. Dicho monto debe distribuirse de la siguiente forma:

- El cincuenta por ciento (50%) será distribuido en partes iguales a las municipalidades.
- Y el otro 50% distribuido en base a los siguientes criterios:
  - Veinte por ciento (20%) por población proyectada conforme al último Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
  - Treinta por ciento (30%) por pobreza, de acuerdo a la proporción de población pobre de cada municipio en base al método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y según el último Censo de Población y Vivienda.

Determina además la proporción de su uso en proyectos o programas relacionados a temáticas como niñez y adolescencia, desarrollo económico social, el combate a la violencia contra la mujer, mantenimiento de infraestructura social, y gastos de administración propios de las municipalidades.

El tema de los ingresos municipales se encuentra también definido en los siguientes artículos de la Ley de Municipalidades:

- De los ingresos: artículo 73
- De los impuestos, servicios, tasas y contribuciones: artículos 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86.
- De los créditos y transferencias: artículos 87, 88, 89, 90 y 91.
- Del presupuesto: artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99.

Las municipalidades están facultadas para establecer tasas por concepto de servicios ofrecidos. Entre lo que refiere específicamente a impuestos municipales, se encuentran lo normado en el artículo 75 y 76 de la Ley, correspondiendo a impuestos de bienes inmuebles, de industria, comercio y servicios, de extracción y explotación de recursos e impuestos pecuarios relativos al destace de ganado. También se presenta el impuesto “personal”, regulado en el artículo 77, y que refiere a un pago que toda persona natural debe realizar anualmente, sobre sus ingresos anuales, en el Municipio en que los perciba. Existe para ello una tabla de impuesto establecida según los ingresos. Están exentos personas pensionadas y otros estipulados constitucionalmente.

**Competencias municipales.** En los artículos 13 y 14 de la Ley de Municipalidades se establecen las competencias del municipio. A continuación, se incluyen aquellas adicionales a las comunes para Centroamérica:

- Asegurar la participación de la comunidad en la solución de los problemas del municipio.
- Propiciar la integración regional.
- Creación y mantenimiento de cuerpos de bomberos.
- Promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte.
- Construcción de redes de distribución de agua potable.

- Promoción del turismo.
- Promoción de la educación.
- Celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos u obras locales con otras entidades públicas o privadas.
- Coordinación e Implantación de las medidas y acciones higiénicas que tiendan a asegurar y preservar la salud y bienestar general de la población.
- Gestión, construcción y mantenimiento, en su caso, de los sistemas de electrificación del municipio, en colaboración con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE).

### **Régimen Municipal de Nicaragua**

**Autonomía y gobierno municipal.** La Reforma Constitucional de 1995 y la Reforma de la Ley de Municipalidades o Ley 40, instituyen la autonomía municipal, así como un monto de transferencia de un porcentaje del Presupuesto General de la República. Recientemente, en el año 2012, se llevan a cabo una serie de reformas a la Ley 40 a partir de la Ley 786, Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 40, Ley de Municipios. La reforma se presenta en los artículos 25, 26, 28, 29, 34, 36, 71 y 72 y se adiciona como artículos 73 bis y 73 ter.

El país cuenta además con dos regiones autónomas, las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua, las cuales cuentan legalmente tres subniveles de gobierno, el subnivel regional, el municipal y el territorial de las comunidades que están legalizadas. Las mismas se rigen por la Ley de Autonomía o Ley 445. En el caso de los municipios ubicados en las Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur, según el artículo 62 de la Ley 40. Se rigen por el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua y la presente Ley. Se respetan el derecho de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a organizarse socialmente en las formas que correspondan a sus tradiciones históricas y culturales, así estipulado en el artículo 63.

El gobierno de los municipios corresponde a un Concejo Municipal con carácter deliberante, normativo y administrativo, el que estará presidido por el Alcalde (Art. 18). El

concejo municipal es concebido como la máxima autoridad normativa del gobierno local. La Ley establece los siguientes puestos dentro de una municipalidad:

- Alcalde
- Vicealcalde
- Concejales
- Secretario

En el art.12 de la Ley de Municipalidades, se establece la posibilidad de formar Mancomunidades y Asociaciones de Municipios, con el fin de promover y representar sus intereses y prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades. Actualmente existen 20 asociaciones de municipalidades.

Existe para el caso de Nicaragua, una categorización de los municipios basada en sus ingresos corrientes anuales. La misma está contemplada en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, Ley N° 376 en su artículo 10, establece que los municipios conforme lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley No. 40, se deben agrupar o clasificar conforme a sus ingresos corrientes anuales.

**Competencias municipales.** En relación a las competencias municipales, en el artículo 6 de la Ley de Municipalidades, se abre el ámbito de competencias municipalidades a partir de indicarse lo siguiente:

Los Gobiernos Municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socio-económico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tienen el deber y el derecho de resolver, bajo su responsabilidad, por sí o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, dentro del marco de la Constitución Política y demás leyes de la Nación (Artículo 6, Ley 40).

En específico, además de las competencias comunes instituidas en todos los municipios centroamericanos, para el caso de Nicaragua se pueden destacar las siguientes competencias establecidas en el artículo 7 de dicha Ley:



- La prestación de los servicios básicos de agua y alcantarillado sanitario. Para ello, puede “Construir, dar mantenimiento y administrar los acueductos municipales y las redes de abastecimiento domiciliar en el municipio; y Construir, dar mantenimiento y administrar la red de alcantarillado sanitario, así como el sistema de depósito y tratamiento de las aguas negras del municipio”.
- La prestación del servicio básico de electricidad. Para ello, pueden “Construir, dar mantenimiento y administrar las redes de abastecimiento de energía a nivel domiciliar y público en el municipio”.
- Impulsar y desarrollar de manera sostenible el turismo.
- Promover el respeto a los derechos humanos y en especial los derechos de la mujer y la niñez.
- Impulsar, regular y controlar el servicio de transporte colectivo intra municipal, urbano, rural, así como administrar las terminales de transporte terrestre inter urbano, en coordinación con el ente nacional correspondiente;
- Administrar puertos fluviales y lacustres, en coordinación con el ente nacional correspondiente
- Coordinar con los organismos correspondientes la construcción y mantenimiento de puestos y centros de salud urbanos y rurales.
- Monitorear el uso del subsuelo, de conformidad con la ley de la materia y el ente estatal correspondiente.
- Diseñar y planificar la señalización de las vías urbanas y rurales.
- El registro del estado civil de las personas del municipio (conforme las directrices, normativas y metodologías que dicte el Consejo Supremo Electoral).
- Promover y estimular la participación ciudadana en la gestión local (art.36).

Aunque se establecen competencias hacia los municipios en el art. 177 de la Constitución y en el art.7 de la Ley 40, no se establece su obligatoriedad, e inclusive da la potestad que el municipio pueda ser delegatario de competencias de la administración central para la prestación de servicios públicos (art.9, Ley 40).

**Financiamiento municipal.** Los ingresos municipales pueden ser tributarios, particulares, financieros, transferidos por el gobierno central y cualquier otro que determinen las leyes, decretos y resoluciones (art. 46, Ley 40). Es en la Ley 466 o Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios y en el artículo 177 de la Constitución, que se establece la transferencia desde el gobierno central a los municipios con carácter obligatorio.

En la Ley 466, se establece la creación de una partida en el Presupuesto General de la República, denominada "Transferencia Municipal", correspondiente a un 10% a alcanzarse en el año 2010 (art. 5, Ley 466, Reformado por ley 571 de Derogación de ley 504 y Reforma al artículo 5 de la Ley de Transferencia Municipales). Anteriormente ese porcentaje correspondía al 4%.

Los recursos de las transferencias, pueden ser utilizados, según el art. 12, para el cumplimiento de las competencias municipales establecidas en el artículo 7 de la Ley de Municipios, distribuidos en:

- Gastos corrientes, relacionados a egresos de personal, servicios, materiales y productos, transferencias corrientes, amortización de deudas, pago de intereses y otros egresos.
- Gastos de inversión, entendidos como gastos relacionados a financiar la ejecución de proyectos de infraestructura física, social y del medio ambiente, adquirir bienes de capital de uso público y financiar gastos de rehabilitación de las obras públicas que prolonguen su vida útil; asimismo, se podrá financiar la realización de estudios y formulación de proyectos, formación de recursos humanos, proyectos de fortalecimiento institucional municipal, desarrollo económico, medio ambiental y de planificación municipal.

También se deben asignar anualmente de las transferencias de inversión los porcentajes mínimos para los siguientes sectores priorizados: Salud 5%, Educación 5%, Medio Ambiente 5%, Agua y Saneamiento 7.5% (art.12, Ley 466).

Los criterios para la asignación de transferencias responden a (art. 13, Ley 466):

- Equidad Fiscal. Este criterio toma en consideración la población de cada uno de los municipios de conformidad con los datos suministrados por el Instituto

Nacional de Información para el Desarrollo (INIDE) y el ingreso tributario potencial de cada municipio.

- Eficiencia en la recaudación del IBI. Con este criterio se incentiva el esfuerzo de la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) de las municipalidades con relación a su potencial de ingresos por concepto del IBI.
- Población. Se transfiere un monto per cápita a los municipios de acuerdo a la población de cada uno de ellos para contribuir a una oferta mínima de servicios municipales.
- Ejecución de Transferencia: Este criterio está orientado a incentivar la eficiencia del gasto en la ejecución de las transferencias recibidas por las municipalidades.

### **Régimen Municipal de Costa Rica**

En Costa Rica, lo relativo a la normativa municipal está instituido en la Constitución, Título XII, "Régimen Municipal" y en el Código Municipal (Ley No. 7794 de 1998), la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley 8801, además de otras leyes relativas o que asignan algún papel las municipalidades.

**Autonomía y gobierno municipal.** En el artículo 169 de la Constitución, se establece la elección por sufragio de regidores y alcalde, mientras que en el artículo 170, la autonomía del municipio y se asigna un porcentaje de recursos a trasladar desde el ejecutivo. En el Código Municipal, está establecida en el artículo 4. En relación al gobierno municipal, la normativa en el Código Municipal, Título III, establece la organización municipal e instituye que las municipalidades deben estar compuestas como mínimo por:

- Alcalde
- Regidores (en el art.21 del Código se establecen las reglas para el número de regidores, propietarios y suplentes)

- Síndicos
- Secretario
- Contador
- Auditor (En el caso de municipalidades con ingresos superiores 100 millones de colones).

**Financiamiento municipal.** El financiamiento de los municipios en Costa Rica está dado a través del Aporte Constitucional e impuestos como los de Bienes Inmuebles y tasas. Por lo tanto, las Leyes relacionadas son las siguientes:

- Reforma Artículo 170 Constitución Política de la República de Costa Rica (Ley 8106 del 2001)
- Ley sobre impuestos de Bienes Inmuebles (No.7509 de 1995)
- Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (Ley 9329).
- Tasas y arbitrios por servicios municipales

**Reforma Artículo 170 Constitución Política (2001).** Esta reforma establece la transferencia de una suma no menor al 10% de los ingresos ordinarios de la República a las municipalidades. Implica, el gradual traslado de competencias y recursos financieros al gobierno municipal acordado y, por ende, es un avance político en el camino de transferir potestades a las municipalidades. Para ello, establece la institución de leyes específicas de transferencias, la primera de ella se da en el año 2015, la cual empieza a hacerse efectiva en el mes de enero del año 2016. Es la "Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal" (Ley 9329).

**Ley del impuesto Sobre Bienes Inmuebles (No. 7509 de 1995):** En esta Ley se establece que dicho impuesto, a favor de las municipalidades, tiene como objeto los terrenos, las instalaciones o las construcciones fijas y permanentes que existan dentro del municipio (Art.2). Las municipalidades tienen el carácter de administración tributaria y, para ello, son las que se encargarán de realizar valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial y de administrar, en sus respectivos territorios, los tributos generados, debiendo tener actualizado el registro de tributarios (Art.3). Especifica que los

recursos pueden disponerse de la siguiente forma: hasta un diez por ciento (10%) para gastos administrativos (González, 2009).

**Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (Ley 9329).** La misma, en su artículo 1, indica:

La presente ley tiene como finalidad transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal regulada en la Ley N.º 5060, Ley General de Caminos Públicos, de 22 de agosto de 1972, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 170 de la Constitución Política y las disposiciones contenidas en la Ley N.º 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, de 28 de abril de 2010. (Artículo 1, Ley 9329).

**Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, Ley 9047.**

En el caso de dicha Ley, se instituye que el 50% de lo recaudado se debe dirigir al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). El restante 50% se distribuye en un 50% hacia las municipalidades del país y el otro 50% hacia otras instituciones del sector municipal. Entre las municipalidades del país, según el criterio que prevalece para su distribución es el siguiente:

Tratándose de los licores a que se refieren los artículos 38 y 39, deberá acreditarse un cincuenta por ciento (50%) a todas las municipalidades en proporción a la población de cada cantón, de conformidad con el informe dado por la Dirección General de Estadística y Censos (Artículo 40, Ley 9047).

El restante 50% se distribuye entre instancias relacionadas: la Unión Nacional de Gobierno Locales, UNGL, un 40%, Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, ANAI, un 10%, la Red de Mujeres Municipalistas, RECOMM, un 10%, y el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local de la Universidad Estatal a Distancia, un 40%.

**Competencias municipales.** Como se indicaba anteriormente, las competencias municipales no están establecidas puntualmente en el Código Municipal ni en la Constitución, si no que refieren a la oferta de servicios en el ámbito local. Con la Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801 del 2010), las municipalidades irán recibiendo una serie de competencias según la indicación

técnica del Ministerio de Planificación, sin embargo, actualmente se tiene establecida normativamente la red vial cantonal.

Actualmente, las competencias ejecutadas por las municipalidades varían según su grado de desarrollo. En estudios realizados, se evidencian los siguientes servicios municipales más comunes: como la salubridad pública (específicamente recolección de desechos sólidos, rellenos sanitarios, aseo de vías públicas); la recreación y esparcimiento (como los parques, canchas de juego); el mantenimiento de calles y caminos y acueductos municipales; la administración estadios, gimnasios, parques, terminal de buses; el alcantarillado Sanitario y aseo de vías; el alquiler de locales; el alumbrado Público; la dotación de becas; la administración de bandas, cementerios, mataderos, mercados, plazas de ganado, la limpieza de lotes, y la policía municipal (González, 2009).

A partir de la Ley de transferencias, y de la primera ley en relación a la competencia que se transfiere, el mantenimiento y construcción de la red vial cantonal queda en manos de la municipalidad.

### **Régimen Municipal de Panamá**

El régimen municipal en Panamá se encuentra disperso en varias leyes. Propiamente la Ley 106 Sobre Régimen Municipal que data del año 1973. También le son aplicables otras normas cuyo ámbito regulatorio se extiende a toda la instancia gubernamental, por lo que cabe mencionar:

- Ley N° 106 (1973), Sobre Régimen Municipal, modificada por la Ley 52 (1984).
- Ley N° 105 (1973), Funcionamiento de las Juntas Comunales y Locales, modificada por la Ley 53 (1984).
- Ley N° 2 (1987), Sobre el desarrollo del artículo 249 de la Constitución Política y Funciones de los Gobernadores. Modificada por la Ley 19 (1992).
- Ley N° 51 (1984), Sobre el funcionamiento de los Consejos Provinciales.
- Ley N 37, Ley de Descentralización de la Administración Pública Municipal (2009)

Con la reciente aprobación de la Ley de Descentralización de la Administración Pública, 2009, se regulan gran cantidad de aspectos referentes al régimen municipal llenando vacíos que han existido a través de los años.

**Autonomía y gobierno municipal.** El Estado panameño reconoce la autonomía del municipio y le atribuye la condición de órgano público de gobierno local, debidamente definida Art. 232 de la Constitución y Art.1, Ley 106, que señalan “El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La Organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”.

La autonomía municipal se reitera en la nueva Ley de Descentralización, en el Art. 59. De igual forma, se deja claro otra serie de puntos, entre ellos:

- Refuerza la autonomía y establece los roles entre alcalde y consejo “función normativa y administrativa del Distrito es ejercida por el Municipio, como organización política autónoma de la comunidad. (...) La función ejecutiva y de gestión administrativa del Municipio corresponde al Alcalde; y la función normativa, al Concejo Municipal”.
- Su potestad tributaria. El Municipio es administrativamente autónomo y posee potestad tributaria para gravar con impuesto municipales las actividades industriales, comerciales y lucrativas que se desarrollen en el Distrito y que no hayan sido grabada por la Nación. De la misma manera establece derechos y tasas, este último derecho como producto de la contraprestación de servicios.
- Dictar normativa. El Municipio tiene también competencia para dictar normas de carácter general, que son de forzoso cumplimiento en el territorio de la jurisdicción del Distrito.
- Caracterización de municipios. En la Ley de Descentralización, se establece una categorización de los municipios (Art.54, LDAP):
  - Metropolitanos. Distritos cuya población sea superior a doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes.

- Urbanos: Distritos cuya población esté comprendida entre cuarenta mil uno (40.001) y doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes y cuya densidad de población sea de 101 a 200 habitantes por kilómetro cuadrado. Lo cual incluye a las cabeceras de Provincia que por su condición no se encuentren en la categoría de metropolitano.
- Semiurbanos. Distritos cuya población esté comprendida entre seis mil uno (6.001) y cuarenta mil habitantes (40.000) y cuya densidad de población sea de 41 a 100 habitantes por kilómetros cuadrados.
- Rurales. Distritos cuya población sea igual o inferior a seis mil (6.000) habitantes.

Según el Código Municipal, las municipalidades se componen, como mínimo, por:

- Alcalde.
- Concejo Municipal.
- Tesorero Municipal.
- Los municipios podrán crear mediante acuerdo municipal, los cargos de: Abogado Consultor, ingeniero, agrimensor o inspector de obras y de juez ejecutor, cuyas funciones serán determinadas por el Concejo (Indica la Ley 160, art.62).

La Ley de Descentralización establece en su art. 89, que en cada administración municipal se tendrá una estructura básica de funcionamiento administrativo, que debe tener las siguientes unidades:

- Administración (Administrador)
- Asesoría Legal (Abogado)
- Desarrollo, Planificación y Presupuesto (Planificador)
- Obras y Proyectos (Ingeniero)
- Atención Ciudadana Transparencia (Profesional área)
- Atención de Servicios Municipales
- Tesorería.

En el caso de Panamá, existen en el plano municipal representados los tres poderes: Ejecutivo, correspondiente al alcalde, legislativo, correspondiente al Concejo



Municipal y el Judicial, correspondiente a los corregidores. En este último caso, ellos tienen como trabajo ver temas relacionados a aspectos judiciales hasta cierto límite, con cierto ámbito de acción, buscando resolver problemas menores. A partir del año 2017, se cambiará la figura a Juez de Paz Comunitario, convirtiéndose en mediadores comunitarios, con salario designado. Actualmente, es un puesto nombrado por el alcalde, el cual en dicho año pasará a ser designado por una comisión especial compuesta por: un miembro de las universidades, un miembro de la defensoría del pueblo, un miembro del órgano judicial y un miembro de la Procuraduría de la Administración; quienes escogen una terna para que el Alcalde decida sobre la misma. Para su destitución, debe realizarse un proceso de investigación adecuado (Machuca, comunicación personal, noviembre 2016).

**Financiamiento municipal.** El financiamiento de las municipalidades en Panamá, está dado principalmente a partir de dos fuentes:

- Reforma de la Ley de Descentralización, Ley 66, donde se asigna lo recaudado en relación al Impuesto de Bienes Inmuebles a los municipios (Recaudado por el Ministerio de Economía y Finanzas y redistribuida al municipio).
- Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales, antiguo Programa Nacional para el Desarrollo Local, PRONADEL, creado mediante Ley 66.
- Principio de Neutralidad Fiscal de la Ley 66. Traslado de recursos desde las instancias de gobierno hacia los municipios, según el traslado de competencias respectivas.

**Impuestos de Bienes Inmuebles.** Expuesto en la Ley General de Descentralización, artículo 2, está el sostenimiento financiero a partir del traslado del Impuesto de Bienes Inmuebles a los municipios. El mismo es recaudado por el Ministerio de Economía y Finanzas y redistribuido a los municipios en relación a los siguientes criterios:

- Formula de solidaridad intermunicipal, donde la idea es que los municipios con mayores ingresos, aporten a aquellos con menores ingresos.
- Monto asignado básico. Corresponde a la mitad del monto del IBM recaudado para el municipio.

- Monto asignado por población. La otra mitad del monto del IBM se divide según la población de los municipios.

**Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales.** Este fondo, incorpora las partidas presupuestarias que correspondían al Programa Nacional de Desarrollo Local del Ministerio de Economía y Finanzas. Esto a partir del año 2016. Este programa estaría ahora en su organización a manos de la Secretaría de Descentralización, quienes transfieren los recursos a las Juntas Comunales o Alcaldías. A cada una de ellas, le es asignado anualmente un monto de 110,000.00 dólares, los cuales pueden ser utilizados de la siguiente forma:

Mínimo 70% (setenta por ciento) para inversión: se destinará a la cantidad de proyectos que se acuerde, en función de las necesidades de las comunidades. Los proyectos de Obras Sociales se consideran también de inversión y podrán ir descontándolo de este renglón. Cada gestión de obra social debe ser tramitada, cumpliendo con los requisitos pertinentes al objeto solicitado.

Hasta 30% (treinta por ciento) para funcionamiento: cada gestión de funcionamiento debe cumplir con los requisitos y normas vigentes para el uso y manejo de adquisición, bienes o servicios, fondos rotativos, transporte, combustible, repuestos, servicios básicos, mantenimiento y pagos de planillas, servicios profesionales y otros gastos que permitan las normas presupuestarias, en las Juntas Comunales o en las Alcaldías. (Gaceta Oficial N. 28001-A del 01 de abril de 2016)

**Principio de Neutralidad Fiscal.** En el artículo 4, numeral 13, de la Ley 66, se establece que, con el traspaso de las competencias y sus responsabilidades, se trasladan también los fondos ya asignados a las instancias del Estado hacia los municipios.

### **Apartado III. Procesos de Descentralización, Ejercicio de Competencias Municipales y Carrera Administrativa Municipal en Centroamérica**

En el presente apartado se indaga sobre tres temas claves a comprender para la consideración de una propuesta de maestría centroamericana: El estado del proceso de descentralización en cada país de la región, la situación actual en cuanto al ejercicio de las competencias municipales, y la situación de la estabilidad del personal municipal, visto este último punto a través de aspectos como la existencia de ley de carrera administrativa municipal y su nivel de implementación.

La situación de la descentralización en Centroamérica, se vuelve un tema clave debido a que *brinda una perspectiva sobre las competencias que deben desarrollar los municipios*, así como las capacidades que deben ir adquiriendo sus funcionarios en razón de las demandas normativas, por ejemplo, nueva legislación. Por tanto, indagar sobre el estado de los procesos de descentralización apoya en la visualización de la demanda desde la gestión pública local, al contener los gobiernos locales más responsabilidades de las asumidas típicamente a través de la historia.

La situación actual en relación a las competencias, nos *muestra déficits o requerimientos del personal y los sistemas municipales*, así como el nivel de responsabilidad respecto a servicios o planeación del desarrollo, la institucionalidad de las municipales y su papel en cada país. Mientras, la estabilidad del personal municipal y la posibilidad de ir haciendo carrera en este ámbito es importante de considerar, en especial por el *posible interés de especializaciones en el ámbito*.

En Centroamérica, se marcan diferencias en cuanto al avance de los procesos de descentralización. Sin embargo, en los últimos años, en los Estados de la región, se ha dado paso a la inclusión de cambios normativos que dan pie a que la mayoría cuente con legislación específica sobre descentralización.

En muchos casos el avance es sólo normativo, en otros se ha visto acompañada por acciones afirmativas hacia la implementación de las mismas, pero no se puede concluir que

alguno de los países esté efectivamente implementando procesos de descentralización de forma sistemática y constante.

Se identifican otros problemas de fondo, relacionados a las deficiencias en las capacidades de las municipalidades, a raíz de la falta de formación de su recurso humano y de la solvencia económica de los municipios. Ello, presiona hacia procesos como el fortalecimiento de las municipalidades, procesos de formación de personal municipal y la institución de legislación específica para la carrera administrativa municipal que, aunque normado en algunos países, no se ha logrado su aplicación. Por tanto, una de las características actuales para el personal municipal es la inestabilidad. Por lo menos así visto para el caso de Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá.

## Guatemala

### **Procesos de descentralización en Guatemala y situación de municipalidades en cuanto al ejercicio de sus competencias**

Guatemala es uno de los países del área donde los procesos de descentralización hacia los municipios son de más larga data. De forma reciente, en los años ochenta del siglo pasado, se presenta la creación de estructuras importantes que siguen en funcionamiento y configuran la situación actual, ellos son los Consejos de Desarrollo en sus diferentes niveles que van desde el plano nacional hasta el local.

Los Consejos de Desarrollo surgen en la en la década de los ochentas, establecidos por Constitución de 1985, sin embargo, debido al conflicto armado, es en periodos posteriores a la Firma de los Acuerdos de Paz en el año 1996, que vuelve a retomarse el tema. En el año 2002, se crea su ley respectiva, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002 del Congreso de la República) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo Número 461-2002), fundamentando como objetivos la coordinación interinstitucional, la formulación de políticas de desarrollo y la promoción del ordenamiento territorial. En

general, se busca la priorización de las políticas de desarrollo y de necesidades, expresadas desde lo local hacia lo nacional. Contempla los siguientes niveles para su funcionamiento:

- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
- Consejos Regionales de desarrollo Urbano y Rural
- Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural
- Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural
- Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural

Están integrados por los representantes de gobierno según nivel, incluyendo al presidente en el nacional, gobernador y alcalde y Concejo Municipal. Lo integran también representantes de instancias públicas en cada nivel, así como representantes de la ciudadanía, entre ellos, representantes de universidades, de los sectores indígena, de la mujer, del cooperativismo, de organizaciones de desarrollo, del sector empresarial, sector productivo, de organizaciones de trabajadores, representantes de partidos políticos.

Además de dicha estructura que continua vigente, el país cuenta con legislación en relación al tema de descentralización. En la Constitución se establece en los artículos 119 literal b) y el artículo 224, la promoción sistemática de la descentralización económica y administrativa. De igual forma, el país cuenta con una Ley, la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 312-2002). Aunado, la Reforma a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) y el Nuevo Código Municipal (Decreto 12-2002), dan forma a la descentralización fiscal y administrativa que rige actualmente en Guatemala. A partir de la Ley se da lugar a la creación de la *Subsecretaría Nacional para la Descentralización*, adscrita a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP, y la *Dirección General de Descentralización*, estructura que aún continua.

Por otro lado, la descentralización se establece como política pública en el año 2005, durante la administración de Óscar Berger (2004-2005), a partir de la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo. Sin embargo, en gobiernos posteriores no se prioriza nuevamente como política nacional. En la respectiva Ley, se conceptualiza la Descentralización como:

La descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las Municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del estado. (Art. 02, Ley General de Descentralización)

Se establece como objetivo general, la contribución a que los guatemaltecos eleven sosteniblemente el nivel de vida, a través de la democratización del Estado y la sociedad. Como objetivos específicos indica:

- Transferencia de competencias
- Modernización de la administración pública
- Mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales
- Fortalecimiento de la sociedad civil.

En relación a lo esperado según la Ley en cuanto a la ejecución de competencias municipales, según diferentes entrevistados, aún existen limitaciones para hacer efectiva muchas de las competencias atribuidas a las municipalidades. Mientras, en relación al papel de los Consejos de Desarrollo, las perspectivas son encontradas. Para algunos entrevistados, los mismos se han fortalecido, para otros, es una estructura con poca incidencia real.

En relación a los procesos de formación requeridos para la ejecución de competencias instituidas normativas y el traslado de otras a los municipios, la Ley y Reglamento de Ley de Descentralización, instituyó en su momento la formación del Red Nacional de Instituciones de Fortalecimiento Municipal, RENICAM. La misma, tenía como parte de sus funciones la creación y coordinación del Plan Nacional de Capacitación Municipal, PLANACAM; (Art.20, Ley General de Descentralización). Dentro de ellas, el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), tendrían la

coordinación de su ejecución. A pesar de ello, según funcionarios del INFOM consultados, aunque existieron acciones al respecto, no se logra efectivamente desarrollar dicha propuesta (Suchinni, Garrido y Martínez, Comunicación personal, noviembre 2016).

Casi cada gobierno le pone su propio sello al proceso de descentralización. En sí, hay un proceso decidido, sobre todo en materia fiscal. Porque las municipalidades tienen por mandato constitucional el funcionar en términos de lo que se le asigna constitucionalmente. La descentralización administrativa también ha ido caminando. El mismo código municipal les asigna a las municipalidades competencias propias, especialmente en todo el tema de servicios públicos municipales. Agua, saneamiento, todo el tema de regulación, de ordenamiento territorial y varios otros procesos que los consejos municipales legislan (...) tenemos también la ley de consejos de desarrollo que también hace vivo todo un sistema desde la comunidad hasta el plano nacional (...) entonces el proceso de descentralización ha ido avanzando...quizás lo que nos ha faltado es el otro proceso...el proceso de desconcentración de las instituciones públicas, de los ministerios hacia las munis. (Martínez, Comunicación personal, noviembre 2016)

Lo que, si permite la normativa en Guatemala, es que las municipalidades cuenten efectivamente con los recursos requeridos, a partir del Aporte Constitucional, de la distribución de ingresos como porcentajes de lo recabado a partir de impuestos como el Impuesto a Combustibles o del IVA Paz, y de manera pronta, el cobro del Impuesto Único Sobre Inmuebles, IUSI, que da la posibilidad de generar recursos a las municipalidades más allá de lo que las mismas puedan recaudar.

En el punto anterior, es importante mencionar lo indicado por el Director del INFOM, el Dr. Oscar Humberto Suchinni, al referirse a la existencia de una propuesta de reforma fiscal que impulsa el Organismo Ejecutivo, la cual plantea que sea la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) la instancia que cobre el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), y luego traslade esa recaudación a las municipalidades. Lo anterior, permitiría importantes aportes financieros a las municipalidades.

En la actualidad, no existe una buena ejecución del cobro de este impuesto donde, mayormente, municipalidades no lo recaudan, inclusive por razones políticas. Es decir, por implicar un costo político en el caso de reelección. En relación a los servicios o cobros de licencias, los entrevistados indican que están desactualizados y no se tienen los costos reales (Suchinni, Garrido y Martínez, Comunicación personal, noviembre 2016).

En síntesis, un proceso de descentralización hacia las municipalidades. Por un lado, el ejecutivo. Las organizaciones del ejecutivo no han tenido el espacio más adecuado para trasladar competencias, pero, por el otro lado, el vacío de las municipalidades que todavía no están en capacidades financieras, administrativas, y de gestión para recibir nuevas competencias. Entonces, esa es la dinámica propia que ha seguido el proceso de descentralización en Guatemala, como le repito, hay una descentralización fiscal muy fuerte. De hecho, hay municipalidades que dependen en un 80%-85% de este traslado de las transferencias del estado hacia las municipalidades. Esta el situado del IVA, IVA Paz, el impuesto del petróleo y otros impuestos que se les traslada a las municipalidades del país. (Garrido, comunicación personal, noviembre 2016)

En el caso guatemalteco, mayormente las municipalidades dependen de la transferencia de recursos desde el Estado hacia las municipalidades del país para llevar a cabo las competencias a su alcance. Este Aporte Constitucional es del 10% de los Ingresos Ordinarios de la Republica (Art. 37, Decreto Legislativo 18-93). En relación a este aporte, se establece que el 90% se destinaría a programas y proyectos de educación, salud, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida, mientras que el restante 10% debe ser utilizado en gastos de funcionamiento de la municipalidad.

En el actual gobierno, se retoma el tema del fortalecimiento de las municipalidades como política nacional, a partir de la Política de Fortalecimiento de las Municipalidades, la cual establece a su vez un Plan Nacional de Fortalecimiento Municipal, PLANAFOM. La política, es coordinada por el INFOM y SEGEPLAN, donde contribuye la Mesa Técnica de Fortalecimiento Municipal<sup>7</sup> y la Cooperación Alemana GTZ. Dicha política conceptualiza el fortalecimiento municipal como

---

<sup>7</sup> Esta instancia está compuesta por 20 instituciones del Estado y de las asociaciones de municipalidades.



El fortalecimiento de las municipalidades debe ser entendido como un pilar de la modernización institucional del país, que significa dotar, a estas entidades, de capacidades para que puedan responder a las demandas comunitarias y a las exigencias de la época, lo que indudablemente debe marcar una huella indeleble en su desenvolvimiento, para que mejoren la prestación de los servicios que beneficien a la población de sus municipios (Política de Fortalecimiento de las Municipalidades, pág. 14).

La Política de Fortalecimiento de las Municipalidades, tiene su fundamento la realidad del ámbito municipal guatemalteco, la cual se plasma por un contexto amplio y diverso de municipalidades y niveles de ejecución y capacidades instaladas. Por un lado, municipalidades que han logrado niveles de desarrollo de sus competencias bastante satisfactorios, y en contraste, otros municipios que no han logrado mantener capacidades instaladas y dependen básicamente de la transferencia de recursos desde el gobierno central. Al respecto, en la Política se indica la siguiente situación en relación al ejercicio de las competencias municipales y de la descentralización en el ámbito municipal (Política de Fortalecimiento de las Municipalidades, pág. 18):

- La ausencia de un marco de reglas fiscales y de endeudamiento para el sector subnacional.
- La alta dependencia de los municipios de las transferencias de recursos del gobierno central (sólo 14 de un total de 333 municipalidades no dependen exclusivamente de dichas transferencias).
- El pobre esfuerzo fiscal municipal. La recaudación total del Impuesto Único sobre el Inmueble -IUSI- representa el 0,18% del PIB, por debajo del promedio de la región latinoamericana (0,32% del PIB<sup>4</sup>).
- La débil planeación presupuestaria, la cual sobreestima el gasto anual en un promedio de 10% mayor que el total de ingresos actuales, resultando en la acumulación de compromisos financiados por deuda flotante, posteriormente convertidos en deuda de mediano plazo.
- La baja calidad y cantidad en la provisión de bienes y servicios públicos municipales.

- Bajo monto de la inversión pública municipal, alcanzando únicamente 0,20% del PIB (US\$60 millones) en el 2009.
- Responsabilidades en provisión de servicios públicos limitada a temas tradicionalmente municipales como mercados, ornato, alumbrado eléctrico, desechos sólidos, por ejemplo.

Para que la descentralización y la desconcentración se lleven a cabo, se requiere el fortalecimiento de las capacidades en las municipalidades. Esto, en un contexto con gran variedad de desarrollos en cuanto a la gestión municipal.

Actualmente existen 340 municipalidades con diferentes niveles de desarrollo. Por ello, según algunos entrevistados, instancias como la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, han venido trabajando en instrumentos como el Ranking de Gestión Municipal, el cual busca calificar a partir de una serie de índices e indicadores, aspectos estratégicos de las municipalidades como la gestión administrativa, financiera, servicios públicos, planificación estrategia, participación ciudadana y endeudamiento municipal de tal forma que se logre caracterizar la situación de esos gobiernos locales. Lo anterior, conlleva procesos que permitan el fortalecimiento en conocimientos y capacidades del recurso humano municipal y que permitan ejecutar las competencias ya instituidas y futuras a delegar.

Aunque la Constitución de la Republica establece las competencias propias de las municipalidades y las atribuidas, la verdad es que el universo de acciones que realizan las municipalidades hoy por hoy en el país es sumamente limitado. Están casi circunscribiéndose a hacer servicios básicos. Entonces todo este rol de gestión de desarrollo territorial, que también es un elemento que le compete por Ley, según Código Municipal, se ha quedado realmente como deuda pendiente. Y todo esto, atribuido a que no existe una carrera consolidada de funcionario municipal. Nosotros cada cuatro años elegimos corporaciones municipales, pero son personas mayores de 18 años que saben leer y escribir, pero esto no implica que tengan algún conocimiento sobre el ejercicio público, entonces cuando se sientan en los puestos y tienen que tomar decisiones alrededor de una adecuada gestión de su territorio , y comenzar a

entender lo que las políticas públicas del gobierno central les enmarcan, porque es constitucional que las leyes sean vinculadas, eh ahí las grandes limitantes (Garrido, comunicación personal, noviembre 2016)

Las competencias demandadas en el Código Municipal son amplias y hasta complejas, con requerimiento importante de recursos ante temas como salud o educación. En relación a la ejecución de competencias, por ejemplo, de educación, se presentan situaciones como la duplicidad de esfuerzos entre las municipalidades y los ministerios. Según entrevistados del INFOM, han existido “ejercicios de descentralización”, que buscan efectivamente que las municipalidades cumplan con las atribuciones adjudicadas. Un ejemplo de lo anterior, refiere a la infraestructura escolar, donde la propuesta es que fueran exclusivamente las alcaldías y consejos municipales de desarrollo, los que decidieran donde construir escuelas. Ello, ante la práctica de los consejos de desarrollo de solicitar a diferentes instancias la construcción de centros educativos, doblegándose esfuerzos en relación a la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación (Mendoza, Garrido, Suchinni, comunicación personal, noviembre 2016).

Han existido otros esfuerzos adicionales para el logro de la descentralización. Mendoza (comunicación personal, noviembre 2016), menciona entre ellos la creación del Viceministerio de Seguridad Comunitaria, dentro del Ministerio de gobernación, de tal forma que de apoyo a las comunidades en este tema; la creación de Oficinas Municipales de Ambiente, con el fin que sean las municipalidades las que otorguen los permisos ambientales. Sin embargo, las anteriores propuestas tuvieron como limitantes los mismos ministerios.

Por tanto, personeros del INFOM entrevistados, afirman que se requieren más recursos desde el Estado, específicamente desde los ministerios, puesto que existen funciones o competencias de un alto costo para los municipios. También, se indica que se presenta resistencia desde los ministerios, especialmente a partir de ceder recursos económicos para poder llevar a cabo tales competencias por parte de las municipalidades.

La gestión municipal en Guatemala tiene aún camino por recorrer. Como muestra el Ranking de Municipalidades, para el año 2013, son pocas las que logran un índice de gestión

satisfactorio. Según el Ranking General de Gestión <sup>8</sup>, el 64% de las municipalidades se ubicarían en la categoría “Media baja”, mientras que el 22% en la “Media”, el 13% en la baja, el 1% en la “Media alta” y ninguna municipalidad en la “Alta”.

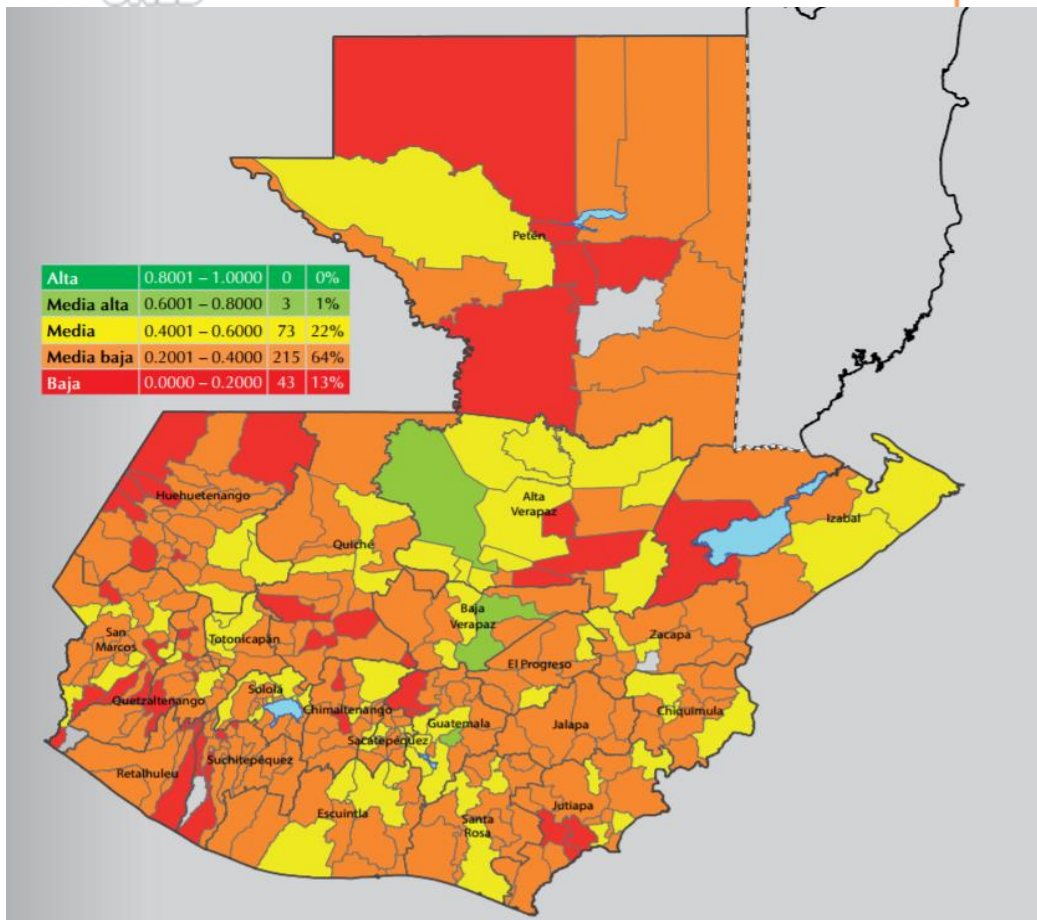
Las municipalidades que se ubican a la cima del ranking son Santa Catalina Pinula (Departamento de Guatemala), Coban (Departamento de Alta Verapaz) y Salamá (Departamento de Baja Verapaz), mientras que las que se ubican en un nivel bajo son principalmente aquellos municipios ubicados en el altiplano guatemalteco y cercanos a la frontera con México, mayormente del departamento de Huehuetenango, Peten, Quetzaltenango y Quiché (ver figura 6).

Figura 6

Guatemala. Mapa del Índice General de Gestión Municipal

---

<sup>8</sup> A partir de los indicadores establecidos para cada índice y su cumplimiento, se llega a una categorización entre alta, media alta, media, media baja y baja (ver anexo X con indicadores utilizados para cada índice).

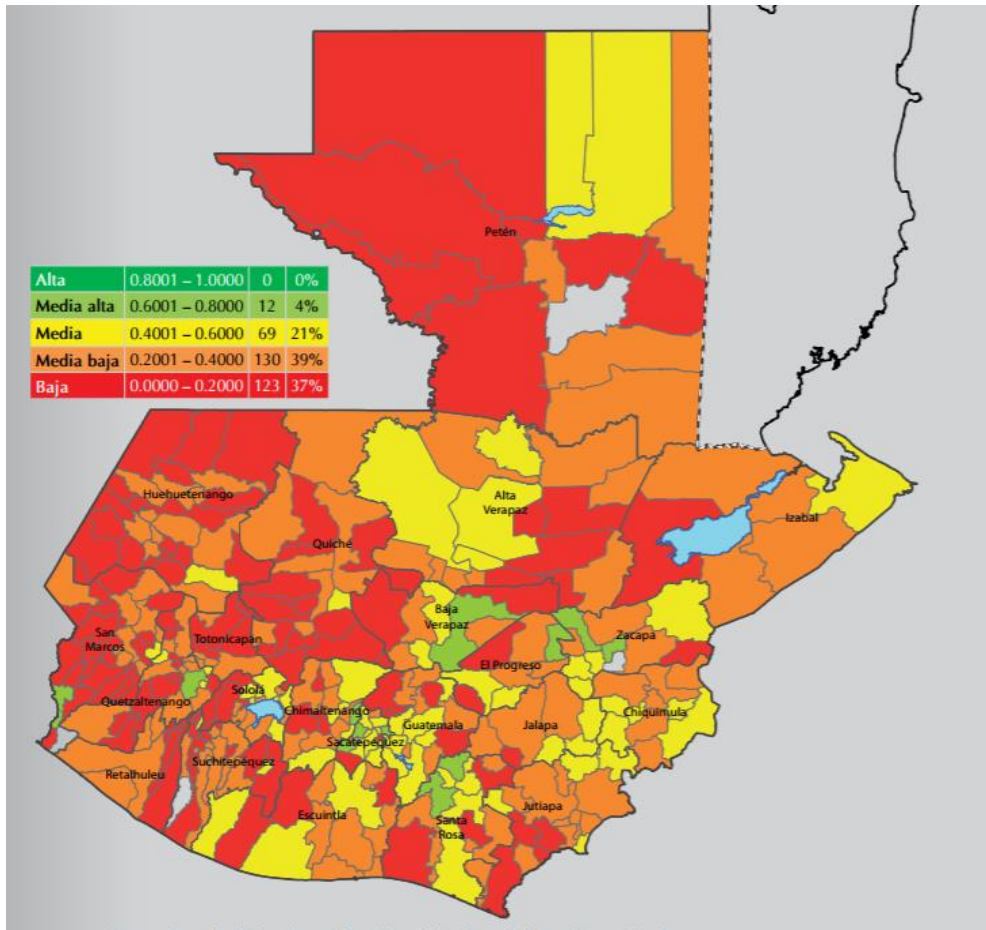


Fuente: Ranking de Gestión Municipal 2013

El ranking también se presenta por sub-índice, lo que lleva a diferencias importantes entre las municipalidades. Por ejemplo, en los sub índices de gestión administrativa, financiera y servicios públicos municipales, los municipios de centros urbanos, principalmente de la capital y departamentos vecinos y las cabeceras departamentales son los que manejan los mejores números (ver figura 7). Por ejemplo, en relación al índice de gestión administrativa, los municipios de Santa Catalina Pinula, Mixco y Guatemala, del departamento de Guatemala están ubicados en la categoría “alto”, al igual que los municipios de Puerto Barrios y Salamá, que son cabeceras departamentales. En relación a los servicios públicos, caen en la categoría media alta dos municipios de Guatemala, Santa Catalina y Guatemala, mientras que en las posiciones siguientes se observan municipios del departamento de Guatemala, Sacatepéquez y Escuintla principalmente.

Figura 7

Guatemala. Mapa del Índice de Servicios Públicos Municipales 2013.



Fuente: Ranking de Gestión Municipal 2013

A pesar de ello, en temas como gestión financiera, el 88% de los municipios se ubica en la categoría de media baja, mientras que en gestión estratégica el 90% de los mismos se ubica dentro de las categorías media baja o baja.

En aspectos como participación ciudadana e información a la ciudadanía, son principalmente municipios indígenas, por ejemplo, municipios de departamentos de Alta y Baja Verapaz, Totonicapán, Sololá, Huehuetenango, Quiché, los que se encuentran mayormente en los 20 primeros del ranking de ese ítem.



En general, según la caracterización propuesta, las municipalidades en Guatemala tienen un trabajo importante en cuanto a mejorar sus capacidades y gestión en los diferentes aspectos. Según la percepción de entrevistados, iniciativas que vayan en función de fortalecer el recurso municipal, su formación y estimular la carrera administrativa municipal es una necesidad, pero se representa aún un vacío.

Para personeros del INFOM y del ANAM las municipalidades demandan este tipo de procesos de formación. Indican que instancias como el INFOM, la USAC, el INAP y la ANAM, además de la cooperación internacional, históricamente han realizado capacitaciones o diplomados en diferentes temáticas relacionadas, sin embargo, han sido procesos desarticulados. Por ello, actualmente las mismas municipalidades demandan algo más articulado y de carácter más formal, que conlleve a procesos de formación, de tal forma que de espacio al desarrollo de la carrera administrativa.

### **Carrera Administrativa Municipal Guatemala**

En relación al personal municipal y su caracterización, no existen estudios concretos, censos o muestras que den cuenta del perfil del personal que labora actualmente en los municipios. Ni el INFOM, ni el ANAM, cuentan con datos que permitan alguna caracterización del personal municipal. Mientras, las estadísticas nacionales datan del año 2002 y refieren a los empleados públicos en general, existiendo un total de 234.601 empleados públicos donde mayormente se trataba de trabajadores no calificados, seguido de técnicos y profesionales de nivel medio (González, 2009). En la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, correspondiente al noviembre del año 2016 se indica que, de los encuestados, el 6.1% representaba a empleados del gobierno. Dichos datos, no existen según explican personeros del INFOM y del ANAM en razón de la autonomía municipal, donde desde dichas instancias no se solicita esta información a los municipios.

Respecto a la Carrera Administrativa como tal, en los años ochenta, se crea la Ley de Servicio Municipal (Decreto 1-87). Sin embargo, la misma no ha sido vinculante y ha quedado en el olvido a pesar que en el artículo 262 de la Constitución, se establece que las

relaciones laborales de los funcionarios y empleados municipales se normarán por la Ley de Servicio Municipal<sup>9</sup>.

Actualmente, la carrera administrativa municipal es una de las iniciativas que se encuentra como Proyecto de Ley en el Congreso de la República (Iniciativa 4130), impulsada por la ANAM y con el apoyo de instancias como DEMUCA; la cual cuenta con un dictamen favorable de la Comisión de Asuntos Municipales de diciembre del año 2009. Sin embargo, según Mendoza (comunicación personal, noviembre 2016), aún no tiene la acogida por parte del poder ejecutivo. A pesar de ello, la propuesta también deja exento de formar carrera administrativa a puestos claves, considerados en los artículos 81, 95 y 163 del Código Municipal, entre ellos el Secretario, el Director de la Administración Financiera Integrada Municipal y Auditor Interno, el Director de Planificación Municipal, el responsable de la Oficina Municipal de la Mujer y el Juez de Asuntos Municipales.

Según los entrevistados, se sigue la tendencia de alta movilidad del personal, relacionada al periodo electoral municipal. En algunos casos, es el personal municipal más especializado el que logra continuar en el ámbito municipal. Por ejemplo, personal de las direcciones financieras o de planificación, pasan a formar parte de otro gobierno municipal con el cambio de elecciones. Esta situación, es vista como positiva por algunos entrevistados, pues implica cierto grado de sensibilización sobre la necesidad de contar con personal con las capacidades requeridas, por lo que, a pesar de la alta movilidad, han quedado algunas capacidades instaladas en los municipios a partir de las constantes capacitaciones que deben llevar a cabo instancias como el INFOM o el INAP.

Sin embargo, se ven algunas luces al final del túnel. Cuando uno recorre el país, se da cuenta que existen técnicos, y se da mucho con las direcciones municipales de planificación, que hicieron un buen papel en determinada municipalidad y lo incluye otra municipalidad -como decimos en Guatemala: lo jala- porque sabe que es un buen técnico. Ya se están dando cuenta los gobiernos locales que poner al amigo en ese puesto o en cualquier otro de toma de decisión dentro de la municipalidad, no es lo

---

<sup>9</sup> Entrevistados directivos de instancias del Estado relacionados al ámbito municipal desconocían de esta normativa.



más eficiente o lo más efectivo en temas de gestión local. Están dándose cuenta que necesitan gente con algunas capacidades. Por ejemplo, manejar las plataformas GL, que son las plataformas de gobierno local que maneja el Ministerio de Finanzas. Manejar el sistema de inversión pública. Estos tipos de capacidades que pudiéramos considerar como mínimas (...) ahora están empezando a tener valor esas capacidades (...) esa expertise se ha logrado a base de diplomados, cursos y asesorías. No son procesos formales de capacitación, pero si han logrado ir dejando algún nivel de capacidad instalada, mínima. (Suchinni, comunicación personal, noviembre 2016).

Por tanto, se puede indicar que hoy día se siguen presentando situaciones que se enmarcan en prácticas históricas no aptas para el buen gobierno. Según se plasma en la Política Nacional de Fortalecimiento de las Municipalidades, existen aún vicios relacionados a “patrimonialismo, partidismo y discrecionalidad en el manejo del erario, la improvisación administrativa, la falta de programas institucionales permanentes de formación profesional y capacitación técnica, así como la carencia de tecnología moderna” (PNFM, pág.19).

Para personeros del INFOM y del ANAM, la idea es trascender de las capacitaciones dispersas a procesos de capacitación formal donde ésta instancia certifique carrera de funcionario municipal. Es decir, que se convierta en un ente que certifique las capacidades municipales de los funcionarios, de tal forma que no se continúe en las prácticas actuales donde cada cuatro años deben estar trasladando y formando en capacidades requeridas y tecnológicas. Esto para los puestos que son de nombramiento del alcalde.

La historia en Guatemala de los procesos de formación para las municipalidades ha sido una serie de diplomados dirigidos desde la cooperación internacional y las instituciones vinculadas al sector municipal, pero de manera dispersa y no articulada (Garrido, comunicación personal, noviembre de 2016)

Lo anterior, conlleva a gastos regulares desde instancias como el INFOM cada cuatro años, en relación a procesos de capacitación en las temáticas específicas referidas a las municipalidades o bien formación en uso de tecnologías. En el nivel de direcciones, planificación y finanzas, se trata de puestos que han logrado alguna estabilidad dentro de las municipalidades. De ahí que el INFOM se concentra en procesos de capacitación a este tipo

de funcionarios. También se han realizado esfuerzos de formación a partir de diplomados y se han realizado esfuerzos de coordinación institucional para apoyar los gobiernos locales. En 2012, la SEGEPLAN, el MINFIN, el INFOM y el INAP, realizaron el Diplomado de Gestión por Resultados para el Desarrollo Municipal, con el que se dio cobertura a diferentes funcionarios municipales, especialmente a los directores y técnicos municipales de planificación del país. El esfuerzo fue replicado en el 2013, a través del Diplomado de Fortalecimiento a la Gestión Municipal y en el año 2016 se lleva a cabo otro Diplomado en la temática.

En relación a los alcaldes, se dan cursos cortos en temas como legislación municipal y competencias, tratando de lograr procesos de transición. Por lo general, se trata de articulaciones entre las instancias, como la cooperación internacional, el INFOM, SEGEPLAN, finanzas públicas, Contraloría de Cuentas. No hay un proceso nacional y articulado para ello, si no esfuerzos. Eso es parte lo buscado por el INFOM. De ahí lo necesario que en la normativa nacional existan esa legislación.

Sobre la existencia de procedimientos, en municipalidades de mayor tamaño se cumple con normativa como procedimientos de selección de recursos humanos y manuales de procedimientos, organización y funciones. En este sentido, la Contraloría General de Cuentas ha sido un ente que ha venido exigiendo el cumplimiento de la normativa, entre ellos los manuales de procedimientos, de organización y funciones, perfil de puestos, evaluaciones del desempeño. El no tener estos manuales de procedimientos, puede implicar sanciones económicas para el ente, según indica Oscar Suchinni. En este sentido, el aporte de las universidades y el INFOM ha sido importante en el sentido en la creación de los manuales.

A pesar de lo anterior, la movilidad del personal provoca retrocesos e inconsistencias. Por ejemplo, Suchinni indica la siguiente práctica en relación al cambio de gobierno local:

En relación a los procesos de seguimiento de la administración en el nivel local, así como el establecimiento de manuales, procesos, sistemas de control del riesgo, no existen de forma sistemática. Cada cambio de gobierno se llega a encontrar la municipalidad sin documentos ni un archivo permanente ni general ni reglamento de servicios públicos ni manuales. Hay municipios que no encuentran computadoras ni

inmobiliario. Casa cuatro años hay que volver a capacitar. Se carece de manuales. Hay mucho empirismo. (Suchinni, comunicación personal, noviembre de 2016)

En relación a los procesos de contratación se informa (CAMCAYCA) que en el Código Municipal exige que las municipalidades dispongan de un manual o reglamento. No obstante, la realidad es que no todas las municipalidades disponen de este.

## El Salvador

### **Procesos de descentralización en El Salvador y situación de municipalidades en cuanto al ejercicio de sus competencias**

En el caso de El Salvador, no existe aún una Ley de Descentralización, a pesar de ser un país de larga data en el tema municipalista. Existe un proyecto de Ley que está desde el 2006, con el seguimiento de la Comisión de Asuntos Municipales. Sin embargo, hasta el año 2015 inicia el proceso de consulta del proyecto y en enero el presente año, 2017, se vuelve a retomar en el seno de la Comisión de Asuntos Municipales. Es decir, el proyecto de Ley en el tema lleva 11 años en estudio en el seno legislativo. Lo anterior, marca un parámetro importante e indica falta de voluntad política para su inclusión en el marco legal. Al respecto, la Asesora de Comunicación de COMURES, Bessy Moreno, indica que esta instancia ha seguido de cerca el proceso y que, precisamente, ha afectado la voluntad política, al implicar cambios en la distribución del poder a partir de competencias y de los recursos.

Durante los años noventa, se crea la estrategia para la descentralización del año 1993, así como la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización. En el ámbito de política nacional, la descentralización es incluida en el Plan de Gobierno 2004-2009, y a partir de la Política de Desarrollo Territorial y Descentralización contenida en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, donde se crea una Secretaría de Gobernabilidad y Descentralización. Sin embargo, no tuvo mayor impacto en el desarrollo de un proceso decidido en el tema. Actualmente, existe la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y

Descentralización, SSDT, dentro de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República. Para Moreno, para la gremial ha sido un proceso de acompañamiento donde ellos han estado presentes haciendo promoción de la misma a lo largo de los años, a partir de la Agenda Legislativa Municipal de COMURES y la Asamblea Legislativa.

En la Política Nacional de Descentralización del año 2007, se define la descentralización como:

La “descentralización” es el proceso de transferencia de funciones y actividades desde el gobierno central hacia los gobiernos locales con la finalidad de optimizar el uso y administración de recursos materiales, financieros y humanos en la producción de bienes públicos y en la prestación de servicios públicos que demanda la sociedad. (Política Nacional de Descentralización, 2007).

A pesar de lo anterior, los diferentes entrevistados indican que en relación al proceso de descentración no ha existido un mayor avance, y que actualmente no se podría hablar de descentralización, en especial por el ámbito financiero, pero también por el ámbito de la administración debido, precisamente, a la dependencia que tienen muchas municipalidades del aporte del Estado y a la necesidad de generar mayores capacidades de gestión en muchos de los municipios. A pesar de ello, se puede indicar que se han presentado avances en cuanto al desarrollo de competencias municipales y presupuesto que durante el periodo de guerra eran negados.

Yo puedo empezar diciendo que muy difícilmente el país ha experimentado procesos de descentralización en el sentido real y estricto de los que la palabra significa. Creo que el fin de la guerra lo que permitió es que los gobiernos locales ejercieran la función de gobiernos locales sin el ruido de la guerra. Pero hasta ahí llegamos. Eso no es poco (...) Lo que uno puede decir es que hemos asistido desde los Acuerdos de Paz, a un proceso de desarrollo de competencias de las municipalidades. De competencias y de construcción de instrumentos para el ejercicio del gobierno local. Sin ninguna duda, de manera diferenciada porque nuestros municipios son absolutamente heterogéneos y desiguales, en casi todo, desde territorio hasta recursos. (Ramos, comunicación persona, noviembre 2016)

En relación a las *competencias municipales y su ejercicio* en la actualidad, se puede indicar que la principal forma en que los municipios salvadoreños pueden llevar a cabo algunas de las competencias atribuidas, es a partir del Fondo para el Desarrollo Económico y Social, FODES (Decreto Legislativo N 74 y Reformas). El mismo, se crea en el año 1988, e instituye en su artículo 1, el Aporte Anual del Estado del 8% de los Ingresos Corrientes Netos del Presupuesto del Estado en la actualidad, el cual ha venido en forma escalonada hasta alcanzar dicho porcentaje a partir del año 2005. El mismo, se financia a partir de subsidios y aportes que le otorgue el Estado, aportes y donaciones, préstamos externos e internos, bonos u otros ingresos que por cualquier concepto reciba (Ministerio de Hacienda, 2010). Actualmente representa el 8% según entrevistados.

Este fondo, nace durante el proceso de reestructuración del país posterior a la guerra, como una forma de proveer recursos para la reconstrucción. Ha venido formalizándose y representa también no sólo la opción de muchas de las municipalidades para cubrir sus operaciones, como para mejoras en infraestructura y otros programas del país.

El hito de mayor relevancia es la generación del FODES, porque antes del FODES no había mucho que discutir a nivel municipal. Lo que tenían para invertir a nivel municipal era sumamente limitado y quizás controlados por proyectos como la construcción de la AID y por lo tanto existían mecanismos muy limitados de participación como los cabildos abiertos para recibir demandas.

El FODES ha evolucionado y aumentando paulatinamente, pero no se ha creado ningún tipo de mecanismo alternativo que pueda dar autonomía financiera a las municipalidades como impuestos (...) las municipalidades están restringidas en su capacidad fiscal para aprobar sus propios procesos. Las propuestas de ley de impuestos tienen que pasar por la Asamblea y ésta es básicamente un freno (Cunnings, comunicación personal, noviembre 2016)

En general, distintos entrevistados llaman la atención sobre como en el nivel normativo se han venido aumentando las competencias de los municipios, sin embargo, no ha venido acompañado de opciones para el financiamiento requerido. Instancias gremiales como COMURES, tienen actualmente un proyecto en relación a la “amonización del marco

normativo”, precisamente porque hay normativa dispersa en diversas leyes que otorgan competencias a las municipalidades, pero no generan o prevén recursos para su ejecución, según indica Morreno (comunicación personal, noviembre 2016).

El Fondo, se ha vuelto insuficiente para cubrir esas necesidades e inclusive municipalidades se encuentran actualmente con deudas. De hecho, en la actualidad, en la mayoría de las municipalidades el FODES es el que ha permitido cubrir los gastos corrientes y en general, esa redistribución de recursos del gobierno central a los municipios, buscando satisfacer de mejor forma las necesidades de los municipios con mayor desventaja financiera, es lo que les ha permitido seguir existiendo. Por tanto, no se logra utilizar en bienestar social. Se da el caso que el fondo, inclusive, ha sido alimentado inclusive con fondos internacionales a partir de empréstitos (Ramos, comunicación personal, noviembre 2016).

Ha entrado a una etapa inercial en donde no progresa decididamente si no que se mantiene a los niveles tanto de funciones de los municipios. No progresa tan aceleradamente más que todo del lado financiero. Pero le decía que hay bastante proliferación de competencias que se trasladan a los municipios en distintos marcos normativos, así que es una descentralización esporádica, no coordinada, no suficientemente planificada si no que tratada en distintos documentos normativos y distintas legislaciones. (Rodríguez, comunicación personal, noviembre 2016)

Por tanto, aunque hay una cantidad importante de competencias atribuidas a las municipalidades, las mismas no se están cumpliendo con éxito. Algunas de ellas, inclusive no están claras, ya que se señalan aspectos como la promoción de la salud o de la educación, pero no con medidas claras que permitan un ámbito de acción específico.

A pesar de ello, las municipalidades tienen la posibilidad de cobrar impuestos y tasas, aunque la aprobación de los mismos pasa por la aprobación del legislativo, situación que constituye finalmente inconveniente para los municipios según algunos entrevistados. En el plano de los tributos cobrados por las municipalidades, los que generalmente se ejecutan son los relacionados al alumbrado público, recolección de desechos sólidos, fiestas municipales y algún otro menor que tenga que ver con un servicio especial que de la municipalidad. El impuesto predial o impuesto de bienes inmuebles no es cobrado en el país, ni por instancias

del Estado ni por las municipalidades, según indica Ramos, la capacidad de cobro de tasas, con todo lo que implica la tasación y cobro, es bastante baja. Eso en general para todos los tipos de tasas municipales que deberían cobrar. No hay capacidad de cobro y menos aún de recuperar la mora (Román, comunicación personal, noviembre 2016).

Los entrevistados coinciden en el hecho que a pesar que el Estado efectivamente traspasa un 8% a los municipios, estos recursos no son suficientes y las municipalidades no se están generando sus propios recursos. Ramos, por ejemplo, indica que, en municipalidades con menor capacidad de gestión, una buena proporción de los recursos FODES es dedicada a los costos corrientes (administrativos, salarial, servicios, proveeduría), mientras que es poca la posibilidad de inversión social e inversión en desarrollo.

No son suficientes los recursos para atender toda la problemática y necesidades en el municipio. Porque hablamos de inversión en agua potable, energía eléctrica, caminos, las municipalidades apoyan en la educación, apoyan salud, apoyan proyectos productivos (...) Inclusive hace poco hacíamos un recuento de las leyes que tienen relación o que les establecen competencias a los municipios y hay un número que sobrepasa los 30 [competencias municipales], y dice por ejemplo, “créase la unidad...” en relación específica con el tema, o dice “créase una partida presupuestaria...” entonces es bien complejo y los recursos FODES se hacen mínimos en realidad (Moreno, comunicación personal, noviembre 2016).

Dentro de lo anterior, la existencia de municipalidades con capacidades desiguales, en un país con desigualdad territorial importante y con espacios de concentración poblacional, provocan disparidades importantes. Ramos, llama la atención sobre estas disparidades, la poca relevancia al tema del ordenamiento territorial y la institucionalización de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Decreto N 644 del 2011), que sin embargo no parece responder a las necesidades territoriales del país ni ha sido producto de la construcción colectiva entre actores clave.

Para Ramos, el sector municipal ha pasado por procesos de fortalecimiento, relacionadas a políticas gubernamentales de descentralización, que sin embargo han tenido límites relacionados a la realidad territorial. No se ha repensado la lógica municipal del país

que respondía a un modelo agroexportador cuando se fundan los municipios cuya lógica ya no responde ni colabora con los procesos de gestión municipalidad. Por ejemplo, municipios de poca extensión que respondían a latifundios pero que en la actualidad presentan inconsistencias ante el cobro de tasas, por ejemplo, debido a su poca población. La situación descrita, repercute en forma directa en la gestión municipal y en las posibilidades de los gobiernos municipales para organizarse, generar capacidades, gobernar y planificar el desarrollo.

Aquí también tenemos municipios que son más robustos que esta misma institución [refiriéndose al ISDEM], por su cantidad y por la expertise del personal, pero hay municipios en los que contesta el teléfono es el mismo alcalde (...) por ejemplo, usted puede ir a Meanguera del Golfo, donde hay dos vehículos en toda la isla, y los dos vehículos son la municipalidad. O sea, no hay más. Y hay más o menos 15 personas trabajando (...) pero no lo podemos comparar a San Miguel, Cuscatlán, San Salvador, Santa Ana, Sonsonate. Sólo San Salvador tenemos más de 6000 empleados (Ruano y Castillo, comunicación personal, noviembre 2016).

En el gobierno actual de Salvador Sánchez Cerén, a partir del impulso al proyecto de “transformación del Estado”, se plantea para el ámbito municipal tres acciones importantes entre ellas, plantea la necesidad de regionalizar el país bajo otra lógica y que tiene que ver la gestión pública, buscando la coordinación de las políticas del gobierno central con los programas o el accionar de los municipios. También, busca apoyar los procesos de creación de mancomunidades y establecer espacios de coordinación interinstitucional a partir de Asambleas Departamentales donde los alcaldes sean parte de las mismas en participación con los gobernadores, instituciones del gobierno central con presencia en ese ámbito y con la sociedad civil.



## Carrera Administrativa Municipal en El Salvador

**Sobre la Ley de Carrera Administrativa Municipal y lo indicado.** En el año 2006 se constituye la Ley de Carrera Administrativa Municipal (Decreto N° 1039, del año 2006). Anteriormente, parte de los empleados municipales se regían por la Ley de Servicio Civil. La Ley de Carrera Administrativa Municipal, tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales relativos a la carrera administrativa municipal y garantizar la eficiencia de la administración pública municipal mediante el ofrecimiento de:

- Igualdad de oportunidades para el ingreso de las personas que lo soliciten al servicio público municipal.
- Capacitación permanente.
- Posibilidad de ascenso, traslado y estabilidad en el cargo, basándose en los méritos y aptitudes, conforme a las posibilidades de cada municipalidad, con exclusión de toda discriminación que se base en motivos de carácter político, racial, social, sexo, religión o de cualquiera otra índole.

Su creación está instituida en el Art. 110 del Código Municipal. Es aplicable a los empleados o funcionarios al servicio de todas las municipalidades del país, de las asociaciones de municipios, así como de las entidades descentralizadas del nivel municipal y de las fundaciones, asociaciones y empresas de servicio municipal, con personalidad jurídica propia, creadas de acuerdo al Código Municipal. Para su funcionalidad, los servidores públicos se clasifican en niveles de dirección, técnicos, administrativos y operativos.

La misma, estaba prevista para aplicarse a partir del año 2007, donde sería administrada por los Concejos Municipales, los Alcaldes Municipales, las Máximas Autoridades Administrativas de las Entidades Municipales y las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa, sin embargo, las municipalidades no estaban listas para la creación de dichas comisiones por lo que por decreto se da mayor espacio de tiempo. En la actualidad, dichas instancias no han sido creadas en todos los municipios y la ley lleva implementándose de forma paulatina a lo largo de estos años, y a partir del apoyo de la cooperación.

La Ley crea el Registro Nacional y Municipal de la Carrera Administrativa Municipal, aspecto que en sí refleja un gran avance respecto a la región, al buscar la sistematización de los datos de los empleados y su constante actualización, donde el Registro Municipal estaría a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (artículo 55, LCAM). Este registro es de los empleados municipales de carrera. Los empleados contratados por tiempos definidos para proyectos, se rigen bajo la Ley Reguladora de Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa (Decreto Legislativo 459 de 1990) (Ruano, comunicación personal, noviembre 2016).

Los empleados considerados de confianza quedan fuera de dicha normativa, así como las autoridades políticas, personal interino y por contrato. Clasifica los niveles funcionales en dirección, técnicos, administrativos y operativos, estableciendo para cada uno de ellos el nivel educativo requerido, sin embargo, no especifica nivel requerido para el cargo de dirección.

Entre uno de los avances más importantes de dicha Ley, se encuentra que garantiza la estabilidad en el cargo, donde los funcionarios(as) no pueden ser destituidos, suspendidos, permutados, trasladados o rebajados de categoría sino en los casos y con los requisitos que establezca la Ley (Art. 59, LCAM). Además, establece como obligaciones el rechazo de recompensas que le ofrezcan y de prácticas relacionadas a política partidista, define la exclusividad de la labor, y la realización de gestiones administrativas con fines onerosos, entre otros, buscando regular el clientelismo y las prácticas de corrupción. Sin embargo, en la Ley no se estableció la procedencia de los fondos para el diseño de los instrumentos y su funcionamiento en general.

**Implementación de la LCAM.** En cuanto a la implementación de la carrera, mayormente los entrevistados indican que hay acciones por parte de algunos municipios, pero no se puede indicar que funcione a cabalidad. Entre las principales razones se pueden encontrar:

- La no implementación en muchos municipios de las herramientas requeridas y las instancias para hacer posible la aplicación de la Ley, en aspectos que van desde la

elaboración de perfiles de puesto, hasta la creación de las comisiones de carrera administrativa. Lo anterior, relacionado a dos aspectos: la falta de voluntad política en el ámbito local y la falta de recursos económicos para llevar a cabo esos procesos.

- La Ley no contempla castigo o sanción por su incumplimiento. Por tanto, queda referida al ámbito de la voluntad política.
- Los aspectos mencionados en un contexto donde históricamente se ha respondido a prácticas clientelares en el ámbito local.

Por tanto, se sigue presentando la situación de la inestabilidad laboral del funcionario municipal con el cambio de gobierno local. Muchas veces manifiesto a partir de la práctica de contrataciones anuales, lo que limita la garantía de estabilidad laboral.

Es tan desigual como cantidad de alcaldías existen, porque alcaldías más desarrolladas con San Salvador que tienen además sindicatos y que tienen en algún área algún tipo de contrato colectivo... es más difícil. Pero hay alcaldías que no tienen absolutamente nada de esto y, por lo tanto, en algunas alcaldías se va la mayoría. Si el partido político se mantiene se mantiene la mayoría, si cambia la mayoría se van. (Ramos, comunicación personal, noviembre 2016)

Sin embargo, se han empezado a implementar acciones y se presentan también el tipo de contrataciones previstas por la Ley. Se da algún nivel de contención de las prácticas arbitrarias en la selección del personal y despido anterior a la Ley. Pero no es la regla y se sigue respondiendo a prácticas clientelares como lo exponen los entrevistados. También, se ha caído en la práctica de contrataciones por tiempos cortos. O bien, de la contratación de militantes del partido político en ejercicio.

La ley establece una serie de requisitos para formar parte de la carrera, que van desde ser salvadoreño hasta haber aprobado las evaluaciones de idoneidad, pasando por los procesos de selección de personal y el aval de las respectivas comisiones de carrera administrativa que deben existir en cada municipalidad (la terna), a fin de ser presentados los candidatos a carrera administrativa al respectivo Consejo Municipal y Alcalde, que son los que eligen al personal. Sin embargo, como queda en manifiesto, se sigue respondiendo a otras dinámicas para la contratación de personal.

El problema es que no ha estado implementando (...) lo que pasa es que aquí es que lo político puede más que lo técnico. Nuestro problema que tenemos, es que casi todo es político “yo lo contraté, porque él anduvo conmigo en la campaña, porque es de mi partido, porque yo le debo un favor”, aunque es obligatorio porque es por ley (...) Cuando es preelectoral se trabaja más, porque van de salida los alcaldes y piensan que las personas que contrataron, los alcaldes que entran los van a despedir, por lo que piden que los inscriban a la carrera administrativa. Otra es cuando es año electoral, cuando llega la administración, entonces los empleados comienzan: "mire quiero que me inscriba porque no quiero estar inestable y quiero que algo me proteja". Para nosotros en diciembre también es alto, porque es cuando se vencen los contratos y empiezan los despidos. (Ruano, comunicación personal, noviembre 2016)

Hay concejos que recurren a contratos de tres meses, les pagan todo. Tres meses te portaste mal y no te renuevo el contrato. O de contratos de año por año, para que cambia la gestión, cambian todos. (Escobar, comunicación personal, noviembre 2016)

En la normativa se indica que las municipalidades deben contar con manuales descriptores de puestos, necesarios para los procesos de selección de la carrera (Ruano y Moreno). Alrededor de 50 municipalidades cuentan ya con este tipo de instrumentos, los cuales pasan inclusive por aspectos como los recursos económicos para generarlos (Moreno, comunicación personal, noviembre 2016). Sin embargo, no todas las municipalidades están en la actualidad implementando este tipo de procedimientos de selección de personal. En relación a los procesos de selección de personal Moreno indica:

La Ley lo establece. De hecho, hay una comisión que se debe crear a nivel de las municipalidades, en función de todas las actuaciones para la implementación de la ley de la carrera. Entonces ISDEM apoya el proceso. De hecho, creo que llevan un registro de la ley de carrera, y COMURES ha venido apoyando fuertemente el proceso de implementación de la ley, apoyando a las municipalidades con herramientas e instrumentos metodológicos para poder implementarlo y en esto se incluyen los procesos de contratación. Entonces tal vez no es una iniciativa que se esté

implementando de manera generalizada, pero sí como parte de un proceso. (comunicación personal, noviembre 2016).

La ley también prevé el registro de los funcionarios municipales de carrera. Al respecto, el encargado del proceso de registro de personal municipal, Miguel Ruano se han tenido contratiempos importantes. La razón, la Ley fue creada y se asignan funciones específicas al ISDEM, sin embargo, no se prevén los recursos para su ejecución por lo que se empezó este proceso de registro con el soporte de pocos funcionarios.

En el ISDEM se mandó a comprar sin dinero. Le dieron una carga, no le pasan recursos financieros, entonces su presupuesto siguió igual. Entonces en aquel momento, del mismo personal que estaba, se puso a dos personas para que atendieran 262 municipios, por lo cual no daban abasto (...). En el 2012, se empieza a crear lo que era en sí el registro de la carrera administrativa municipal, con la contratación de personal y ya se contaba con un personal específico que estuviera para cada uno de los cargos y tener ya un proceso específico para cada uno. (Ruano, comunicación personal, noviembre 2016)

Por tanto, la aplicación de la ley ha empezado su camino sin la dotación de los recursos requeridos e inclusive a partir del apoyo de instancias internacionales. En la actualidad, no se logrado documentar la totalidad de las personas en carrera de las municipalidades en el país.

El proceso de nosotros inicia con la recepción y recopilación de los expedientes, en aquel momento que se había tomado en cuenta que quizá lo podríamos llamar un plan piloto con un acervo de municipalidades con las que se empezaron a trabajar. 6 municipalidades de 262, se contrató a una persona que fuera a recopilar y recepcionar los expedientes. Luego estaba la parte de calificación que iba a empezar a revisar todo eso y luego la parte de informática, que en ese momento se llamaban digitadores, porque no existían los registros municipales en ninguna municipalidad, entonces desde aquí, se les daba ingreso a todos los expedientes y se realizaba la ficha técnica. Es más, con la ayuda con FUNDEMUCA, se pagó el SIRCAN que él es Sistema Informático del Registro de la Carrera Administrativa Municipal. Entonces, se creó

un sistema, porque la ley no lo especifica (Ruano, comunicación personal, noviembre 2016)

En la actualidad, en el nivel de estadísticas nacionales, no existen datos que nos puedan indicar la cantidad de funcionarios municipales ni sus características económicas o educativas. El ISDEM ha comenzado con la labor de registro, logrando expedientes y datos de 229 municipalidades, sin embargo, esos datos sobre las características o cantidad del personal municipal no se encuentran totalmente sistematizados puesto que hay expedientes pendientes y, según indica Ruano, la información es confidencial para uso de la municipalidad y del ISDEM. Para su obtención hay que realizar una solicitud formal a las autoridades.

Desde instancias como ISDEM y COMURES, se implementan procesos de capacitación en temáticas relacionadas con la Ley, como contratación de personal, socialización y sensibilización sobre la importancia de la Ley y brindando herramientas para la aplicación de la misma (manuales descriptivos de puestos, manuales de contratación de personal, procedimientos de evaluación del desempeño), procesos que se han dado en todas las municipalidades. Ello incluye, procesos de sensibilización hacia las autoridades políticas. Existe también el Centro de Formación Municipal desde que se creó la Ley, asignado al ISDEM, con un centro de formación en San Salvador y cubriendo 33 temas de capacitación, sin embargo, se trata de cursos y capacitaciones no formales.

**Perfil del funcionario municipal en la actualidad.** En relación a los perfiles de los funcionarios municipales, se puede indicar según las percepciones de diversos entrevistados, que son variados como variadas las municipalidades. Ello ante la prevalencia de prácticas clientelares, de las características de las municipalidades, de la existencia de sindicatos o de la presencia o no de recursos para la contratación de profesionales. Entre las autoridades políticas, se encuentran todo tipo de perfiles, entre ellos personas sin estudios.

En general, creería que bien es cierto que ya hay, quizás hablar de un nivel profesional, con conocimiento académico, pero si hay también un porcentaje de la población de empleados municipales que lo hace de manera empírica también. Pero que, a base de experiencia en los gobiernos municipales, pues tiene mucha fortaleza

y conocimiento. Entonces, quizás hay de ambos. Y también hay puestos que lo requieren, que demandan un nivel superior académicamente hablando (...) también depende de las municipalidades, principalmente las municipalidades grandes, cabeceras de distritos. En municipalidades grandes hay niveles gerenciales. (Moreno, comunicación personal, noviembre 2016)

Las carencias y déficits en conocimientos son considerables en muchos de ellos, según indican entrevistados. Inclusive para comprender cuestiones básicas relacionadas a sus funciones, y con mayor agravio si se quiere pensar en funciones relacionadas a la planificación del desarrollo. Según indican entrevistados, en muchos casos, no son sujetos de procesos de capacitación o formación debido a esas deficiencias educativas. Por otro lado, en menor medida, existen municipios con un mayor desarrollo y recursos que pueden efectivamente contratar personal municipal de nivel profesional.

Por su parte, la carrera administrativa municipal, al parecer no se está reforzando con el perfil requerido ni con procesos de formación en este énfasis. Tanto por las prácticas anteriormente mencionadas, como por la falta de opciones formales para la profesionalización, de un carácter más especializado. No hay una vinculación entre la carrera y procesos de profesionalización y especialización en el ámbito municipal, como indica Roman (comunicación personal, noviembre 2016). Faltan herramientas que permitan su implementación real. También está relacionado con la aceptación por parte de las autoridades políticas y la sensibilización del tema.

Por tanto, teniendo de fondo aspectos todavía relacionados a la inestabilidad, la falta de oferta en la materia y su no reconocimiento aún en la carrera, aunado a que queda aún en el ámbito político su desarrollo y aplicación en las municipalidades, no se puede indicar que la Ley se esté efectivamente aplicando en el país después de 11 años de emitida.

En general el empleado municipal no es profesional de carrera del servicio civil. En El Salvador, si bien hay una ley del servicio civil, de la carrera administrativa eso aún no está bien desarrollado. No hay burócratas de carrera, sino que simplemente hay gente que tiene ganas de "servir" en un cargo político y entra, pero son personas que más allá de la buena voluntad o el interés, pero no provienen de una formación política

o de la gestión municipal. En general, y no digo que no haya persona que tenga esa experiencia. Pero en promedio digo que es más evidente en municipios pequeños. Hay alcaldes que no pueden hablar, que no pueden expresarse. Si el alcalde está en esas condiciones, ya me imagino los empleados. (Escobar, comunicación personal, noviembre 2016)

## Honduras

### **Procesos de descentralización en Honduras y situación de municipalidades en cuanto al ejercicio de sus competencias**

En Honduras, durante los noventa se presenta un proceso de Reforma del Estado dentro del cual se instituyó un nuevo régimen municipal con la creación de la Nueva Ley de Municipalidades (Decreto Numero 134-90 de 1990). Anteriormente, desde 1970, le fueron sustraídas competencias a los municipios que antes eran propias de los municipios y que el Estado, durante un proceso de centralización donde se crean entidades descentralizadas que brinden los servicios. Por ejemplo, entre las competencias, la policía municipal, la energía eléctrica, el correo, entre otras. A partir de la Nueva Ley, se devuelven a las municipalidades una serie de competencias anteriores (Guadalupe, comunicación personal, noviembre 2016).

El principal cambio con la Ley, reside en que instituye la autonomía municipal basada en tres elementos: La libre elección de las autoridades locales, la libre decisión administrativa y la libertad de recaudar sus propios impuestos. Así como la prestación de servicios públicos.

En el caso hondureño, los temas relacionados a la modernización del Estado y Descentralización han sido reincidentes en el nivel de política durante los diferentes gobiernos a partir del impulso de gremiales y otras instancias. Por ejemplo, en los años noventa se da paso como política gubernamental a la “Modernización del Estado”, y se da lugar a la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado coordinada por la Secretaría de Gobernación y con la participación de AMHON. En 1995 se retoma el tema y la comisión



creada. Se vuelven a dar avances para inicios de siglo veinte. En el año 2002, la descentralización se instituye como un subcomponente de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Surge además el Programa el Desarrollo Local –PRODEL, financiado por la Unión Europea. Sin embargo, en términos generales, como indican los entrevistados Guadalupe López, actual Director de la Secretaría Técnica de Carrera Administrativa Municipal y Ronald Fiallos, Coordinador del Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización de FOPRIDEH y exfuncionarios de la AMHON, no se dan en esas épocas mayores avances en el tema de descentralización.

En el ámbito financiero, a partir de la presión gremial de la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, se firma en el año 2005 el Pacto Por La Descentralización y los municipios empiezan a recibir lo normado por Ley, el 5% de los Ingresos Tributarios del Presupuesto General de la República. Anteriormente, sólo recibían porcentajes alrededor del 2% (Fiallos, López, comunicación personal, noviembre 2016).

Durante el año 2006, se plantea la Política Nacional de Capacitación, la cual crea el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal. Sin embargo, no avanza en términos reales.

Según indican Fiallos y López, AMHON venía trabajando desde el año 2000 en torno a la creación de una ley de carrera para el sector municipal y en relación a la descentralización. Respecto a la descentralización financiera, para el año 2009, se lleva a cabo otra reforma a la Ley de Municipios donde se instituye que el traspaso desde el Estado aumente al 11% de los ingresos tributarios hacia los municipios. Sin embargo, según indican la mayoría de los entrevistados, a la fecha no se cumple por diferentes razones y el porcentaje actual que se traspasa ronda el 8-9%. Varias son las razones, pero mayormente los entrevistados consideran que es un tema de voluntad política<sup>10</sup>. Es importante indicar que para que se trasladen los fondos, los municipios cumplir algunos requisitos, entre ellos deben

---

<sup>10</sup> Wendy Alemán, Coordinadora Observatorio Social para la Descentralización, indica que el porcentaje es aún menor debido a que se calcula sobre los tributos del año anterior. Sin embargo, Clarissa Morales, Viceministra de Gobernación y Descentralización, indica que ese porcentaje si se cumple, no sobre el presupuesto bruto, pero si a partir de los cálculos de la Secretaría de Finanzas.

presentar informes financieros, de proyectos, presupuestarios y otros<sup>11</sup>. Cuando se incumple por parte de los municipios, no reciben las transferencias.

En materia normativa, en el año 2010, se aprueba la Ley de Carrera Administrativa Municipal (Decreto 74-2010), y la Política de Descentralización del Estado para el Desarrollo en el año 2012. Paralelamente, han venido trabajando en otra normativa, entre ellas una Ley de Finanzas Municipales, en una Ley Nueva de Municipios<sup>12</sup>, y en la Ley de Descentralización.

De las iniciativas mencionadas, ha sido aprobado el Proyecto de Ley de Descentralización a partir de esfuerzos importantes desde instancias como la AMHON, la Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras, FOPRIDEH, entre otras, con el apoyo del gobierno central y la cooperación internacional, logrando la anuencia política que dio el espacio a la aprobación de la Ley de Descentralización del Estado como proyecto de Ley a mediados del año 2016. Sin embargo, falta su sanción y aprobación para que sea efectivamente Ley. Además, según Fiallos, en relación a la Ley de Municipios, ya se encuentra consensuado el proyecto entre la Comisión Interinstitucional de Descentralización, por lo que continuaran con otras etapas de consulta esperando que entre en el 2017 al Congreso.

Es importante mencionar que éstas leyes han sido un proceso de larga data y ha implicado también la conformación de comisiones interinstitucionales, por ejemplo, la Comisión Interinstitucional para la Descentralización del Estado de Honduras, CIDEH, así como proyectos específicos de apoyo desde la cooperación internacional, de instancias del Estado como la Dirección de Descentralización y la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, SDHJGD, creada en el año 2014, y la continuidad desde instancias gremiales como la AMHON, y otros.

En todos estos 26 años no ha habido voluntad política, lo que ha habido son políticas de gobierno. Entra un gobierno nuevo, borrón y cuenta nueva, no ha habido una política que se respete. En función de eso, a través de nuestro proyecto y a través del

---

<sup>11</sup> A través de plataformas tecnológicas específicas ya instaladas.

<sup>12</sup> Según indica López, esto ante las variadas reformas que ha recibido la Ley de Municipios, que provocan contradicciones con otras leyes e inclusive con su reglamento (comunicación personal, noviembre 2016).

AMHON y las secretarías de gobernación, iniciamos un proceso para que hubiese una política de Estado en materia de descentralización. Luego, iniciamos en el 2011 y logramos que esta política de Estado se aprobara en agosto del año 2012 (...). A partir del año 2013, iniciamos un proceso de construcción de una ley de descentralización y esta Ley se aprobó el 6 de julio de este año. Entonces la ley fue aprobada en pleno en el Congreso Nacional, pero a este momento la ley no ha sido sancionada. (Fiallos, comunicación personal, noviembre 2016)

Para algunos entrevistados, quedan cuestiones pendientes para pensar que realmente el contexto sea favorable para la aplicación de las leyes, donde esos avances en las políticas nacionales, en sus diferentes momentos, no se han visto necesariamente plasmados en la realidad. Como indica el Jefe Académico en el posgrado de Maestría en Desarrollo Local en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Javier Salgado, por ejemplo, en el caso de las transferencias desde el Estado, se han presentado situaciones donde municipios no las reciben por tres o cuatro años. Lo anterior, a partir de falencias en las capacidades de las municipalidades en cuanto a la ejecución de las transferencias, su administración y rendición de cuentas de las mismas. Para este entrevistado, aún no se puede hablar de las condiciones políticas para hacer posible la Ley de Descentralización. Por un lado, la voluntad política y por el otro, el tema de las capacidades de las municipalidades para que le sean traspasados las competencias y los recursos. También, se requiere de una ciudadanía más preparada para asumir ese rol de vigilancia de los recursos públicos según indica el entrevistado.

Supongamos que, quitemos las mil y una excusas que pueda haber para que las transferencias no se hagan. Supongamos que no existen los bloqueos intencionales, que realmente el gobierno cumpla sus metas de recaudación fiscal, entonces caemos con un montón de municipalidades que tienen los fondos disponibles y no tienen una planificación estratégica que les diga en que deben de invertir los recursos, sino que muchas de nuestras municipalidades operan al antojo con lo que se levantó el alcalde un día. (Salgado, comunicación personal, noviembre 2016)

Actualmente, se está en proceso de solicitud para que se agilice la sanción por parte de la presidencia. La Ley cuenta con el soporte de las cuatro fuerzas políticas del Congreso, según indican Fiallos y Cantarera (comunicación personal, noviembre), sin embargo,

reafirman lo indicado por otros entrevistados en relación a que el Estado no ha sido constante en el tema y en diferentes momentos históricos han puesto obstáculos.

**Sobre la Ley General de Descentralización.** En la Ley se clasifican las competencias según las que corresponden directamente al municipio, las que son compartidas con el Estado donde se indica qué debe hacer cada instancia involucrada entre ellas el Estado y la sociedad civil.

Según explican los entrevistados, los municipios pasan a adquirir competencias según sus posibilidades reales. Por tanto, transitarán por un proceso de certificación de capacidades, que les permitirán la transferencia de competencias y recursos si son efectivamente certificados. Es un proceso gradual, progresivo y sistemático de transferencia de competencias hacia los municipios. Los municipios deben cumplir con aspectos como transparencia, organización comunal, sistemas de manejo de finanzas municipales, cumplir con la Ley de Carrera Administrativa Municipal, entre otros. Es importante acotar que son los municipios los que deben demandar las competencias, no es el Estado el que decide cual competencia traslada.

Según indica Guadalupe López, la descentralización es irreversible. Una vez que se traslada la competencia, el municipio no puede declararse incapaz de dar el servicio. Debe buscar los mecanismos de cómo dar respuesta a ese proceso, es especial porque ya estaría certificado que puede dar ese servicio. Además, la Ley busca evitar la duplicidad de esfuerzos entre instancias locales y nacionales o bien contradicciones, ello por el concepto la titularidad de las competencias. En este caso, se le da la titularidad al municipio y las que no pueden manejar o ejecutar, pueden ser tercerizadas a organizaciones de sociedad civil, siempre y cuando se da una consulta con la ciudadanía (comunicación personal, noviembre 2016).

Honduras tiene 4 categorías de municipios ABCD, entre C y D 133, hay 19 que son A y los demás son B. Entonces realmente, estamos en 239 municipios que son de lento desarrollo, mientras que hay unos que están en proceso de desarrollo y hay otros que son desarrollados. En ese campo tiene que jugar la descentralización. Por eso se habla de un proceso gradual, sistemática y sobre todo que se vaya certificando al municipio, si ya tienen las capacidades y competencias. Es importante entender que

en Honduras funcionan las mancomunidades, que son unidades técnicas territoriales que hay donde los municipios los contratan y les pagan que les ayuden como un brazo técnico. Las mancomunidades se vuelven un factor de éxito para la descentralización. Si el municipio no puede, la mancomunidad asume y apoya el proceso del municipio. (López, comunicación personal, noviembre 2016)

En general, el fortalecimiento de las municipalidades y asumir una serie de competencias no sería posible sin la Ley de Descentralización, puesto que la misma, según López, hace una revisión completa de los conflictos de leyes para lograr su derogación y traslado al proceso de descentralización, buscando resolver conflictos en competencias que existen actualmente entre el municipio y el Estado. Un ejemplo de ello es la licencia ambiental.

Si tenemos algunas leyes que colisionan con la ley de municipalidades y otras lo armonizan. Hay leyes por ejemplo del Instituto de la Propiedad, la Ley del Instituto de Conservación Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre, el tema de asignación de bosques, tierras hay puntos que colisionan hay que armonizarlos. Igual también hay experiencias muy exitosas en el campo de la descentralización con fondos de préstamo en materia de salud, que nosotros decimos todavía no es una descentralización. Porque son recursos que se entregan al municipio o a la mancomunidad para prestar servicios de salud, pero que tienen como metas que muchas veces no se pueden cumplir por las mismas razones de que el estado no tiene un abastecimiento adecuado. Siempre estamos con esta dificultad entre armonizar y colisionar con las leyes que actualmente existen. (López, comunicación personal, noviembre 2016)

Según indican los entrevistados, la Ley deja claro que no sólo se trata del traslado de competencias a los municipios, los cuales son los titulares, si no de los recursos desde las Secretarías de Estado, así como el conocimiento para hacer posible su ejecución donde las instancias que trasladan la competencia, deben capacitar al municipio receptor en la misma.

Al mes de marzo del año 2017, la Ley no había sido sancionada y, por tanto, publicada. Sin embargo, la gremial AMHON, organizaciones como FOPRIDEH e Instancias

como la Dirección de Descentralización, han venido trabajando en los procesos de socialización de la Ley entre las autoridades municipales.

**Sobre las competencias municipales en la actualidad.** En relación a las competencias municipales, algunos entrevistados indican que se ejecutan en la actualidad por parte de los municipios, acciones en relación a temáticas como educación y abastecimiento de agua, y que sirven de soporte al Estado como indican López y Morales.

Para Clarissa Morales, Viceministra de Gobernación y Descentralización de la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, la descentralización ha venido también aplicándose en el tema del agua partir de la descentralización del servicio de agua potable hacia los municipios. En el año 2003, se aprobó la Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento donde se instituye la descentralización de los servicios de la empresa de Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados, SANAA hacia los municipios. Con el fin de fortalecer este proceso, en el año 2006 el gobierno emite un Plan Estratégico para la Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento. Actualmente, según González, quedan alrededor de 12 municipios del total de 298 pendientes de esta descentralización (comunicación personal, noviembre 2016).

Para Morales, también se han realizado también esfuerzos importantes en el ámbito del medio ambiente y salud, en este último caso a partir de los Servicios de Atención Primaria en Salud (Decreto Ejecutivo Numero PCM – 024 – 2012), donde se establece el fortalecimiento de la Atención Primaria de Salud en el país, por medio de convenios inter-institucionales entre la Universidad Autónoma de Honduras, UNAH, la Secretaría de Salud y la AMHON. El modelo de Atención Primaria de Salud se ha probado en algunos municipios donde ha funcionado bajo el esquema de descentralización de fondos. En el mismo, la municipalidad es “la gestora principal del modelo y rectorado y asesorado por la Universidad Autónoma de Honduras (UNAH), siendo supervisado por la Secretaría de Salud Pública”. Según otra de las entrevistadas, Wendy Alemán, Coordinadora Observatorio Social para la Descentralización, estas acciones en salud y agua responden más bien a procesos de desconcentración y delegación en salud y agua. Con esa perspectiva de alemán coincide López:

El Estado ha sido incapaz de dar respuesta en educación y salud, y eso lo están asumiendo las municipalidades con los mismos recursos de transferencia. Entonces eso ya las municipalidades han hecho un esfuerzo de estarle sirviendo de soporte al gobierno nacional en estos temas de salud y educación. Porque muchas municipalidades también manejan lo que son los modelos de gestión en salud. Se habla de descentralización, pero yo defino que la descentralización no es una delegación, no es una desconcentración tampoco, sino que es la transferencia completa de competencias, decisiones, conocimiento, porque se trata de transferir el poder político a los territorios. (comunicación personal, noviembre 2017)

También, el caso de municipios que como se indicaba anteriormente no logra efectivamente administrar los recursos, viéndose afectado en aspectos clave como el traslado de recursos por esa falta de capacidad en la administración financiera. Hay temas claves, que aún requieren del fortalecimiento de las capacidades municipales para pensar en el traslado efectivo de competencias:

Hace falta mucho trabajo para que realmente una normativa de descentralización logre funcionar (...) por ejemplo aquí en la capital, que se descentralice el tema del agua... si ni la capital ha logrado resolver ese problema y no se ven indicios, ¿qué podemos esperar que realmente en pueblitos allá en el interior del país logren resolver el asunto? (Salgado, comunicación personal, noviembre 2016).

Los municipios, tampoco son eficientes en el cobro de las tasas asignadas. Según indican varios entrevistados, no se está recogiendo lo esperado, existiendo una gran mora tributaria. Las razones, están relacionadas con importantes limitaciones en las capacidades municipales, pero, mayormente, con prácticas políticas en las cuales las autoridades no hacen efectivo el cobro para evitar perder votantes. Experiencia vista también en Guatemala.

## Carrera Administrativa Municipal en Honduras

La Ley de la Carrera Administrativa Municipal (Decreto 74-2010), se establece en el año 2010. En la misma, se instituye la creación de la Secretaría Técnica Administrativa Municipal, SETCAM, que refiere a un órgano normativo técnico que daría apoyo a las municipalidades y demás entidades del sistema. Indica que quedarán fuera de la Ley el personal de elección popular, el personal de confianza del alcalde, los asesores, consultores o trabajadores contratados para proyectos específicos, por contratos especiales o por servicios determinados de carácter temporal.

A pesar de ello, la mayoría de los entrevistados en el caso de Honduras manifiesta que se siguen presentando inconvenientes para el personal municipal. La inestabilidad del personal continúa, en especial refiriéndose al nivel de técnicos o bien de direcciones nuevas con cada cambio de gobierno local. En este punto es importante recordar que la reelección no tiene tope.

La gestión pública municipal ha presentado una serie de debilidades: número uno, la falta de una carrera de la función pública municipal; número dos, la falta de la profesionalización del personal técnico municipal; número tres, la estabilidad; y número cuatro, el clientelismo político. Entonces son cuatro cosas que muestran las debilidades de una gestión municipal, y que cada 4 años hay un movimiento del personal y que nos produce una atomización del municipio, producto que el alcalde nuevo que entra quiere que su gente entre, sale nueva gente y a esa gente hay que pagarle prestaciones, el municipio económicamente se viene abajo (López, comunicación personal, noviembre 2016)

Para Cerrato, Presidente Junta directiva de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), Fiallos, Cantarera y López, la Ley va a marcar algún cambio al contarse ahora con la normativa respectiva, estar activa ya desde el año 2014 y estarse ya en proceso de creación de las herramientas requeridas, entre ellos los manuales respectivos.

Si, la carrera administrativa municipal viene a ser una normativa que viene a salirle al paso a lo que comúnmente ocurre en el país. Los cambios de gobierno local traen



como consecuencia despido del personal, no existía la meritocracia. Tampoco había procesos de formación, de capacitación sistemática, exceptuando en rendición de cuentas y auditorías. Pero no había una normativa que pudiera advertir a los alcaldes que no deben continuar con prácticas que pervierten la buena gestión pública local. La carrera administrativa responde a una necesidad que ya el país tenía en ese sentido, ahí hemos tenido el apoyo de la corporación española, inicialmente intercambio de experiencias, como establecen una carrera y pueden jubilarse, a eso aspiramos. (...) Hay alcaldes que dicen que esto viene a amarrarlos, que ya no tienen la libertad para decidir (...) Ya hay plan piloto de aquí a 4 años. (Cerrato, comunicación personal, 2016)

Es aún un tema en proceso. En este punto, es importante considerar que la práctica tradicional de contratación responde al clientelismo político y, por tanto, representa intereses específicos del personal elegido por medio del voto. Erradicar esta práctica, no sencillo debido a que enfrenta el descontento del sector político local. Según indica alemán, posiblemente ese sea el factor por el cual, aunque la Ley se instituye en el 2010, no se ha efectivamente implementado en la actualidad. Por tanto, se siguen desperdiciando recursos en procesos que buscan capacitar a profesional técnico de las alcaldías, y las mismas alcaldías incurren en gastos importantes liquidando las prestaciones del personal despedido con el cambio de partido de gobierno local.

En una alcaldía, con un alcalde que entro ahorita en este periodo, prácticamente nos hizo caer al traste todo el trabajo que hicimos en un periodo que se capacitó a todo el personal introduciendo el tema financiero, introduciendo buenas prácticas y transparencia, tributaria, sistemas de información, como utilizar un sistema de informática que nosotros estábamos con AMHON instalando llamado SAT, todo eso se instaló, se capacitó. Vino el alcalde, adiós al personal capacitado y entre el personal nuevo. El alcalde, obviamente, de una corriente distinta. Generalmente sucede que se “hace una barrida total”, por decirlo así, cuando es un nuevo alcalde de un nuevo partido político y cambia totalmente todo el personal. (Cantarero, comunicación personal, noviembre 2016)

La Ley iniciaba al año siguiente de su emisión, según lo que indicaba la misma Ley. Al año siguiente, la AMHON solicita más tiempo para dar espacio a los municipios a prepararse. Posteriormente, por presión de algunos sindicatos grandes, se solicita aplazar la Ley por dos años más. Entre las circunstancias indicadas, que muchas de las municipalidades no cuentan con una oficina de recursos humanos, recayendo esta labor en manos del vicealcalde o del secretario municipal, así como otros requerimientos en herramientas aún no contemplados por las mismas como los manuales, por ejemplo. Por tanto, su aplicación implica también una inyección de recursos al municipio.

La ley entró en un *vacatio legis* del 2010 al 2014, con dos años más, porque habían 5 alcaldías con sindicatos, y obviamente si usted le dice al alcalde mire no va a despedir a esta gente, y vamos a la función de lo político, usted le dice a un alcalde que ya no va a contratar y no va a tocar al personal, sino que va a seguir un régimen disciplinario, obviamente él le va a decir que no, porque el ofrece puestos para llegar ahí donde está (.), obviamente la ley tiene otros anticuerpos, que son los mismos alcaldes. Es que el miedo al cambio, aquí es difícil sensibilizar a alguien que está acostumbrado a algún procedimiento. El procedimiento de la Ley de Carrera no es tan sencillo, primero tienen que sensibilizar al alcalde. (alemán, comunicación personal, noviembre 2016).

Por tanto, la situación de la estabilidad laboral del personal municipal sigue siendo variante y sujeta a aspectos como la reelección de los alcaldes, según indican las personas especialistas entrevistadas. Donde, los municipios pierden las competencias adquiridas a partir de su recurso humano, formado por diferentes fuentes, y pasa a procesos de contratación de nuevo personal que desgastan al municipio en tiempo, en recursos económicos y en la pérdida de capacidades en conocimiento y uso de tecnologías. Relacionado, otro aspecto fundamental es la pérdida de la información de las municipalidades cada cambio de personal producto de cambio de gobierno. No quedan resguardos de información o datos en los municipios por oficio.

**Sobre las instancias instituidas en la Ley.** Es hasta el año 2016 que el AMHON indica la constitución de la Secretaría Técnica Administrativa Municipal, SETCAM. Esta instancia cuenta con autonomía administrativa y financiera.

Según indica López, desde antes de la instancia, se ha venido trabajando en la construcción de las herramientas propias para el proceso administrativo y financiero de las municipalidades, a partir de la construcción de manuales genéricos y específicos con los municipios, así como la determinación de sus necesidades de capacitación. Se indica que se cuenta con el Plan de Capacitación Continuo, y se han creado vinculaciones específicas con la UNAH que imparte un técnico municipal y una licenciatura en Desarrollo Local. En relación a los manuales requeridos, entre ellos organización y funciones, reclutamiento y selección, puestos y salarios, de capacitación y de evaluación por resultados. Actualmente se cuenta con los manuales genéricos y se está trabajando con la elaboración de manuales específicos en 77 municipios (López, comunicación personal, noviembre 2016).

Al respecto de la Secretaría, López también indica que su papel es de asesorar, acompañar, apoyar toda la implementación de la Ley. Indica que se encuentran en el proceso de generar un sistema de recursos humanos y un sistema de inscripción de carrera administrativa municipal, donde en este momento se encuentran incluidos 11 municipios donde el 25% de los técnicos están incluidos en el proceso. Prevén tener completas las fichas técnicas y primeros resultados en 4 años, a partir de acciones como la divulgación de la carrera, el fortalecimiento institucional de las municipalidades a través de las herramientas, de procesos; de generar una política y de capacitar, así como de la implementación de manuales para la calificación de los funcionarios. Indica este entrevistado que a partir del apoyo de la cooperación internacional se está dotando a muchos municipios de recursos, especialmente tecnológicos, para el fortalecimiento de sus capacidades.

**Perfil del funcionario municipal en la actualidad.** Para los entrevistados, depende del tipo de municipalidad. Así visto, hay más exigencias en el perfil en municipios de tipo A y B, mientras en los restantes tipos esa exigencia es menor. En las municipalidades grandes y con mayor capacidad instalada, en el caso de los técnicos se espera el nivel profesional, mientras que en las pequeñas o con menos capacidad, por lo general se trata de funcionarios con secundaria completa o algún técnico universitario, según indican entrevistados. Por

ejemplo, se han dado casos de puestos de contabilidad cubiertos con personas con primaria en estas municipalidades pequeñas.

En este momento yo tengo casos de corporaciones municipalidades de municipalidades que no han presentado sus informes de rendición de cuentas o que cuando vienen, vienen malos, entonces dicen: ¡pero, ¿qué quiere que haga?, yo no encuentro un contador en mi pueblo! Entonces tengo que poner a un bachiller y usted tiene que ayudarme a enseñarle a cómo hacer la contabilidad. (Morales, comunicación personal, noviembre 2016).

En ese sentido, las municipalidades de la categoría A y B tienen independencia financiera de los traslados del Estado, es decir, no dependen exclusivamente de esos recursos para funcionar, permitiéndoles también la contratación de los profesionales requeridos para cumplir con labores más complejas como la oferta de más servicios y el cobro de tributos, según indican los entrevistados. Mientras, las municipalidades clasificadas en las otras categorías, tienen entre sus características una mayor dependencia de los recursos estatales, en general en lo relativo a sus gastos de operación incluyendo salarios.

Al respecto, según lo indicado por López, se espera que el perfil idóneo sea de profesional universitario con la orientación requerida para el puesto. Al respecto, como ya se han creado los manuales de puestos y salarios, así como el manual de funciones, se tiene más claridad en el tipo de funcionarios que las municipalidades requieren. Efectivamente se están logrando la contratación de profesionales requeridas, visto especialmente para las mancomunidades que operan como brazo técnico de las municipalidades. Por tanto, en estos casos es más común que se contraten profesionales.

Según indica Morales, diferentes instancias llevan a cabo procesos de capacitación continua, dirigidos hacia los funcionarios y autoridades, entre ellos, la Secretaría, el Tribunal Superior de Cuentas, AMHON, FOPRIDEH y la Cooperación internacional. Esto, en variadas temáticas relacionadas a la gestión del municipio. Los temas sobre los que siempre deben estar capacitando, refieren a finanzas municipales. Sin embargo, para Fiallos y Cantarero, falta mucho trabajo en materia de formación y capacitación en gestión municipal, y lo ofertado no está llenando lo requerido, no es constante ni sistemático y refiere a temáticas

específicas, pero no como un proceso. Por ejemplo, cuando se han buscado perfiles para buscar especialistas en las temáticas municipales para los programas de FOPRIDEH, caen en realidad que, a pesar de la gran cantidad de hojas de vida, no dieron con personal que tenga efectivamente ese perfil de conocimiento sobre lo municipal. Indican estos entrevistados que no se están llevando a cabo esos procesos de capacitación en el país mayormente y que los realizados sucumben ante la inestabilidad del personal municipal. Para estos y otros entrevistados, se requieren procesos relativos a la sensibilización sobre la implementación de la carrera administrativa municipal en pro del fortalecimiento municipal.

## Costa Rica

### **Situación de los procesos de descentralización en Costa Rica y situación de municipalidades en cuanto al ejercicio de sus competencias**

Actualmente la descentralización de competencias hacia las municipalidades es un tema que se encuentra pendiente de forma decisoria la agenda política nacional costarricense. Las competencias no están necesariamente tan claras como en otros países de la región, sin embargo, se habla de 32 competencias que tienen los municipios. Aunque han existido espacios de reflexión sobre la temática, por ejemplo, el Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica (UNED e IFAM, 2011), no se puede indicar que el país se encuentre actualmente inmerso en un proceso discusión nacional sobre esta forma de gobierno que implique un mayor papel del municipio en temáticas claves.

A pesar de ello, el camino hacia la descentralización se ha venido constituyendo a partir de diversas acciones. En el año 1970, se da lugar al primer Código Municipal (Ley No. 4574 de 1970). Para el año 1998, se instituye un segundo Código Municipal (Ley No. 7794 de 1998), el cual, aunque con la “pretensión de fortalecer la autonomía municipal y de separar de manera más precisa el gobierno y la administración local de la nacional” (pág.131), no deja claro las competencias atribuidas estrictamente a los municipios.

Lo que se echa de menos es la atribución de competencias exclusivas y excluyentes de los municipios, con lo que, en la mayoría de los casos, se produce una concurrencia o trasposición de competencias y potestades con la Administración central o estrictamente estatal y algunas instituciones autónomas que forman parte de la Administración descentralizada por servicios o funcionalmente (v. gr. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Caja Costarricense de Seguro Social, etc.) (pág.131)

A partir de acciones como la Reforma al artículo 170 de la Constitución (Ley 8106) en el año de 2001, impulsadas por el movimiento municipalista, se asigna el 10% del presupuesto de ingresos y gastos del Estado a los gobiernos locales, transferencias no condicionadas<sup>13</sup>, y a partir del desarrollo de capacidades en las municipalidades que les permite cobrar impuestos importantes como el de bienes inmuebles, generalmente no cobrados por los municipios en otros países de Centroamérica. El cobro de este impuesto fue trasladado a las municipalidades en 1995 y se indican mejoras sustanciales respecto al anterior cobro desde el gobierno central siendo efectivo. En relación al Aporte Constitucional, actualmente se traslada sólo el 2% de los recursos.

Respecto a la descentralización financiera, es importante indicar que las municipalidades no pueden establecer sus propios impuestos. Es la Asamblea Legislativa quien establece los impuestos nacionales y autoriza los municipales. Las tasas y contribuciones especiales si quedan dentro de la potestad normativa de la municipalidad.

La municipalidad, a través de un Acuerdo del Concejo, tiene iniciativa para proponer a la Asamblea Legislativa la creación de impuestos municipales. Esta, a su vez, tiene sus competencias restringidas, en el sentido de que debe limitarse a aprobar o improbar el proyecto municipal, sin poder determinar modificaciones. (Torrealba, 2011)

---

<sup>13</sup> Según indica Torrealba (2011), implica que no se asigna desde el Estado como debe ser el uso o distribución de esos recursos, cumpliendo con el principio de autonomía presupuestaria de los municipios.

En relación a las competencias, la Sala Cuarta tuvo que pronunciarse a partir del Voto No. 5445-1999. En términos generales, se puede indicar lo siguiente en relación a las competencias municipales:

La legislación municipal costarricense no define o detalla las competencias locales y se limita a determinar que la municipalidad dentro de su autonomía política, administrativa y financiera, tiene la atribución de “administrar y prestar los servicios municipales” como se menciona en el artículo 4 de dicha Ley. El Código también determina una competencia general otorgando al municipio la atribución de determinar y aprobar las tasas y las contribuciones especiales, además de facultades para proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales, así como coordinar con otras instancias del estado sus acciones y el desarrollo de obras del cantón (Art.6, Código Municipal). (González, 2009, pág. 108)

En el año 2007, se da lugar a la política nacional “Sí, a la descentralización y al fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense”, que dio lugar a una Agenda Nacional de Descentralización. Para el año 2008, se presenta el Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica del PNUD, dando lugar a una serie de alianzas entre diferentes ministerios e instancias públicas, así como entre gremiales del sector municipal, universidades y organizaciones de la sociedad civil (Escalante, Berthin y Cunningham, 2010), lo cual dio lugar a avances importantes en cuanto a ejercicios para la promoción de procesos de planificación y presupuestos participativos, establecer necesidades, prioridades y potencialidades para el desarrollo económico local.

Sin embargo, la principal acción en materia normativa se da en el año 2010, con la aprobación de la *Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801 del 2010)*, donde se busca

Establecer los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para

contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense (Art.1, Ley 8801).

En la normativa se indica que es el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, quien propone las competencias a transferir a los gobiernos locales, así como los recursos, ello plasmado en anteproyectos de ley que serán sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa. La transferencia será paulatina, en razón del 1.5% hasta completar el 10% (Art. 9, inciso c), Ley 8810), estableciéndose leyes para el traslado de las competencias. Por su parte, el respectivo Reglamento (N° 36004, Ministerio de Planificación y Política Económica) indica en su artículo 3:

- Competencias transferibles. Son transferibles cualesquiera competencias ejercidas por el Poder Ejecutivo o por sus órganos adscritos financiadas en el Presupuesto de la República, que no les hayan sido atribuidas en forma exclusiva por la Constitución.
- No cabrá transferencia de programas de educación formal, lo cual no impedirá que los entes locales apoyen las labores del Poder Ejecutivo en esta materia. Igual apoyo podrá darse en el campo de la salud, en el que no podrán transferirse competencias sustantivas de ese Poder.
- Las competencias serán transferibles en su totalidad o bajo régimen de concurrencia, cuando la competencia sea ejercible simultáneamente local y nacionalmente. Igualmente podrán ser trasladadas parcialmente, respecto de las etapas de su ejercicio.

La primera de las leyes de transferencia de competencias fue aprobada en octubre del año 2015 y refiere a la “Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal” (Ley 9329). La misma, establece una redistribución de los recursos del Impuesto Único a los Combustibles, entre el monto que tenía el Gobierno Central y el que les corresponde a las municipalidades.



**Sobre las competencias municipales y la descentralización en la práctica.** A pesar de los avances destacados, se puede indicar que el modelo de gobierno del país sigue siendo fuertemente centralista, donde los servicios públicos de mayor envergadura se encuentran centralizados, por ejemplo, la dotación de servicios como electricidad, agua potable, educación. Existen roles específicos y normados, entre ellos los relacionados a la gestión de infraestructura vial, pero aún el traslado de competencias no se hace manifiesto, ni el traslado de los fondos respectivos a las municipalidades. Por su parte, el Ministerio de Planificación indica que no está técnicamente preparado para definir las competencias a trasladar a los municipios (138).

En la praxis, la Municipalidad costarricense de la segunda década del siglo XXI detenta una cuota de poder político muy limitada y presenta un régimen limitado de finanzas que no le permite atender las demandas de sus comunidades por servicios públicos locales. (UNED, IFAM, 2011, pág. 138)

Sin embargo, de forma más reciente los municipios deben tener una mayor incidencia en aspectos de gestión social, por ejemplo, en temáticas como equidad de género, niñez y adolescencia, violencia doméstica, desarrollo local. Lo anterior, según indica Eric Badilla de la UNGL, a partir de diferentes convenios, donde se indica un papel más activo en dichas temáticas por parte de las municipalidades.

En el tema de financiamiento municipal, actualmente las municipalidades del país efectivamente cobran impuestos como el de bienes inmuebles, así como otras tasas referidas a permisos de construcción, permisos comerciales, de servicios como recolección de desechos sólidos. Por tanto, en este punto es importante destacar cómo las municipalidades del país, a pesar de contar con tan poco recurso financiero desde el Estado, han logrado desarrollar capacidades que les permite hacer efectivo el cobro de impuestos significativos como es el caso del Impuesto de Bienes Inmuebles, con todo lo que implica en relación a la capacidad que deben desarrollar para su factura. De igual forma, como mayormente han logrado desarrollar una serie de competencias a partir del desarrollo de su propia gestión, y el respeto de la normativa en relación a la estabilidad de su personal municipal.

La transferencia desde el Estado ronda actualmente el 2% del gasto público, uno de las transferencias más bajas en América Latina (UNED, IFAM, 2011).

Tenemos un modelo obsoleto. Una de las grandes quejas de las comunidades es que no hay devolución. O sea, el aporte a través de impuestos no es devuelto a las comunidades. Se queda en San José, como dicen en las provincias, se queda en San José, se queda en elefantes blancos, entonces hay que ver con el modelo de gobierno, con el modelo de estado. ¿Cuál es el mejor modelo? No es un asunto de volver hacia las municipalidades nada más. Es un asunto de la comunidad. Porque tampoco queremos que el gobierno central deje de ser centralista y pase a ser en las comunidades la municipalidad centralista, si no que hallan también modelos de participación ciudadana donde los recursos se “sientan” en las comunidades y donde tengan una participación real. (Badilla, comunicación personal, noviembre 2016).

Uno de los aspectos donde se siguen presentando déficits, son los procesos de planificación municipal. Para Laura Obando, Directora Ejecutiva del IFAM, esta representa una de las principales deficiencias, afectando el funcionamiento del municipio en su capacidad de gestión del desarrollo.

Este país tiene un problema serio de planificación. Las municipalidades a pesar que tienen normativa, y existen muchos instrumentos que desde la Contraloría General de la República se han tratado de incorporar, en la práctica hay debilidades importantísimas. Y cuando digo debilidades es que los gobiernos locales, a pesar que tienen, por ejemplo, su Plan de Desarrollo Humano Cantonal o el Plan de Desarrollo Cantonal, como lo llama el Código, la construyen, invierten dinero, invierten esfuerzos, pero al final no se sabe cómo implementar. Entonces, eso es parte de la gestión, si usted no tiene alineados los instrumentos de planificación, la gestión se vuelve reactiva, no se vuelve programática. Entonces, vamos a seguir teniendo gobiernos locales que responden al humor del alcalde o responden a lo que el alcalde lleva definido como prioridad, no al modelo de desarrollo definido para el cantón. (Obando, comunicación personal, agosto 2016)

Lo anterior, está relacionado con el reconocimiento del *liderazgo técnico* que deberían contemplar las decisiones de los gobiernos locales. Por ejemplo, por cada cambio de presidencia ejecutiva o autoridad política se pierde el objetivo ya trabajado. La autoridad entrante debería incorporarse a los procesos de desarrollo ya ejecutados, pero normalmente no lo hacen según Obando (comunicación personal, agosto 2016). En este sentido, se requiere de procesos de sensibilización hacia las autoridades políticas, que permita que los enfoques políticos se ajusten a los enfoques técnicos determinados para los municipios, según estudios y análisis respectivos realizados.

Para Badilla, en el caso de Costa Rica, inclusive en el plano de la educación básica, se debe reforzar la información sobre los gobiernos locales, en específico sobre la municipalidad y el papel del ciudadano en el poder local. Es un modelo muy vertical el que rige actualmente y ese es el que se enseña en la sociedad. Lo anterior, implica modelos de desarrollo que priman en la concentración de recursos hacia el GAM, implicando desempleo y migración desde las otras regiones hacia la región central. Esa situación crea grandes desigualdades sociales y territoriales.

En relación a espacios de participación en el desarrollo desde la base, en el caso de Costa Rica están los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional, CCCI. Los mismos, son instituidos a partir de la Ley 8810, artículo 18 y en el Reglamento (N° 36004-PLAN) se instituye en el artículo 13, que son creados:

Con fines de coordinación técnica y política interinstitucional, en cada cantón o distrito con Concejo Municipal de Distrito existirá un Consejo de Coordinación Interinstitucional, presidido por el titular de la Alcaldía o Intendencia respectiva, con sede en la misma corporación local. (Art. 13, Ley 8810)

De igual forma, en materia de espacios que buscan la coordinación local y regional, se puede mencionar actualmente el Programa Tejiendo Desarrollo, que crea la Red de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana (Decreto Ejecutivo No. 38536). Esta Red está conformada por el Despacho de la Primera Dama, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y la Dirección Nacional de Desarrollo de

la Comunidad (DINADECO), además del apoyo del resto de ministerios del Poder Ejecutivo, las instituciones autónomas y las semiautónomas.

La misma, trabaja en la definición de prioridades de las instituciones públicas basadas en lo definido desde los actores de las regiones, territorios, cantones y comunidades. Sin embargo, para Badilla (comunicación personal, noviembre 2016), falta mayor incidencia por parte de estas instancias. En especial, se debe trabajar en el tema de política pública desde lo local. Actualmente cada instancia tiene sus propias políticas desde lo nacional, desde sus objetivos institucionales, pero actualmente no están obligados a planificar política pública desde lo local.

A partir de la normativa, se crea el cargo de Ministro de Descentralización y Desarrollo Local, otorgado al Presidente Ejecutivo del IFAM.

### **Carrera Administrativa Municipal**

En Costa Rica, lo relacionado al ámbito laboral municipal se instituye en el Código Municipal, y en Código de Trabajo, con las regulaciones del Estatuto de Servicio Civil. La Ley 8810 lo reafirma en su artículo 9, inciso e). En el Código Municipal, en su Título V, se regula lo relacionado al personal municipal, incluyendo aspectos como ingreso a la carrera administrativa municipal, los manuales (descriptivo de puestos general, de los sueldos y salarios, de la selección del personal), temáticas como los incentivos y beneficios, evaluación y calificación del servicio, de la capacitación municipal, permisos, derechos y deberes, prohibiciones y sanciones.

En el tema de la carrera administrativa municipal, para los entrevistados la situación es bastante *estable para el funcionario*. Actualmente todas las municipalidades cuentan con oficinas de recursos humanos y se aplican los concursos por los puestos. Se tiene capacitada a las diferentes oficinas de recursos humanos en el tema. Igualmente, todas las municipalidades cuentan con manuales de puestos y hay procesos constantes de revisión. Según indica Badilla, inclusive se encuentran trabajando con procesos de asesoría técnica

para pasar a la gestión por procesos en un grupo inicial de veinte municipalidades, aunque de igual forma se está atendiendo a dando asesoría a todas las municipalidades.

En el nivel de desarrollo de competencias municipales, el representante de la UNGL indica que se están revisando procesos y funciones, según el nivel de la municipalidad, algunas ya tienen solido el modelo por funciones, entonces se está pasando al de procesos, mientras que en otras aún debe trabajarse en consolidar funciones para posteriormente pensar en pasar a procesos.

En relación a los procesos de capacitación, la instancia por Ley que da asesoría y apoyo técnico a las municipalidades es el IFAM, quienes dan procesos continuos de capacitación en temáticas necesarias para la gestión, por ejemplo, contratación administrativa, gestión política, u otros, y a través de convenios con universidades procesos de formación. Ejemplo de ello, la Maestría en Valuación que brinda la UNED a partir de un convenio específico. La UNGL da capacitaciones muy puntuales en competencias y en temas como desarrollo organizacional, manuales, procesos, gestión laboral municipal (reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, administración de salarios), también en temáticas como la gestión de cobros, morosidad, elaboración de presupuestos, y otros. Están también acompañando en la revisión de procesos relacionados al servicio al ciudadano, buscando recortar los tiempos en los trámites, por ejemplo, en el otorgamiento de patentes con el fin de hacer más eficientes los procesos, buscando mejorar aspectos como la competitividad del país en general.

El tema de la formación y capacitación municipal para profesionales del sector, sigue estando presente como necesidad. En especial, por el proceso de relevo de profesionales por el tema de jubilación, según indica Obando (comunicación personal, agosto 2016).

IFAM, como ente rector en el tema de capacitación por normativa, ha identificado que el tema de la capacitación y formación debe ser estructurada, buscando mejorar las competencias de funcionarios y autoridades políticas, donde el área sustantiva de formación y capacitación debe organizarse a partir de:

Convenios con socios claves para los procesos de formación especializada. En este caso, la UNED a través del Instituto de Formación y Capacitación Municipal es clave para

los procesos de profesionalización en el nivel de grado y posgrado, en temáticas como gestión, valuación, planificación y otros. También la capacitación enfocada a la actualización, por ejemplo, en temáticas como normativa.

## Panamá

### **Procesos de descentralización en Panamá y situación de municipalidades en cuanto al ejercicio de sus competencias**

En Panamá, el tema de descentralización se ha venido trabajando desde la década de los años noventa, posterior a la invasión de norteamericana. En 1994 se vuelve a instituir que el puesto de Alcalde sea producto del voto popular a partir de una Reforma a la Ley Electoral, fruto del esfuerzo de instancias como la Asociación de Municipalidades de Panamá, AMUPA y del Instituto Panameño de Desarrollo Humano y Municipal, IPADEM, ambos fundados en el año 1992, los cuales trabajaron en promover procesos de fortalecimiento municipal a partir de alianzas estratégicas con municipios, sociedad civil, instituciones de cooperación internacional como el Banco Mundial, BID, PNUD, FUNDEMUCA.

Del mismo modo, durante finales del siglo pasado e inicios del presente, se llevaron a cabo una serie de actividades que buscaron la sensibilización en el tema de descentralización. Entre ellos, mesas de trabajo, congresos de alcaldes, procesos de capacitación a autoridades municipales a modo de introducción, donde participaron actores de la sociedad civil, la Universidad de Colombia por medio de Naciones Unidas, FUNDEMUCA, la Diputación de Barcelona, la Federación Centroamericana de Municipios, FEMICA, la Cooperación Alemana.

A partir del 2009, el gobierno de turno y a raíz de la Reforma Constitucional, creó una comisión de alto nivel (...) donde uno de los componentes era la creación de una norma activa que creara la descentralización. En el 2011, el documento ya estaba

elaborado, en donde un grupo de panameños participamos de esa iniciativa. En el periodo 2009-2010, pudimos coordinar algunas acciones con el Ministro de Planificación, que vino de Costa Rica. Para que pudiéramos hacer unas planificaciones conjuntas entre ambos países tendiente a la descentralización. Se preparó el texto. El mismo, fue discutido ampliamente a nivel nacional, inclusive por los grupos de empresarios nacionales. Aquí de Panamá existe un documento que se llama Visión 2020, el documento fue presentado a ellos, se le hicieron cambios muy sustanciales, los municipios asumieron su participación en esta gestión, los representantes de corregimiento, empezaron a tomar conciencia, comenzaron a participar muy activamente, y fue al final del gobierno de Torrijos que se aprobó la Ley de Descentralización (Machuca, comunicación personal, noviembre 2009)

Durante el 2009, se crea una comisión de alto nivel encargada de ver el tema de la descentralización y se crea una Mesa de Concertación Nacional con los diferentes sectores nacionales. Fue en el gobierno de Martin Torrijos, que se aprueba la Ley de Descentralización, Ley 37 del 2009. Sin embargo, aunque la Ley parte de un proceso con importante participación, según indican los entrevistados, siempre estuvo sujeto a la voluntad política, por lo que pocos meses después, a partir del gobierno de Ricardo Martinelli (2009-2014), se congela la Ley 37 hasta el año 2014, a partir de la Ley 86. Como razonamiento de dicha acción, que la Ley era perjudicial puesto que le quitaba potestades y recursos al gobierno central.

La descentralización se convierte en uno de los principales temas durante el gobierno del presidente Juan Carlos Varela (2014-2019), desde el periodo de campaña e incluido en el plan de gobiernos. Se reinicia entonces la discusión en torno a la Ley, buscando modificaciones para su mejora. Para el año 2015, se crea una mesa especial para su discusión donde participa la misma presidencia, alcaldes, AMUPA, IPADEM y otros actores.

En mayo del 2015, se presenta a la Asamblea el documento de la Ley de Descentralización por parte del presidente, y se aprueba en octubre del 2015 la Reforma de la Ley de Descentralización. Lo anterior, debido a que el primer documento, la Ley 37, había quedado desactualizada porque había establecido algunas fases y fechas de ejecución. Se aprueba la actualización mediante la Ley 66, empezando su vigencia desde enero del 2016.

En la Ley, se establece la creación de la Secretaría Nacional de Descentralización, adscrita al Ministerio de la Presidencia y la responsable de guiar el proceso de descentralización del país.

**Sobre la Ley General de Descentralización.** En relación a lo incluido en la Ley, lo primero que refiere es el sostenimiento financiero a partir del traslado del Impuesto de Bienes Inmuebles a los municipios, según explica el Subsecretario de Descentralización, el Lic. Machuca.

El proceso en Panamá, se debe dar a partir de una neutralidad fiscal. Significa que para avanzar en el proceso y poder llevar a cabo nuestros objetivos, tenemos que tomar en cuenta un solo elemento: no lo podemos hacer con base al endeudamiento, tenemos que hacerlo a partir de nuestros propios recursos (...) Uno de los elementos para iniciar el proceso, tiene que darse a partir del Impuesto de Bienes Inmueble, como un primer paso para que preparemos a los municipios y a su vez los municipios se preparen para una segunda fase a partir del 2018. (Machuca, comunicación personal, noviembre 2009)

En el caso de Panamá, el Estado es el que cobra el Impuesto de Bienes Inmuebles, sin embargo, entre los cambios de la Ley se encuentra que ese dinero será trasladado a los municipios una vez recaudado. El primer traslado de este impuesto se da durante el año 2016. El dinero se distribuye a partir de ciertos criterios donde impera la solidaridad, es decir un mayor porcentaje a municipios con menores capacidades. Por tanto, el Ministerio de Economía sigue recaudando y la Secretaría hace la "fórmula de solidaridad" para distribuir los fondos a los otros municipios. La recaudación puede que un futuro sea parte de los municipios, pero en este momento no. La Ley 66 de descentralización menciona que tiene que ser revisada cada dos años. Otra de las fuentes de financiamiento de los municipios es a partir de los recursos del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales, antiguo programa PRONADEL. Por tanto, los proyectos se tramitan directamente por los municipios. Por tanto, el financiamiento parte de dos fondos, según explican la Gerente de Formación y Capacitación de AMUPA, Anyuri Suárez, y la Gerente de Relaciones Institucionales de AMUPA, Marinelda Varela (comunicación personal, noviembre 2016):



- El fondo que proviene del Impuesto de Bienes Inmuebles. En este caso, a los municipios se les transfiere de forma directa el porcentaje referido a su funcionamiento, mientras que, para lo correspondiente a la inversión, se maneja en la Cuenta Única del Tesoro, y el municipio hace todos los trámites de licitación y compras y el gobierno central paga a los acreedores y los contratistas.
- El fondo correspondiente al Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales. En este caso, si es una transferencia directa.

En relación a las competencias, todos los municipios tendrían las mismas sin diferenciación. Lo que la Secretaría reconoce, según indica Machuca, es que se debe poner atención a los municipios rurales y semiurbanos para un mayor acompañamiento. La Ley instituye dos fases y seis etapas. En este punto es importante mencionar que los municipios, recién el 2016, empezaron a recibir fondos del Impuesto de Bienes Inmuebles. En una segunda etapa se concentra la transferencia de las competencias exclusivas, en la primera fase son compartidas.

La descentralización panameña es una descentralización por fase, crea algunos elementos distintos al resto de América latina. Son dos grandes fases y seis etapas. La primera, empieza en el 2016 y termina en el 2017. En esta primera fase, la Ley dice los municipios tienen que prepararse, tienen que crear capacidades administrativas. El gobierno nacional tiene que facilitarle recursos. El municipio tiene que aprender a hacer sus propios actos públicos, su levantamiento de cargos y perfiles, planificaciones, nombramiento del personal técnico, capacitarse intensivamente. Pero también esta primera fase de la norma, le establece realizar competencias compartidas con el órgano ejecutivo. Significa que el gobierno nacional no se va a desprender de sus competencias, pero los municipios pueden llevar a cabo alguna de esas competencias. (...) Hay un mecanismo interno de la ley que señala que hay un comité ejecutivo de descentralización que fiscaliza si los proyectos que presenta el municipio tienen duplicidad para llevarla a cabo. (Machuca, comunicación personal, noviembre 2009)

En relación a las competencias, en una primera fase la Ley 66 establece aquellas competencias que pueden ser adquiridas, tratándose de competencias compartidas. Por ejemplo, en temas como educación y salud, los municipios pueden realizar mejoras, en lo que correspondería a competencias compartidas, pero no adquieren responsabilidades de recursos más fuertes como construcción de infraestructura. De igual forma, la solicitud de competencias por parte de los municipios debe pasar por un proceso de revisión a través de la Secretaría de Descentralización, para velar que no se presente la duplicidad de roles entre las instituciones locales y las nacionales.

A partir del año 2018, los municipios deben de contar con una certificación avalada por las autoridades de descentralización, que les permita solicitar competencias que refieran a la reasignación de recursos proveniente de las instancias que típicamente dan el servicio, es decir, se le trasladarían los recursos de la competencia respectiva. En este caso, lo que se presentaría sería el traslado de la competencia del gobierno central al municipio y los recursos financieros. Aunado, los recursos del Impuesto de Bienes Inmuebles. Por tanto, en la segunda fase podrá desarrollar competencias trasladadas del central. Hay competencias que nunca serán trasladadas a los municipios, y serán exclusivas del gobierno central, indicadas en la Ley respectiva. Las mismas refieren a seguridad, por ejemplo, aduanas, migración, cuidado de las fronteras, salud y educación. En estos casos de salud y educación, sólo contempla temas estructurales.

De igual forma, a partir del año 2018, la Secretaría de Descentralización que actualmente está adscrita al Ministerio de la Presidencia, pasará a ser Autoridad de Descentralización, con ello pasará a ser un ente independiente y con autonomía. En este caso, se espera que la Autoridad pase a convertirse en un ente facilitador, que acompañe el proceso de descentralización, que capacite y que traslade los fondos a los municipios<sup>14</sup>. En relación a los procesos de seguimiento y auditoría indica Machuca:

La Ley nuestra señala que el control, la auditoría de los municipios se va a hacer por tres niveles. Primera, es la que establece la Constitución. El control fiscal lo hace la

---

<sup>14</sup> Anteriormente, la instancia que servía de enlace entre el Estado y los municipios era la Dirección de Gobiernos Locales, dentro del Ministerio de Economía. Con la descentralización, esta instancia desaparece y ese rol es asumido por la Secretaría de Descentralización.

Contraloría General de República. Pero la Ley de Descentralización también establece algunos mecanismos de control, y establece que va a haber una auditoría social que debe prepararse a partir del 2017, en donde la comunidad se involucra en lo que es seguimiento de las acciones y proyectos que llevan a cabo los municipios (...). El tercer elemento de auditoría es el Consejo Municipal, que debe velar por las acciones de la administración del municipio. (Machuca, comunicación personal, noviembre 2009)

La auditoría social se basa en la creación de las Juntas de Desarrollo Local por cada poblado, según indica la Ley. Actualmente existen las Juntas Locales que pasarían a partir del 2017 a constituirse en esas instancias de desarrollo. Ellos serán quienes participarán en los presupuestos participativos, en la planificación estratégica, consultas ciudadanas, en los consejos municipales, y en la rendición de cuentas al final de cada año. El proceso de sensibilización requerido es importante. Durante el año se han llevado a cabo algunas experiencias en cuanto a presupuestos participativos y el acercamiento al Gabinete Social, que incluye instancias de la sociedad civil e instancias del Estado, así como acercamientos con la Iglesia Católica y universidades, y en general estrategias de comunicación, buscando promover la sensibilización requerida, según indica Machuca.

Por tanto, dentro de la Ley queda instituido la participación ciudadana a partir de la planificación y de los presupuestos participativos. Así visto, los municipios deben realizar planes de desarrollo en conjunto con las comunidades, el cual pasa a la provincia y la región para los planes respectivos los cuales, a su vez, se deben vincular a la planificación estratégica nacional.

En cuanto a la utilización de los fondos, se establece que en municipios metropolitanos o urbano, se debe utilizar solamente el 10% para funcionamiento de la municipalidad, mientras que en los semiurbano o rurales, se puede utilizar hasta el 25%.

Actualmente el Reglamento de la Ley no ha sido creado.

**Sobre las competencias municipales en la actualidad.** Sobre la situación actual en cuanto del desarrollo de competencias, se puede decir que Panamá viene de regirse por un sistema altamente centralista, basado principalmente en las actividades relativas al Canal de

Panamá donde los municipios cuentan con déficits importantes respecto a sus capacidades instaladas. Sin embargo, el traslado de fondos provenientes del Impuesto de Bienes Inmuebles a los municipios facilitaría el proceso, según las personas consultadas, debido a que inyectaría recursos a los mismos. Este impuesto es cobrado por el gobierno central y trasladado a los municipios cada 6 meses.

Morales indica que normalmente los municipios cobran impuestos relativos a la placa del vehículo, el permiso de circular, la tasa de aseo, impuestos a empresas y negocios, permisos de construcción, y que algunos cobran por recolección de basura. Por tanto, se debe aún pasar por procesos de sensibilización en la temática debido a la realidad de lógica centralista bajo la cual ha operado el país.

Pero es claro, por la historia de Panamá, que la descentralización de su estructura administrativa del estado es quizá la única vía que el país para corregir sus deformaciones estructurales. Una economía altamente concentrada en la zona de tránsito y muy dependiente del canal de Panamá (...) Así que esa es la contradicción, un modelo económico concentrado en la zona de tránsito, un gobierno centralista con una visión muy conservadora y unas comunidades en su gran mayoría muy marcadas por la pobreza haciendo grandes demandas más que todo de servicios básicos: salud, educación, infraestructura y con serios déficits de los medios educativos. El problema de los municipios es de capacidad (...) todavía aparece los métodos caudillistas y la improvisación como una manera de improvisación. (Panay, comunicación personal, noviembre 2016).

Para especialistas como Panay, la Ley deja claro la necesidad de avanzar en procesos de planificación desde lo local, por ejemplo, planes de mejoramiento territorial, planes operativos y de ordenamiento territorial, así como modelos de presupuesto participativo.

A pesar de ello, los procesos de formación no se están dando aún, donde el entrevistado indica la necesidad que sean de carácter profesional. Por su parte, Anyuri Juárez de AMUPA, indica que la Ley menciona nueve temas en los que se da el traslado de competencias: convivencia ciudadana, ambiente, servicio público domiciliario, recreación y

deporte, cultura y civismo, transporte y movilidad, señalización y publicidad vial, servicios sociales y desarrollo económico local y productivo.

De igual forma, hay que considerar que existen municipalidades con diferentes niveles de capacidad instalada, en relación a personal humano técnico y profesional, equipo, instalaciones. Para la Secretaria de Descentralización, los municipios mejor preparados para recibir competencias son el de la ciudad capital y zonas aledañas. A partir de diagnósticos es que se establece que actualmente los municipios rurales y semiurbanos no están preparados ni en capacidad de cobrar mayores tasas, pero respondiendo a que no hay suficiente desarrollo económico en los mismos.

En cuanto a la preparación para el traslado de capacidades, se indica que se ha iniciado con procesos de capacitación de personal y que a partir del traslado de fondos se cuenta con los recursos. Sin embargo, se han presentado casos donde las municipalidades confunden la normativa y en lugar de crear las 6 unidades exigidas por Ley, han creado una oficina de descentralización. Se presentan, por tanto, confusiones al respecto de la aplicación de la Ley, según indican Suarez y Varela de AMUPA.

### **Carrera Administrativa Municipal en Panamá**

Panamá no cuenta con una Ley de Carrera Administrativa Municipal. Actualmente, existe una iniciativa o proyecto de Ley en la Asamblea de la República sobre la Carrera Administrativa Municipal. A finales del año 2016, estaba en proceso de revisión y las personas entrevistadas esperaban que se encontrara en primer debate en el año 2017. La meta es que la misma esté aprobada y en ejecución en el año 2018 que inicia la certificación de las municipalidades y el traslado de competencias.

Actualmente el funcionario municipal no cuenta con estabilidad laboral. En la situación actual, con el cambio de gobierno local se da el relevo de funcionarios considerados de confianza y otra serie de funcionarios de menor rango.

Hay que garantizar que esos técnicos puedan mantenerse realmente en el cargo, para que el proceso de descentralización pueda perdurar. (...) En Panamá tenemos algo muy curioso, no sé si en Costa Rica pasa, en cada ocasión que hay elección nacional de alcaldes, el alcalde nuevo que viene destituye a todos los funcionarios que hay en el municipio y trae a su equipo nuevo. Si eso sigue ocurriendo con la descentralización, básicamente decapita todo el proceso. Entonces, para evitar eso, lo que nosotros estamos sugiriendo es que la Ley de Carrera Administrativa Municipal tiene que garantizar que el funcionario municipal sea de carrera. Entendemos que el nuevo alcalde va a traer su equipo de confianza, y eso es normal. En esa circunstancia, la Ley hace una clasificación de funcionarios, y establece que hay funcionarios técnicos, administrativos, de confianza y que la carrera no protege a los funcionarios de confianza (Machuca, comunicación personal, noviembre 2009)

Los funcionarios de confianza son el secretario del alcalde, el tesorero, el asistente del alcalde. Los seis puestos básicos, contemplados como estructura básica del municipio a partir de la Ley de Descentralización, no son puestos de confianza, según indica Machuca. Los puestos de dirección, según Panay, Varela, Suarez y Prado, son puestos de confianza, y estos quedarían fuera de la Ley.

La Ley 66, indica una estructura básica de municipio que incluye áreas como administración, contabilidad, asuntos legales, obras y proyectos, desarrollo, planificación, transparencia y participación ciudadana y servicios municipales. Por tanto, profesionales en cada una de estas áreas. Sin embargo, no en todos los municipios se cumple con ello. Se espera que, a partir del traslado de fondos del impuesto de bienes inmuebles, los municipios estén mayormente en capacidad de contratar profesionales con estos perfiles.

La Ley de Descentralización establece que todos los municipios deben tener manuales de cargo con escalas salariales, entre otros, al 2016 algunos municipios ya estaban empezando en esta labor, pero mayormente no lo tienen, por lo que los estarían desarrollando según indica Machuca, Suarez y Varela (comunicación personal, noviembre 2016).

**Perfil del personal municipal.** En los espacios metropolitanos y urbanos, se puede hablar de profesionales ejerciendo en municipios. Mientras que los municipios rurales y

municipios de las Comarcas, no cuentan con profesionales en general. Por otro lado, los profesionales de las áreas de mayor desarrollo no se trasladan por trabajo a estos espacios debido a las condiciones generales de calidad de vida, aunado a salarios pocos competitivos. También se menciona por parte de las representantes de AMUPA entrevistadas, el tema de los bajos salarios en los municipios de los espacios rurales para profesionales, donde las autoridades municipales aún no internalizan que los profesionales deben tener salarios más competitivos para atraerlos.

En ese sentido, se mantiene comunicación con las universidades para que los estudiantes hagan su práctica profesional en municipios de estos espacios, según indica Machuca (comunicación personal, noviembre 2016). Dentro de lo descrito, hay que recordar la alta inestabilidad del personal municipal.

Según indica la Gerente de Formación y Capacitación de AMUPA, Anyuri Suárez, esta instancia gremial se da a la tarea constante de implementar procesos de capacitación dirigidos a alcaldes y técnicos, pero aún queda camino para el desarrollo de capacidades en los municipios. En este momento, se están llevando a cabo en los municipios inversiones de tipo muy aislada, no responden a procesos de planificación estratégica y territorial, como una unidad y con una lógica de desarrollo. También se está trabajando en el nivel de convenios con universidades públicas y privadas para realizar diplomados de tres o cuatro meses con temas importantes para la gestión, existiendo actualmente un diplomado de este tipo y en proceso la búsqueda de otros.

## Nicaragua

En el caso nicaragüense, los procesos de descentralización tienen su antecedente en la regionalización del país a partir de la creación de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua, Ley 445, las cuales son formalmente autónomas y cuentan legalmente tres subniveles de gobierno, el subnivel regional, el municipal y el territorial de las comunidades.

#### **Apartado IV. Principales demandas y requerimientos en relación a la propuesta de un posgrado en gestión municipal**

##### **Principales requerimientos en formación en cuanto a temáticas y competencias consideradas fundamentales para un proceso de posgrado, según percepción de los entrevistados**

A partir de la consulta hecha a expertos, representantes de gremiales de alcaldes, directivos de instancias del Estado relacionadas la gestión del municipio, representantes de instancias de formación que tratan el tema del desarrollo municipal, se obtienen una serie de temáticas consideradas como importantes si se quiere abordar el tema de la gestión de lo local en el nivel de posgrado, las cuales son presentadas en este apartado<sup>15</sup>.

##### **Caso de Guatemala**

En cuanto a las necesidades de formación señaladas por los entrevistados, es importante indicar que se encuentran priorizadas de diferente forma respecto al año 2009. Las mismas, corren en función de lo propuesto desde el Estado, y giran en torno a la necesidad de ordenamiento del territorio bajo una propuesta de generación de polos de desarrollo<sup>16</sup>.

Ante el crecimiento y concentración urbana, el presente gobierno plantea la Política de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial, el cual se espera sea la base para los próximos 50 años. De ahí, nace la propuesta de la Agenda Urbana por parte del Estado. La misma incluye aspectos económicos, de comunicaciones, competitividad y otros. Que se espera generen en ciudades regionales de tal forma que se articule lo urbano y lo rural.

---

<sup>15</sup> Es importante recordar lo explicado en el apartado metodológico en relación a la imposibilidad de agendar entrevistas para el caso de Nicaragua, por tanto, no se presentan resultados para este país.

<sup>16</sup> En el caso de Guatemala, es importante mencionar que la entrevista planificada con el Presidente de la AGAI no se realiza. El informante no asiste a la entrevista. Ello, podría marcar una ausencia en la consideración de otras temáticas relacionadas a la interculturalidad.



La migración pone presión a centros urbanos con mala infraestructura, sin planes de uso de suelo y sin institucionalidad para atender una población en búsqueda de oportunidades. Por estas razones necesitamos reparar esos territorios para convertirlos en ciudades ordenadas, incluyentes, competitivas y resilientes. Esto implica limitar la expansión urbana y cuidar los ecosistemas. (Agenda Urbana, pág.6)

Lo anterior, en atención al crecimiento la población urbana y la alta emigración a Estados Unidos y áreas metropolitanas como ciudad de Guatemala, especialmente la población adulta joven, es producto a la falta de oportunidades en los espacios rurales. Implica también una política de vivienda y desarrollo urbano. La idea es crear esos centros urbanos, crear ciudades en el área rural, no solo en el nivel de infraestructura pública, sino en la generación de capacidades y formación del recurso humano (Suchinni, Garrido y Martínez, Comunicación personal, noviembre 2016).

De ahí la propuesta de generar polos de desarrollo en espacios urbanos, históricamente desatendidos, o marginados en decremento de la inversión de los espacios metropolitanos que, sin embargo, no han tenido una correcta planificación ni ordenamiento territorial. Este es un eje central en la política gubernamental actual. La idea es articular lo local, lo rural y lo urbano, a partir de un Plan Nacional de Desarrollo cuyo énfasis sea el desarrollo en los territorios. Implica, por tanto, el desarrollo de ciudades intermedias que atraían inversión y recurso humano calificado, con ello creación de empleo.

Como indica la misma propuesta de Agenda Urbana, aunque instituido en la Constitución que las municipalidades deben formular, aprobar y ejecutar planes de ordenamiento territorial, su implementación real es aún un reto, donde son pocas las municipalidades que han implementado procesos de este tipo, dadas las “limitadas capacidades técnicas y apoyo necesarios para implementarlos” (Agenda Urbana, pág.14).

De ahí que la Agenda enlaza con el Plan Nacional de Fortalecimiento Municipal y con la Agenda Nacional de Competividad, que establece por un lado el fortalecimiento de las capacidades de los municipios, mientras que, en la Agenda, la creación de nodos urbanos según su vocación productiva, entre ellos los relacionados a manufactura, turismo, TIC y

software, frutas y vegetales, forestal y muebles, y prevé la construcción de viviendas en estas ciudades (Agenda Urbana, pág.13).

Para los diferentes entrevistados en el caso de Guatemala, las principales necesidades en formación giran en relación a las siguientes temáticas:

**Gestión del territorio y desarrollo.** Ante ello, la principal necesidad en cuanto a la formación de personal municipal identificada por los entrevistados, gira en torno a temáticas relacionadas con la gestión del territorio. Dentro de ello, la **planificación municipal**, el **ordenamiento territorial**, **desarrollo urbano**, el **municipio como agente de desarrollo económico local**. Entre otros de los temas que van de la mano con el desarrollo, desde la **perspectiva ambiental**, se encuentran el **manejo de desechos sólidos y el manejo del agua y saneamiento**.

También, y como producto de la falta de ordenamiento territorial, otros entrevistados enfatizan en el tema de **gestión del riesgo y cambio climático** (Galvez y Mack, comunicación personal, noviembre 2016). Estos temas también han sido destacados como importantes, siendo parte de los énfasis de instancias como la Confederación de Asociaciones Municipales de Centroamérica y el Caribe, CONCAECA<sup>17</sup>, aunado a las temáticas de **prevención de la violencia y descentralización**, según indica la Directora Ejecutiva Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM) y miembro de la Confederación, Cecilia García. En este sentido, no se deben de dejar de lado los diferentes desastres que ha sufrido Guatemala, y que tienen su origen en esa falta de planificación y ordenamiento territorial. Por ejemplo, el alud que arrasó con la colonia El Cambray II en el año 2015, en el municipio de Santa Catarina Pinula, el cual deja el saldo aproximado de doscientos ochenta fallecidos.

De igual forma, los entrevistados indican la importancia de formar en el tema de **servicios municipales**, especialmente los indicados en relación al **tratamiento de desechos, agua y saneamiento**. En general, todas las municipalidades deben de contar con un plan de tratamiento de desechos sólidos, sin embargo, según indican los entrevistados del INFOM,

---

<sup>17</sup> Según indica García, CAMCAECA incluye a Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá. Nicaragua no se encuentra en esta instancia. Esta instancia está unida

no hay capacidades instaladas en este sentido, donde temas como reciclaje aún no son tratados en el nivel municipal.

Existe también identificada la necesidad en temáticas de **gestión financiera municipal**. Como se indicaba anteriormente, las municipalidades no llevan a cabo los procesos de cobro de tributos como el IUSI, muchas de ellas por la falta de capacidad para realizar los avalúos respectivos, además del tema político. Se requiere formar a los funcionarios de tal forma que ese ordenamiento territorial y fortalecimiento municipal, pueda llevarse a cabo a partir de la respectiva administración financiera de los recursos municipales.

El **marco normativo**, las **políticas públicas** en el nivel municipal y nacional, su implementación, seguimiento y formas de monitoreo, son parte de los aspectos identificados como necesidades por algunos entrevistados. También se destaca el tema de la **descentralización** por parte de representantes de ANAM.

En general, llaman la atención sobre la necesidad de combinar la teoría con el **estudio de experiencias y casos específicos**.

#### **Competencias, habilidades, herramientas.**

Entre las habilidades blandas, algunos entrevistados señalan temáticas como relacionadas al **liderazgo para la gestión municipal**, entre ellos señalaron el **manejo de equipos de trabajo, manejo de organizaciones, y aspectos disciplinarios**.

A continuación, se presenta el resumen de las temáticas indicadas por las personas entrevistadas para el caso de Guatemala.

Tabla 8

Guatemala: Resumen de principales temáticas identificadas como importantes para el sector municipal

Áreas temáticas	Sub-áreas temáticas
Gestión del territorio	Ordenamiento territorial Planificación urbana y rural
Gestión del Desarrollo	Planificación municipal Desarrollo urbano

Áreas temáticas	Sub-áreas temáticas
	Municipio como agente del desarrollo económico local Prevención de la violencia
Gestión Ambiental	Gestión del riesgo y cambio climático Manejo de desechos sólidos (Visto también como un tema de servicios municipales) Manejo del agua y saneamiento (Visto también como un tema de servicios municipales)
Gestión Financiera Municipal	Gestión Tributaria (procesos de cobro, cálculo de tasas, avalúos) Administración financiera.
Normativa/Política	Marco normativo municipal y nacional Políticas públicas en el nivel municipal y nacional Descentralización

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas en noviembre 2016.

### Caso de Honduras

En el caso de Honduras, se sigue a tendencia a temáticas generales, relacionadas con aspectos como la gestión administrativa municipal en sus aspectos generales y de finanzas. En el tema de **administración municipal**, Guadalupe López rescata la necesidad de formación en el tema de **recursos humanos** y de las herramientas requeridas. Para entrevistados como Salguero, hay falencias en general en lo que refiere a la administración municipal en general. Aunque no mencionado directamente por los entrevistados como necesidad requerida, se hacen evidentes en las entrevistas aspectos relacionados al conocimiento e implementación de **procesos, sistemas de control y administración riesgo** en dichas instancias. Ejemplo, lo indicado por Cantarera “hay algunas alcaldías que, cuando hay ese cambio o transición de gobierno, los salientes tienden a llevarse todo, toda la información” (comunicación personal, noviembre 2016).

La **administración tributaria y finanzas municipales** (manejo de finanzas, catastro, gestión de cobros, entre otros). Entre ellos los temas específicos como la **administración financiera en asociacionismo municipal y mancomunidades** (gestión de cobros en mancomunidades), **cálculo y cobro** de tasas ambientales, **catastro** y otras.

Lo que queda es que los gobiernos locales hagan su propio esfuerzo, para que puedan hacer una mejora en la recaudación de los tributos. Reducir los altos índices que tienen de mora tributaria. Eso es un gran lío, y separando cualquier tipo de interés político partidario, que es lo que realmente se provoca por esa falta de voluntad política de cobrar lo que se debe cobrar, independiente de quien sea. Y aplicar al articulado que demanda la Ley de Municipalidades sobre qué hacer en el caso de aquellos contribuyentes que han caído en mora (Cantarero, comunicación personal, noviembre 2016).

En el ámbito de la administración de recursos, el ciclo de la **administración del presupuesto** (formulación y liquidación del presupuesto), **racionalización de gasto de funcionamiento** y **control presupuestario**. También requieren conocimientos sobre como **captar recursos financieros** para el desarrollo.

Todos los entrevistados destacaron la importancia de formar en **Desarrollo Económico Local**. Considerando el proceso de organización, administración finanzas y generar políticas. Indican que, en el caso de Honduras, no hay experiencias reales en torno al desarrollo local. Este punto es fundamental en lo local, en especial para que los municipios tengan un papel real en el desarrollo.

Relacionado, una de las situaciones que está evitando el desarrollo de los municipios, según indica López, es la falta de **planificación sistemática para el desarrollo del municipio**. Se requiere el desarrollo de destrezas en relación a la **elaboración de planes de desarrollo municipal y coordinación interinstitucional e intermunicipal** a través de las mancomunidades. Lo que existen son planes de inversión y planes de desarrollo estratégico municipal que están desactualizados y no fueron consultados las autoridades y los ciudadanos.

Del año 2002 al 2010, hubo un boom de hacer planes estratégicos y entonces se contrataron consultores con apoyo de la Unión Europea, vinieron acá un montón de gente a hacer manuales, a hacer planes estratégicos de desarrollo y sin hacerlos con la comunidad, sin hacerlos con el gobierno local, entonces ahí... y que muchos de ellos son simplemente empresas de maletín que se dieron el lujo de hacer planes en unos escritorios y llevarlos al municipio y “este es el plan suyo”. Y entonces el alcalde

dijo: bueno, esto nunca me lo consultaron, entonces lo engaveto (López, comunicación personal noviembre 2016).

También se deben de integrar **herramientas para la planificación**, que apoyen en los **diagnósticos locales** y su correcta interpretación según indican entrevistados como Salgado. Por tanto, se debe ligar a conocimientos en el ciclo de proyectos (**formulación, ejecución y seguimiento y evaluación de proyectos**) para poder gestionar recursos. Para estas temáticas, se hace necesario cubrir también aspectos como **metodología de la investigación**.

Ligado a lo anterior, López indica que en algunos municipios se está trabajando la planificación con enfoque de **ordenamiento territorial**, principalmente en municipios b, c y d con normativa de la Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto No. 180-2003 del 2003). Esta normativa obliga a que el Estado mismo se planifique desde la parte municipal al mancomunado, departamental y nacional. Dentro de ello, es necesario integrar la **gestión del riesgo**, en especial la sensibilidad del país ante los desastres naturales. La **gestión ambiental y cambio climático**, y la **seguridad ciudadana y prevención de la violencia**, son temas en que viene trabajando instancias como CAMCAYCA, así resaltado por López, e igualmente promovidos por la cooperación internacional y necesarios en los contextos centroamericanos.

La **transparencia, rendición de cuentas o y empoderamiento de la ciudadanía**, son aspectos fundamentales para el desarrollo de la planificación y de los procesos de descentralización, de tal forma que se involucren con el desarrollo de la misma comunidad y los alcaldes reciban el soporte local, según indica Salguero y Morales. La parte de **ética** del funcionario público es fundamental según la Viceministra. Siguiendo con la lógica de la descentralización que se quiere implementar, se deben de reforzar conocimientos en cuanto **a participación ciudadana y herramientas** (entre ellos presupuestos participativos), **democracia local** y participativa, **empoderamiento de la sociedad civil**.

Son importantes el **marco normativo y legislación relacionada** (el marco regulatorio normativo, el proyecto de la Nueva Ley de Municipios, Proyecto de Ley de Finanzas Municipales, la misma Ley de Carrera Administrativa y el reglamento, la Ley de Agua Potable y Saneamiento). Temáticas como la **descentralización** (La política de descentralización, la Ley de descentralización y el reglamento de la ley). Se presenta aún

confusión conceptual entre los procesos de descentralización, desconcentración, transferencia según Macías y es una necesidad, en especial en relación a la reciente Ley, según indican los entrevistados como López, Fiallos y Morales.

El tema de la **mujer o equidad de género** fue mencionado como una demanda constante por parte de autoridades municipales según indica Morales, Fiallos y Cantarera.

Las mancomunidades tienen un rol importante en el ámbito municipal en Honduras. En especial, para brindar servicios. En la práctica, muchas municipalidades se unen para dar servicios o en la solución de algún problema común. Por tanto, la **gestión de servicios públicos municipales, y de mancomunidades**, es un tema importante al representar una alternativa viable en este y otros países de la región.

La **elaboración, evaluación y ejecución de política pública y legislación local**, es un tema resaltado por Fiallos y Cantarera, como fundamentales en el quehacer local.

#### **Competencias, habilidades, herramientas.**

- Inglés como segundo idioma.
- Capacidad analítica y de investigación. Herramientas para la elaboración de diagnósticos.
- Comunicación asertiva. Herramientas de la comunicación y la información.
- Negociación política. Tolerancia y manejo de conflictos.
- Liderazgo, habilidades directivas, inteligencia emocional.
- Manejo de herramientas tecnológicas, aplicaciones y programas del sistema operativo Windows o bien para la función municipal. Por ejemplo:
  - Herramientas para finanzas, como el Sistema de Administración Financiera Municipal o administración).
  - Herramientas tecnológicas que permitan la transparencia.
  - Para catastro (artview, por ejemplo).
  - Herramientas para la gestión de cobro. Herramientas para la administración.
  - Herramientas para manejar la formulación y liquidación del presupuesto.

A continuación, se presenta el resumen de las temáticas indicadas por las personas entrevistadas para el caso de Honduras:



Tabla 9

Honduras: Resumen de principales temáticas identificadas como importantes para el sector municipal

Áreas temáticas	Sub-áreas temáticas
Administración Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos humanos</li> <li>Procesos, sistemas de control y administración riesgo</li> <li>Herramientas para la planificación (por ejemplo, elaboración de diagnósticos locales, metodología de la investigación.)</li> <li>Gestión de proyectos (formulación, ejecución y seguimiento y evaluación de proyectos)</li> <li>Gestión de los servicios públicos municipales</li> <li>Gestión de los servicios públicos mancomunados</li> <li>Ética del funcionario público</li> </ul>
Gestión del Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo Económico Local</li> <li>Planificación sistemática para el desarrollo</li> <li>Elaboración de planes de desarrollo municipal</li> <li>Coordinación interinstitucional e intermunicipal</li> <li>Planes de desarrollo en mancomunidades</li> <li>Seguridad ciudadana y prevención de la violencia</li> <li>Mujer o equidad de género</li> </ul>
Gestión del Territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ordenamiento territorial</li> </ul>
Gestión Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión del riesgo y cambio climático</li> </ul>
Gestión Financiera Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión Tributaria (procesos de cobro, cálculo de tasas, avalúos)</li> <li>Administración financiera municipal</li> <li>Administración financiera en asociacionismo municipal y mancomunidades</li> <li>Administración del presupuesto (formulación y liquidación del presupuesto)</li> <li>Racionalización del gasto de funcionamiento y control presupuestario</li> <li>Captación de recursos financieros para el desarrollo</li> </ul>
Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparencia, rendición de cuentas o y empoderamiento de la ciudadanía</li> <li>Herramientas para la participación ciudadana (entre ellos presupuestos participativos)</li> <li>Democracia local y participativa</li> <li>Empoderamiento de la sociedad civil.</li> </ul>
Normativa/Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marco normativo municipal y nacional</li> <li>Elaboración, evaluación y ejecución de política pública y legislación local</li> <li>Descentralización</li> </ul>

## Caso de El Salvador

En el caso de El Salvador, los entrevistados señalan entre las necesidades de los municipios, el generar sus propios recursos. En especial, ante la dependencia de los recursos del FODES, se hacen necesarios temas relacionados a la **gestión presupuestaria** (formulación, ejecución, evaluación), la **administración tributaria y finanzas municipales** (generación de recursos, gestión de cobros y recuperación de mora, fortalecimiento tributario, control e ingresos). Este tema es fundamental, en especial porque muchas de las municipalidades funcionan con déficit financiero lo que afecta finalmente en la prestación de servicios. El tema de la gestión del presupuesto es considerado importante, desde la formulación, la liquidación y su ejecución.

La **formulación, ejecución y seguimiento y evaluación de proyectos**, así como la **evaluación del impacto** es considerado importante entre los entrevistados, pues son tareas del quehacer municipal. Donde también se debe destacar que en la normativa se encuentra instituido el desarrollo de programas o proyectos para apoyar la **niñez y adolescencia**, así como del fortalecimiento de la **igualdad de género**.

De igual forma, **fortalecer las capacidades legislativas de los municipios**. De establecer ordenanzas en un contexto donde existen consejos municipales que solicitan a instancias del gobierno central que realicen las ordenanzas por ellos, ante su desconocimiento de cómo realizarlas. De tal forma que el sistema logre efectivamente funcionar. Con ello, la elaboración de **política pública y legislación local**, es necesaria en función por lo instituido en el Código Municipal y está relacionado directamente con la emisión de leyes para la generación de impuestos municipales. Aspecto importante, ante la necesidad de generación de ingresos financieros por parte de los municipios. Relacionado, conocimientos en torno al **marco normativo y legislación relacionada**, así como de la **descentralización**.

El tema de la participación no es considerado prioritario por algunos entrevistados, debido a la lógica participativa de la sociedad civil salvadoreña. Como indica uno de los

entrevistados, falta conocimiento sobre **cómo hacer que esa participación pueda conllevar a acciones efectivas**, como resume Ramos, “con franqueza tenemos experiencias de participación (...) lo que tenemos que construir es gobierno” (comunicación personal, noviembre 2016).

Sin embargo, otros entrevistados lo destacaron como importante, especialmente en el ámbito de herramientas para la **transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía**. Es importante indicar también que, dentro del Código Municipal, uno de los títulos refiere a participación ciudadana y transparencia.

El tema de la **planificación estratégica y la elaboración de planes de desarrollo municipal** fueron destacados por los informantes clave. En este punto, en la legislación se encuentra la necesidad de elaboración de dichos planes, tanto de instancias estatales como gobiernos locales. Empero, como indicaron los entrevistados, muchas de las municipalidades se encuentran con déficits en cuanto a la generación de los mismos. Aspecto relacionado también al tema de **ordenamiento territorial**, alternativas económicas para los municipios y por tanto con el **desarrollo económico local**, también instituido en el Código Municipal.

Planificación en particular. Hay mucha falencia en los municipios en materia de planificación municipal. De hecho, El Salvador está procurando legislar en función de eso. Para que no solamente las instituciones del aparato estatal sino también para que los gobiernos municipales, por mandato de ley, tengan que elaborar su propio plan (...) han tardado un poco en función de esto porque, según lo había dicho Casa Presidencial, a partir de enero se iba a promover este cuerpo de ley en la Asamblea Legislativa. (Castillo, comunicación personal, noviembre 2016)

Entre los temas considerados fundamentales a incluir en una maestría se encuentra también el de **ordenamiento territorial y gestión urbana**. El país ha pasado a ser mayormente urbano es un porcentaje que ronda el 65%, según indica Rodríguez, en medio de un crecimiento desordenado de los centros urbanos y alta concentración población como indican varios entrevistados, que repercute en todo el quehacer municipal y las oportunidades que tienen los municipios para gobernar. Aunado a este tema, la **gestión del riesgo** y la **gestión ambiental**, destacados también por entrevistados.

Es destacado también el área de **administración municipal**, y con ello lo relacionado a recursos humanos, contratación de personal, descripción de puestos, cumplimiento de metas, aspectos de la Ley de Carrera Administrativa Municipal y herramientas relacionadas.

La **gestión de servicios municipales**, es visto como aspecto clave, en especial por el tipo y cantidad de competencias municipales instituidas, en contextos con limitaciones presupuestarias.

La **metodología para la investigación** fue mencionada por algunos entrevistados.

#### **Competencias, habilidades, herramientas.**

- Capacidad analítica y de investigación
- Análisis estadístico
- Comunicación asertiva
- Tolerancia y manejo de conflictos
- Negociación política
- Trabajo en grupo
- Organización
- Liderazgo
- Manejo de herramientas tecnológicas
- Cultura política

A continuación, se presenta el resumen de las temáticas indicadas por las personas entrevistadas para el caso de El Salvador:

Tabla 10

El Salvador: Resumen de principales temáticas identificadas como importantes para el sector municipal

Áreas temáticas	Sub-áreas temáticas
Administración Municipal	Herramientas para la planificación (por ejemplo, elaboración de diagnósticos locales, metodología de la investigación.) Gestión de proyectos (formulación, ejecución y seguimiento y evaluación de proyectos) Planificación estratégica municipal Gestión de los servicios públicos municipales
Gestión del Desarrollo	Desarrollo Económico Local Planificación sistemática para el desarrollo Mujer o equidad de género (Planteamiento de proyectos) Niñez y adolescencia (Planteamiento de proyectos)
Gestión del Territorio	Ordenamiento territorial y gestión urbana
Gestión Ambiental	Gestión del riesgo y gestión ambiental
Gestión Financiera Municipal	Gestión Tributaria (procesos de cobro, cálculo de tasas, avalúos, recuperación de mora) Administración financiera municipal Administración del presupuesto (formulación, ejecución y liquidación del presupuesto) Captación de recursos financieros para el desarrollo
Participación Ciudadana	Cómo hacer efectiva la participación ciudadana Transparencia, rendición de cuentas o y empoderamiento de la ciudadanía Herramientas para la participación ciudadana (entre ellos presupuestos participativos) (En la Ley normada)
Normativa/Política	Marco normativo municipal y nacional Elaboración, evaluación y ejecución de política pública y legislación local (Propuestas de proyectos de ley para la generación de impuestos municipales) Descentralización

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas en noviembre 2016.

## Caso de Costa Rica

Para la Directora Ejecutiva del IFAM; M.Sc. Obando, tres son las grandes áreas de conocimiento requeridas en un posgrado. La primera de ellas la **planificación**, le sigue el **ordenamiento territorial** y por último el **liderazgo técnico**. Sin embargo, en términos

generales, el tema de la gestión municipal tiene dos componentes: el político y el técnico, los cuales deben lograr articulación.

**Planificación municipal.** Según la Directora del IFAM, las municipalidades tienen la necesidad de mayor enfoque en la Planificación. Las mismas, cuentan con herramientas que desde Contraloría se quieren implementar, pero hay debilidades en la práctica.

Este es un tema que hay que trabajar muchísimo a nivel de gestión. Porque en la medida que nosotros podamos tener procesos de planificación de mediano plazo, hablemos de cinco años, estructurados, y donde nosotros alineamos tanto nuestro plan de desarrollo cantonal, nuestro plan estratégico municipal, el plan de gobierno de la alcaldía y que eso anualmente se vuelque en un plan anual operativo, no vamos a poder alcanzar los índices de desarrollo (Obando, comunicación personal, agosto 2016)

Los municipios deben ser capaces de gestionar su desarrollo, en especial porque poseen problemas de atracción de capital para inversión y riesgos. Para Obando, es un tema de cómo se presupuesta, de cómo se ejecuta y de falta de claridad de las estrategias para aplicar las leyes (**conocer adecuadamente la normativa**), por ejemplo, la Ley de Contratación. Por tanto, las **finanzas municipales y la planificación** son fundamentales, en especial conocimientos sobre como **captar recursos financieros para el desarrollo**. Trata temas relacionados a la **planificación, ejecución y evaluación de proyectos**. En especial si se piensa en que deben llevarse a cabo procesos de contratación administrativa, que deben estar ligados a la **planeación municipal** y al **presupuesto municipal**.

Para poner un ejemplo, la Ley 9329, la Ley de la Red Vial Cantonal. Usted llega a la municipalidad, nosotros diseñamos un producto financiero para esa Ley. Yo llego y le digo al alcalde: tenemos que demostrarle al gobierno central que la municipalidad puede ejecutar. Pero no tienen un plan quinquenal. Y el técnico además se lo brinca. No hay una cultura de planificación real, entonces, si yo quiero ejecutar mil millones a partir de enero porque además en este país tenemos que aprovechar la época seca para hacer obra, entonces yo, cuando estoy construyendo mi presupuesto estoy incorporando en mi presupuesto las obras que voy a construir y estoy definiendo si la

tercerizo, si la construyo, estoy definiendo todo. Yo debería tener carteles licitatorios listos y en proceso de contratación, para amarrar contratos en diciembre, para dar orden de inicio en enero. ¿Cuántas municipalidades hacen eso? (Obando, comunicación personal, noviembre 2016)

El **ordenamiento territorial**, es un tema considerado de relevancia, pero haciendo hincapié en la distinción entre el ordenamiento en espacios urbanos, en espacios costeros y en los espacios rurales, vinculado con el modelo de desarrollo. Esto está relacionado a temáticas como el congestionamiento vial, la atracción de recursos e inversión de capitales al municipio, la gestión del riesgo. Se trata entonces de procesos de ordenamiento territorial como un todo. Es una política general que cruza gestión ambiental, prestación de servicios, infraestructura, regulación urbana, catastro no sólo como herramienta, sino como gestión, planificación urbana.

Por otro lado, las decisiones en general y en específico las relacionadas a las inversiones, deben basarse en estudios y a su vez, las estrategias de desarrollo deben basarse en el análisis de la realidad y alternativas estudiadas por los profesionales y técnicos de las distintas áreas del gobierno local. Por ejemplo, el presupuesto debe orientarse en lo revelado por los datos, buscando como meta última la eliminación de las brechas sociales. Además, el tema de los **servicios públicos** se debe siempre trabajar con el **enfoque sostenible**, es decir, que las tarifas públicas costearan el mantenimiento de la sostenibilidad del cantón. Lo anterior, implica tanto la formación en temas técnicos, por ejemplo, el costeo de los servicios, pero también en el **tema de razonamiento político respecto a la sensibilización sobre la importancia para el desarrollo que los servicios logren ser sostenibles** y no se piense en relación a los costos políticos.

La **administración tributaria municipal y finanzas municipales**, se vuelve indispensable según Badilla, mientras la administración tiene que ver con el gasto, las finanzas tienen que ver con el ingreso. Lo anterior, implica temáticas como **tramitología** en el área de gestión de licencias comerciales, el **cobro de tasas**, pero también debe verse el tema de la **planificación y desarrollo comercial del municipio**.

Implica ver el tema de la **administración tributaria** como más estratégica. De tal forma que dé insumos a futuros inversionistas y a la misma ciudadanía. Es decir, que permita el **conocimiento sobre el mercado** y permita a los funcionarios **identificar nichos de mercado no explotados** y lograr el **mercadeo del municipio**. Implica la **administración de licencias comerciales y el mercadeo local**.

De tal forma que los funcionarios deben tener las herramientas y la capacidad de **análisis** sobre cuál es el **tipo de negocios** que se deba incentivar, considerando la cultura local, la **capacidad de generar estadísticas**, de tal forma que coaccione en la generación de empleo.

Dentro de ello, el **desarrollo económico local**, que tienen que ver con indicadores. De tal forma que se sepa realmente incentivar el desarrollo comercial, sean capaces las municipalidades de crear y manejar estadísticas e indicadores, tanto comerciales como sociales, y crear alternativas de empleo cantón.

La **gestión social integral**, lo que cubre temas como equidad de género, niñez y adolescencia, violencia doméstica, persona joven, ley 7600, adulto mayor, masculinidades, que son temas que la municipalidad está obligada ya sea por convenios o leyes. Implica la sensibilización y conocimiento sobre estos temas. ¿Cuál es el aporte del cantón en el desarrollo? Que se sensibilice a ver como inversión y no como gasto que actualmente se ve así. Estos temas que requieren de sensibilización entre profesionales de otras ramas diferentes a las ciencias sociales y permitiría realmente enfocar el desarrollo económico local y desarrollo social. (Badilla, comunicación personal, setiembre 2016)

Por tanto, tiene que ver con temáticas como la **administración y gestión de pymes**, de **generación de indicadores de desarrollo**, **administración tributaria**, **gestión social**. Se requiere, por tanto, la capacidad para la **interpretación o lectura de índices de desarrollo**, con ello, temas como la **metodología para la investigación y temas de evaluación**.



Hay, asociado a la gestión, el análisis de índices (...) Lo que pasa es que de nada sirve tener "n" cantidad de índices si yo, como técnico, no tengo la capacidad de hacer la lectura apropiada de ellos (...). Entonces se invierte mucho dinero, hay mucho esfuerzo, y son elementos a ser considerados en el proceso de toma de decisiones. Pero nosotros, como funcionarios públicos, nos cuesta mucho hacer esa lectura, ese análisis, para poder alinear todos esos resultados en nuestra oferta técnica, en este caso desde IFAM, y desde los gobiernos locales deberían analizarse o tener alguna capacidad para analizar y mencionar por donde debo generar mayor inversión a nivel cantonal, alineado nuevamente a mi estrategia de desarrollo cantonal (Obando, comunicación personal agosto 2016).

El tema del **desarrollo organizacional** es fundamental y necesario. Implica la **vinculación** de las municipalidades y organizaciones con **los planes de desarrollo nacional y municipal**, con las necesidades de la ciudadanía, las organizaciones y fuerzas vivas de las comunidades con los diferentes planes desde el estado. Que se conozca realmente como hacer los planes de desarrollo y de gobierno local vinculados con las otras instituciones estatales y locales. Da pie a la **planificación local** y sus diferentes **estrategias**. Como se vincula con las diferentes fuerzas vivas, con la **planificación participativa y sus herramientas**, por ejemplo, los **presupuestos participativos**. En este aspecto según Badilla, hay un desconocimiento y déficit importe en cuanto a cómo vincular lo local y lo nacional, así como el uso de las diferentes herramientas existentes.

En el ámbito es considerado fundamental por Badilla, desarrollo organizacional se debe incluir la **gestión por procesos**, donde por procesos no se tiene mayor conocimiento ni se imparte en los procesos de formación en el país.

Se debe incentivar la **gestión procesos, enfocada al ciudadano**. Según lo estudiado por la UNGL, en Costa Rica y Latinoamérica este énfasis no se ha venido a aplicar. Hay experiencias exitosas en España. Este tema refiere a lograr que la municipalidad sea eficiente, con una mejor gestión e incidencia en el desarrollo porque convierte al funcionario en un servidor ciudadano. Lo anterior, implica un proceso más cualitativo de la gestión porque se asume la orientación al logro y a los resultados, la orientación al detalle, al servicio

al cliente. Es decir, orientado a buscar resultados y logros, y no por el cumplimiento de tareas específicas.

En las municipalidades exitosas a nivel mundial, es la que se trabaja por procesos, porque se evidencian los resultados. Y, además, eso privilegia al ciudadano como centro de la gestión. Entonces, se privilegia en los procesos. La gestión funcional privilegia al funcionario (...) Porque cambiamos de alcalde, cambiamos de modelo, pero la municipalidad sigue siendo la misma, hay más dinero, hay más recursos, pero solamente que hacemos un poquito más de cosas, pero la gestión sigue siendo lenta...no vemos el desarrollo, no vemos una municipalidad haciendo de gobierno local. Entonces, yo siento, que mucho tiene que ver con organización, con empoderamiento (...) me cambia la visión del funcionario. Me convierte al funcionario en un servidor ciudadano (...) si estamos hablando de un proceso, entonces vamos a buscar soluciones... entonces vamos a decir "esa calle vamos a ver cómo lo resolvemos (...) vamos a buscar cómo resolvemos entre los vecinos, con una participación ciudadana. Entonces es el enfoque que yo tenga como funcionario, es la orientación al logro. Entonces ahí entra muy claro lo que son las competencias, el enfoque de competencias del funcionario público municipal. (Badilla, comunicación personal, setiembre 2016)

Las **finanzas municipales** deben ir ligados con esas necesidades del desarrollo del cantón, que deben ser priorizadas en base a las necesidades de la ciudadanía y de un carácter estratégico para la municipalidad a través del **presupuesto participativo**. Actualmente, se puede decir que hay déficits entre los funcionarios y autoridades municipales en cuanto a cómo se implementan este tipo de herramientas. La **rendición de cuentas a la ciudadanía** es otro de los temas a tratar. Este tema, está fortalecido en la Ley 8810, artículo 14 y 16, que establece como obligatoria la fiscalización social, por tanto, entre las competencias y temáticas a desarrollar están involucradas aquellas referidas a los procesos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía y herramientas para la participación ciudadana. En su artículo 15, se establece la obligariedad de la consulta y de presupuestos participativos.

El **tema de la seguridad ciudadana**. En este sentido, abrir espacios de discusión y reflexión sobre ¿cuál es o debe ser el papel de la municipalidad en este tema? Implica un

tema de investigación sobre cuál debería ser el papel de la municipal. De igual forma, el tema de la policía municipal, ¿cuál debe ser su alcance, su acción y sus limitaciones? Es represiva o no.

En el ámbito cultural, la **gestión cultural** y el tema de la **identidad cultural de un municipio**, que refieren a los usos y costumbres, celebraciones, desarrollo de disciplinas autóctonas, por ejemplo, de la música, rescate cultural, tradiciones, arte. De tal forma que se logren diferenciaciones de los municipios. La identidad de un pueblo es la base de su desarrollo, de su sentido de pertenencia.

El tema de la **descentralización** en Costa Rica es aún un tema pendiente. Tiene que ver con la Reforma del Estado bajo un modelo centralista. Por tanto, un punto de análisis en un posgrado tiene que ver con espacios de reflexión sobre esos procesos de descentralización del Estado hacia la gestión municipal y desde los gobiernos municipales hacia la ciudadanía, según Badilla. ¿Cuáles son las vías?, ¿qué procesos implica?, ¿cuál sería la reforma del Estado requerida?

Ver las **experiencias de otros países en el tema de descentralización** debe ser uno de los temas. Experiencias de países más avanzados con transferencias de recursos.

Actualmente, para Badilla, Costa Rica es uno de los más centralistas de América Latina bajo el modelo de una democracia madura como la que tenemos. Lo anterior, también implica conocer sobre experiencias exitosas de estados centralistas. Es decir, “los pros y contra. La ruta exitosa. Ver los temas de relaciones de poder entre las diferentes fuerzas y grupos de presión que tienen a continuar con el modelo centralista” (Badilla, comunicación personal, setiembre 2016).

También, se debe abrir el espacio para formar en **herramientas para la elaboración de política pública desde la base**, desde lo local y su vinculación con la política pública nacional.

¿Cómo operacionalizar una política pública, para que no quede nada más en un concepto? ¿Cómo se lleva a la práctica, cómo se induce? (...) el tema de **negociación política** más que resolución de conflictos (...) la negociación política como un **tema integral de la gestión política local**. Tiene que ver con la negociación. Tiene que ver

con la toma de decisiones. Tiene que ver con la **elaboración de diagnósticos cantonales** para efectos políticos. Tiene que ver con un subtema que es la **comunicación política**. Que hay que divulgar. Cómo se debe divulgar. El **manejo de la prensa, la comunicación interna, la comunicación ciudadana**... cómo llevo los mensajes a la ciudadanía. ¿Cómo le llevo la información? ¿Cuáles son los canales de comunicación? Lo que tiene que ver con **redes sociales, temas de manejo de páginas web**. (Badilla, comunicación personal, setiembre 2016)

### **Competencias, habilidades, herramientas.**

- Investigación y evaluación. Análisis e interpretación de información y vinculación a gestión y toma de decisiones.
- Trabajo en grupo y equipos de trabajo.
- Negociación política.
- Enfoque por resultados, enfoque por logros.
- Orientación al detalle.
- Adaptabilidad al cambio y promoción de empresas según las oportunidades del mercado.
- Servicio al cliente y sensibilidad con el cliente.
- Sensibilización sobre el *liderazgo técnico* en las decisiones y la planeación institucional. Es el enfoque alineado al desarrollo cantonal.

A continuación, se presenta el resumen de las temáticas indicadas por las personas entrevistadas para el caso de Costa Rica:

Tabla 11

Costa Rica: Resumen de principales temáticas identificadas como importantes para el sector municipal

Áreas temáticas	Sub-áreas temáticas
Administración Municipal	Herramientas para la planificación (por ejemplo, elaboración de diagnósticos locales, metodología de la

Áreas temáticas	Sub-áreas temáticas
	<p>investigación, para la evaluación de la gestión, lo instituido desde la Contraloría General de la República para la planificación, de la generación de indicadores y su interpretación)</p> <p>Gestión de proyectos (formulación, ejecución y seguimiento y evaluación de proyectos)</p> <p>Planificación estratégica municipal</p> <p>Liderazgo del análisis técnico en la toma de decisiones del municipio</p> <p>Articulación de aspectos políticos y análisis técnico en la toma de decisiones municipal</p> <p>Procesos de contratación administrativa</p> <p>Enfoque sostenible de los servicios públicos</p> <p>Gestión municipal por Procesos, enfocada al ciudadano</p> <p>Comunicación política (manejo de la prensa, la comunicación interna, la comunicación ciudadana, redes sociales, temas de manejo de páginas web)</p> <p>Negociación política</p>
Gestión del Desarrollo	<p>Desarrollo Económico Local</p> <p>Planificación sistemática para el desarrollo (Vista desde un enfoque integral que cruza gestión ambiental, prestación de servicios, infraestructura, regulación urbana, catastro no sólo como herramienta, sino como gestión, planificación)</p> <p>Administración y gestión de pymes</p> <p>Gestión social integral (que incluye temas como la equidad de género, atención a la niñez y adolescencia, prevención de la violencia doméstica, Ley 7600, atención del adulto mayor, masculinidad, y otros)</p> <p>Generación de empleo y promoción de negocios según características sociales, culturales y económicas del municipio</p> <p>Desarrollo organizacional (Vinculación entre municipalidades, instancias del Estado, y organizaciones de la sociedad civil)</p> <p>Seguridad ciudadana</p> <p>Gestión cultural y el tema de la identidad cultural de un municipio</p>
Gestión del Territorio	<p>Ordenamiento territorial (Diferenciando realidades rurales, urbanas, costeras)</p>
Gestión Ambiental	<p>Gestión del riesgo y gestión ambiental</p>
Gestión Financiera Municipal	<p>Gestión Tributaria (procesos de cobro, cálculo de tasas, avalúos, recuperación de mora, tramitología en el área de gestión de licencias comerciales)</p>

Áreas temáticas	Sub-áreas temáticas
	Administración financiera municipal Administración del presupuesto (formulación, ejecución y liquidación del presupuesto, en especial según las normas que rigen en el país desde la Contraloría) Captación de recursos financieros para el desarrollo (Atracción de capital para inversión y riesgos) Planificación y desarrollo comercial del municipio (Implica la capacidad de identificar nichos de mercado no explotados y lograr el mercadeo del municipio)
Participación Ciudadana	Transparencia, rendición de cuentas o y empoderamiento de la ciudadanía Herramientas para la participación ciudadana (entre ellos presupuestos participativos)
Normativa/Política	Marco normativo municipal y nacional (Por ejemplo, la Ley de Contrataciones) Elaboración, evaluación y ejecución de política pública y legislación local (Propuestas de proyectos de ley para la generación de impuestos municipales) Descentralización

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas en noviembre 2016.

## Caso de Panamá

En el caso de Panamá, se sigue a tendencia a temáticas generales, relacionadas con:

La **planificación estratégica** y la **elaboración de planes de desarrollo municipal participativos**, es un elemento indispensable para la aplicación de la descentralización y el desarrollo del país, así normado e indicado por las personas entrevistadas. Es el fundamento operativo de la Ley misma. Aunado, según entrevistados como Machuca, Panamá ha adolecido de un sistema nacional de planificación y de su instancia respectiva. En general, la Ley implica también la capacidad de tener un conocimiento sistemático de proyectos, es decir, la **formulación, ejecución, seguimiento y evaluación** de proyectos.

Entender que es la descentralización. Que no es solamente el tema financiero. Que yo creo que ese es el problema, el clientelismo que en este país se ha sostenido y se ha

alimentado gobierno tras gobierno, periodo tras periodo, pesa mucho. Entonces, el alcalde, el representante de corregimiento tienen que entender que no se trata de recibir un recurso que el gobierno central va a transferir, y no solamente es abordar temas de desarrollo o de implementación de proyectos, sin una planificación. Entonces el tema de planificación es una gran debilidad, que si usted me dice qué hace falta en Panamá, evidentemente es eso (...) porque inclusive ahora es más complejo, porque no es solamente un municipio que tienen que lograr su planificación. Tiene que venir desde una instancia provincial, distrital, hasta llegar a lo local. Entonces intervienen una serie de actores que van a ser partícipes de esa planificación territorial. (Suárez, comunicación personal, noviembre 2016)

Dentro de la Ley de descentralización se establecen mecanismos específicos de participación ciudadana en el desarrollo, así como de **auditoría social**. Por tanto, la **participación ciudadana y herramientas** (entre ellos **presupuestos participativos** y procesos para la **planificación participativa** con la ciudadanía), cobran importancia para el cumplimiento de la descentralización. La herramienta para la **participación ciudadana y creación de presupuestos y planes de desarrollo participativos**. Este tipo de procesos son obligatorios por normativa.

La presentación de **informes de labores**, de **herramientas para rendición de cuentas**. En especial, porque como indica uno de los entrevistados, debe pasarse por procesos de sensibilización y de formación de la ciudadanía y de las autoridades en el tema y existen 10 formas de consulta o participación ciudadana en la legislación panameña.

Eso hay que mencionarlo: no es fácil su aplicación. Es un gran reto que vamos a tener para el país para este año. Nuestras comunidades en Panamá no están como muy culturalizadas en cuanto a participar en cada una de esas cosas y nosotros tenemos que ir viendo como lo vamos a ir implementando (..) Yo tengo una planificación dividida en varias fases para llevar a cabo. La fase que le corresponde al municipio llevar a cabo en esa planificación con los fondos de descentralización, va a ser una fase donde el 100% de los recursos destinados a la inversión tienen que ser participativos. (Machuca, comunicación personal, noviembre 2017)

Con lo anterior, los temas de **transparencia y rendición de cuentas** son parte constitutiva, pero donde también esa formación se requiere para la misma ciudadanía o bien para que los funcionarios sean capaces de colaborar en esos procesos de formación de capacidades hacia la ciudadanía. En este punto, hay que recordar que se crea un perfil específico de técnico dentro de la municipalidad.

El tema del **desarrollo local y planificación del desarrollo**, es también un punto clave en los procesos de formación. Falta mucho desarrollo y concientización sobre la importancia de este tema al equipararse desarrollo con la creación de proyectos, es decir, una visión no sistémica y de corto plazo. Los temas de **desarrollo bajo una visión integral**, con ello consideración de lo social y del territorio son necesarios. Temas como el **ordenamiento territorial** (planificación, catastro) se hacen necesarios como parte de ello.

Panamá es un ejemplo de inequidad. De un modelo de desarrollo que ha priorizado el área metropolitana por el tema del mito que El Canal es la solución a todos nuestros problemas, por el área bancaria, por lo negocios. Tú pasas por Paitilla, ves los rascacielos, pero a pocos kilómetros de Paitilla, hay gente que nunca ha visto salir agua del chorro de su lavamanos y de su fregador. Entonces, en la misma ciudad, tú puedes encontrar Juntas Comunales ligadas al sector bancario, y Juntas Comunales de barriadas que surgieron, barriadas de emergencia, que mucha gente no tiene ni título de propiedad (Varela, comunicación personal, noviembre 2016).

En general, debido a factores como la alta movilidad del personal municipal, y déficits en gestión de la mayoría de las municipalidades, por lo que todas las temáticas relacionadas a la gestión son necesarias. Entre ellas, la **administración municipal**, la **administración tributaria y finanzas municipales**.

En el tema de la **administración municipal** señalan la administración del **recurso humano**, dentro de ello, también la importancia de sensibilizar sobre necesidad de contar y mantener con el recurso humano calificado en la municipalidad, con salarios competitivos. **Procedimientos de contratación pública** (normativa, aplicación y uso de portales), debido a la nueva dinámica de traspaso de recursos es importante.

En el tema de finanzas municipales, en general temas relacionados al **presupuesto público y controles** en el manejo de los recursos. La **gestión tributaria**, entre ellos **gestión**



**del cobro y generación de recursos.** También en el tema de **priorización de los recursos.** Que puedan ejecutar los recursos trasladados y generar fuentes nuevas.

El **marco normativo y legislación relacionada** es otro de los temas. Relacionado también a procedimientos diversos normados, por ejemplo, contratación pública, planificación ciudadana, contratación y temas de recursos humanos. También el tema de la **Descentralización** desde su **normativa** (la **Ley de Descentralización y el Reglamento de la ley**), y desde su **conceptualización**. En relación a la normativa, esta Ley sería el norte para el traslado de competencias a los municipios, por lo que debe ser ampliamente comprendida. Para entrevistadas como Suárez y Varela, aún quedan aspectos tendientes en relación a la sensibilización sobre la descentralización, pero también en relación a la comprensión del término, de lo que implica. Las diferencias entre **descentralización y desconcentración**, y lo que implica en el nivel teórico.

#### **Competencias, habilidades, herramientas.**

- Manejo de herramientas tecnológicas, aplicaciones y programas del sistema operativo Windows o bien para la función municipal (por ejemplo, para finanzas o administración). Actualmente, es el Portal Panamá Compras.
- Herramientas para procesos formales y gestión del riesgo. Por ejemplo, registro de acuerdos en reuniones y definición de prioridades.

A continuación, se presenta el resumen de las temáticas indicadas por las personas entrevistadas para el caso de Honduras:

Tabla 12

Panamá: Resumen de principales temáticas identificadas como importantes para el sector municipal

Áreas temáticas	Sub-áreas temáticas
Administración Municipal	<p>Planificación estratégica y la elaboración de planes de desarrollo municipal participativos (En este caso, toda la normativa de descentralización se centra en que la participación ciudadana es contemplada en todos los procesos de planificación para que sea válida)</p> <p>Herramientas para la planificación municipal con un enfoque de participación ciudadana en la misma</p> <p>Gestión de proyectos (formulación, ejecución y seguimiento y evaluación de proyectos)</p> <p>Administración del recurso humano</p> <p>Procesos de contratación administrativa pública (Desde la misma normativa, hasta la utilización de las aplicaciones informáticas para tramitar los procesos)</p>
Gestión del Desarrollo	Desarrollo Económico Local (Visión integral que considere lo social y lo territorial)
Gestión del Territorio	Ordenamiento territorial (Considerando los diferentes territorios y sus lógicas socioeconómicas y culturales)
Gestión Municipal Financiera	<p>Presupuesto público y controles en el manejo de recursos públicos</p> <p>Gestión Tributaria (procesos de cobro, cálculo de tasas, avalúos)</p> <p>Administración financiera municipal (planificación en el uso del presupuesto)</p> <p>Administración del presupuesto (formulación, ejecución y liquidación del presupuesto)</p> <p>Captación de recursos financieros para la ejecución de las competencias</p>
Participación Ciudadana	<p>Transparencia, rendición de cuentas o y empoderamiento de la ciudadanía (Auditoría social).</p> <p>Herramientas para la rendición de cuentas a la ciudadanía (Por ejemplo, la presentación de informes de labores)</p> <p>Herramientas para la participación ciudadana (entre ellos planes de desarrollo participativos y presupuestos participativos)</p>
Normativa/Política	<p>Marco normativo municipal y nacional (Por ejemplo, la Ley de Descentralización, de contratación pública, de participación ciudadana y otros)</p> <p>Normativa de descentralización y conceptualización</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas en noviembre 2016.

### **Confederación de Asociaciones Municipales de Centroamérica y el Caribe, CAMCAYCA**

La federación está conformada por las asociaciones de municipios de la región. Para entrevistados como Guadalupe López en Honduras, y miembros de la ANAM en Guatemala, se deben de considerar dentro del programa de maestría las temáticas prioritarias de la agenda de la CAMCAYCA. La misma tiene tres componentes:

- Cambio climático.
- Desarrollo Económico Local. Entra todo el proceso de administración, planificación, finanzas y políticas municipales. Sin separar el gobierno local, siendo el municipio como instancia de desarrollo local.
- Seguridad y Prevención.

## Percepciones de los Entrevistados Sobre la Oportunidad de un Programa de Maestría en Gestión Municipal en Centroamérica, Posibles Alianzas y Financiamientos

### Caso de Guatemala

En Guatemala, se identifica un proceso de planeación y de coordinación de acciones en cuanto a poder implementar procesos de formación de pregrado, grado y posgrado en el tema de gestión municipal. El INFOM, lleva a cabo procesos constantes de capacitación en temas relevantes, relacionados a finanzas municipales y planificación principalmente.

En cuanto a procesos de formación, hay una iniciativa de formación a partir de un convenio entre el Instituto de Nacional de Administración Pública, la Universidad San Carlos de Guatemala, USAC, y el Instituto de formación Municipal (INFOM), para crear procesos de formación en el nivel técnico universitario y de licenciatura, esperando posteriormente integrar el nivel de posgrado.

Actualmente, dicha iniciativa ya tiene definida una malla curricular en Licenciatura en Gestión Municipal, la cual contempla las especialidades en:

- Ordenamiento territorial y desarrollo urbano
- El municipio como agente de desarrollo económico local
- Servicios públicos municipales.

Los entrevistados del INFOM, consideran que, dentro de tal propuesta, la UNED puede llenar ese vacío de un posgrado en la temática. En una alianza que podría beneficiar a ambas universidades en el sentido que ellos recomiendan la alianza con una universidad local, en especial porque quien acredita los posgrados en el país es la USAC.

La propuesta indicada, sería desarrollada por la Escuela de Ciencias Políticas de la USAC. Indican que, actualmente, dicha Universidad se encuentra en un proceso de homologación con la Universidad de Costa Rica. De igual forma, el Director de la Escuela de Ciencia Política de la USAC, el Dr. Marcio Palacios Aragón, indicó que efectivamente la Propuesta de Técnico y Licenciatura en Gestión Municipal, ya estaba completa en cuanto a su programa de estudio y que espera en el año 2017 pasar por las aprobaciones últimas. Manifiesta además el interés de poder concretar en una alianza con la UNED para poder

implementar también el posgrado, donde la propuesta de educación a distancia es bastante llamativa para la Universidad.

En Guatemala, existe el posgrado de Maestría en Desarrollo Municipal de la Facultad de Ingeniería de la Universidad San Carlos de Guatemala. La misma, presenta un enfoque donde se tocan temáticas relacionadas a la gestión de lo local, desde la perspectiva de la administración pública y política, con cursos específicos para ello. Por ejemplo, temáticas como la normativa, políticas nacionales y municipales, gestión ambiental, ordenamiento territorial, administración de servicios públicos, planes de desarrollo urbano y rural, formulación de proyectos en ingeniería, presupuesto y contratación de servicios y obras, y financiamiento. Al ser consultado sobre la posibilidad de establecer convenios especiales, el Director Maestría en Ingeniería para el Desarrollo Municipal, Ing. Juan Carlos Fuentes, indica que tendría que pasarse por la presentación de una propuesta específica ante el Consejo de Escuela.

En el caso de la maestría mencionada, a partir de las entrevistas realizadas, se perciben diferencias entre la ANAM y el INFOM. Por un lado, el INFOM y la USAC ya se encuentran en vínculos avanzados respecto a poner en funcionamiento los grados descritos, con la Escuela de Ciencias Políticas, mientras la ANAM, considera importante establecer esos vínculos con la Maestría de la Escuela de Ingeniería. Sin embargo, el director de la maestría de la Escuela de Ingeniería indicada, no ha recibido solicitud de vinculación con ANAM para esos procesos. Mientras que se observa en el caso de la ANAM que aún se encuentran en procesos incipientes, donde se destaca que quieren realizar una Escuela de Gobierno desde ANAM y CAMCAYCA.

Existen otras universidades privadas que brindan el técnico municipal, sin embargo, según indican los entrevistados del INFOM, la misma atraviesa problemas para su reconocimiento en el país. Por lo tanto, ellos han venido estableciendo vínculos con la USAC al ser la Universidad Pública del país.

Por su parte, la Directora Ejecutiva de la ANAM, indica la importancia del nacimiento de la CAMCAYCA y que sería importante que esta iniciativa de posgrado sea considerada. Con este órgano, se quiere crear la Escuela de Gobierno Municipal, la cual busca crear un

técnico municipal de pregrado y grado el cual sea acreditado por la ANAM. Esperan que el ente rector sea la Universidad de San Carlos.

Según los entrevistados de la ANAM, hay una serie de acciones que esperan llevar a cabo para la creación de la escuela. Actualmente, se encuentran en el nivel de ideas y propuestas. Entre ellas, se pueden indicar según el Secretario de Coordinación Regional, ANAM, Juan Carlos Garrido:

- Impulsar una ley de servicio municipal, donde se quiere ligar a la creación de la Escuela de Gobierno con la obligación de llevar procesos de formación en la misma para poder optar por plazas en la carrera municipal.
- Impulsar dentro de la Ley la integración de una certificación mínima para los miembros de los consejos municipales a partir que se vean obligados, antes de entrar al cargo de posesión, llevar un curso de introducción.
- Se espera que el ente rector nacional de esa Escuela de Gobierno sea la USAC. Y que en el ámbito internacional sea a través de la COMCAYCA y alianzas con Universidades en los diferentes países. No excluyen la participación de otras universidades privadas.
- Creación de una Federación de Autoridades y Empleados Municipales.

Sin embargo, como se indicaba anteriormente, no se deslumbra una mayor claridad y se ubican dichos aspectos en el nivel de ideas y propuestas iniciales. Tampoco se visualiza que exista una congruencia o acuerdo entra las actividades propuestas por el INFOM y las que quiere proponer ANAM. Donde, en el caso del vínculo INFOM con USAC, se encuentra en un momento más avanzado según los entrevistados de dichas instancias.

En relación a la propuesta de ley de carrera administrativa municipal indicada por el representante de la ANAM, se puede indicar que no hay aún un proyecto de ley.

**Sobre las posibles formas de financiamiento.** En relación a las posibilidades de financiamiento, entrevistados del INFOM indican que algunas municipalidades, especialmente las de mayor tamaño, dan apoyo en becas a sus funcionarios y que en la actualidad se dan convenios entre municipalidades y universidades. Por ejemplo, un proceso

actual entre la Universidad Mariano Gálvez, de carácter privado, y la municipalidad de Guatemala, donde los funcionarios cuentan con becas del 50%.

En cuanto a cobertura tecnológica del país, consideran los funcionarios del INFOM cumple en cuanto a cobertura de servicios como internet.

Para Martínez y Meléndez, un tema clave en Guatemala a considerar es la situación del “pensum cerrado” en la que se encuentran muchos estudiantes de grado. Ello quiere decir que existen, mayormente, estudiantes de carrera de la USAC que terminan los cursos de licenciatura y los aprueban, pero no realizan la tesis de grado. Esa situación imposibilita que puedan continuar con estudios de posgrado. Ante tal problemática, algunos posgrados están utilizando la dinámica, a partir de convenios, donde a estudiantes en esta situación se les permite llevar el primer año de maestría para obtener la licenciatura. Otro aspecto fundamental a considerar es que cualquier posgrado debe ser reconocido por el sistema de estudios de posgrado de la Universidad de San Carlos.

**Sobre el modelo de educación a distancia.** Se presentan dudas entre algunos entrevistados sobre si el estudiantado se acostumbraría o adaptaría al modelo propuesto, al estar acostumbrados al modelo presencial. Sin embargo, reconocen que cada vez más se introducen esta modalidad educativa, a partir de cursos virtuales. Además, indican que las tecnologías y su uso es cada vez más común.

Por otro lado, reconocen que la oportunidad de tener una doble titulación e internacional, y que esa profesionalización ayude a mejorar las condiciones laborales, a partir de la certificación que el INFOM quiere realizar, apoyaría en temas como la estabilidad y mejora en sus condiciones de vida. Indican que la oferta, puede llamar la atención en especial a profesionales en puestos directivos.

## Caso de El Salvador

Actualmente se dan procesos de capacitación en temáticas relacionadas a la gestión municipal, por parte de instancias como el ISDEM o el COMURES, sin embargo, ante la situación mencionada de inconsistencias en la estabilidad del personal en muchos municipios, estos procesos no se ven necesariamente aprovechados por las municipalidades. Entre los procesos de capacitación del ISDEM, se brinda planificación financiera, administrativa y legal, medio ambiente, y otros.

En el país, no hay una oferta específica para la formación y especialización en la gestión municipal. Existen posgrados en temáticas como el desarrollo económico local.

En relación a la propuesta de un posgrado, específicamente de una maestría bajo la modalidad de educación a distancia, los entrevistados consideran que sí sería atractiva. Sin embargo, indican que se presenta la necesidad de crear alianza con una entidad educativa local. Ramos, indica la necesidad de considerar los tiempos institucionales de las universidades públicas, donde puede ser más ventajoso considerar universidades de tipo privado para evitar inconvenientes en ese sentido, la UCA y la Universidad Don Bosco. Por su parte, es importante mencionar que FLACSO ha llevado a cabo diplomados en alta gerencia donde lograron una alta convocatoria de 200 funcionarios en el transcurso de 3 años, y donde la mitad de las plazas era cubierta por el Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local, FISDL.

**Sobre las posibles formas de financiamiento.** No se podría considerar que las municipalidades tengan mayor oportunidad de contar con partidas para la formación y especialización de su personal municipal por las limitantes económicas que atraviesan muchos municipios y su dependencia de las transferencias del Estado. Por tanto, se interpreta que actualmente no existe una congruencia entre la carrera administrativa municipal y procesos de formación y especialización en la temática, de tal forma que se pueda considerar vinculante en la actualidad. Por su parte, la carrera no se está implementando a cabalidad. Como indican los entrevistados, algunas municipalidades generan más estabilidad, pero no es la regla.



Se recomienda establecer alianzas con otros fondos para la obtención de becas de estudio. Uno de ellos, puede ser el FISDL. Algunas municipalidades apoyan procesos de formación mediante becas. Mientras que, a través de recursos propios, algunos alcaldes o técnicos están llevando esos procesos formativos. Se recomienda, establecer vínculos con el mismo con el fin de exponer la propuesta del posgrado, en alianza con otra universidad.

Lo anterior, por lo explicado en la descripción del contexto en El Salvador, donde aún no se garantiza la estabilidad del personal municipal y las municipalidades tienen retos importantes en cuanto a sus competencias, con recursos que se tornan escasos al depender mayormente de los traslados de fondos del Estado. Ello, con la intención de generar en una mayor posibilidad de matrícula e inclusión de funcionarios municipales de diversos municipios. Por ejemplo, la maestría de la UCA, no ofrece becas, lo que presenta una situación de difícil acceso para los funcionarios municipales según indican entrevistados, por el costo de la vida en este país dolarizado. Se puede considerar un lujo por tanto, ingresar a una maestría.

**La modalidad de educación a distancia para un posgrado.** La modalidad de educación a distancia es vista como positiva. Entrevistados indican que en cuanto al acceso y el uso de herramientas tecnológicas no sería un problema, en especial por el nivel que se está ofertando.

### **Caso de Honduras**

La SETCAM está en el proceso de la creación de un Instituto de Desarrollo Municipal para los procesos de capacitación y actualmente con el apoyo de la cooperación española, se está en un proceso de construcción de una sala virtual para empezar a capacitar a técnicos municipales. Ya se tiene un convenio con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, donde se ha creado ya un Técnico en Gestión Municipal. A partir de estas acciones, se espera promover que cada técnico municipal saque especializaciones en temáticas como tesorería, recursos humanos, planificación, catastro y otros, según indica López. También, se encuentran ligados a la Licenciatura en Desarrollo Local de la UNAH, donde actualmente se encuentran en proceso de graduación varios funcionarios, donde estos mismos estudiantes

están construyendo manuales (organización y funciones, reclutamiento y selección, puestos y salarios, manual de evaluación y otros) municipales como parte del servicio social universitario, donde tienen que hacer un diagnóstico.

En relación al acceso que tienen los empleados públicos a este tipo de formación López indica que actualmente, la propuesta existente refiere a la Maestría en Desarrollo Económico Local de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, adscrita al departamento de Sociología y en el nivel técnico, el técnico universitario en Desarrollo Municipal. La universidad, solo se encuentra en la capital y que se ha solicitado a la Universidad que atienda en los territorios. Se espera que el técnico municipal y la licenciatura, se puedan impartir en modalidad virtual y en fines de semana en otros espacios diferentes de la capital. A partir del Instituto, se espera brindar los módulos en el tema de legislación referida, el Ministerio de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización estaría a cargo del módulo de planificación municipal, y el control administrativo que estaría a cargo del Tribunal Superior de Cuentas, impartido tanto para técnicos municipales como para alcaldes.

En este momento no hay un proceso de capacitación constante a los técnicos municipales, pero si se han logrado procesos de vinculación en función a ello como por ejemplo con la UNAH. Se están conformando procesos para la concreción del Instituto y con ello, hacer posible estos procesos de capacitación. En este aspecto, directivos del proceso del SETCAM y del Instituto tienen clara la necesidad de sistematizar y ordenar los procesos de capacitación en el país, de tal forma que se responda a las necesidades identificadas por estas instancias y no a las agendas propias de los oferentes, según enfatiza López (comunicación personal, noviembre 2016).

En el caso de la propuesta del posgrado, se recomienda en términos generales hablar de Gerencia Municipal. Es decir, esa formación integral que permita no sólo conocimientos sobre cómo administrar en los diferentes ámbitos, sino como gestionar el desarrollo de un municipio.

**Sobre las posibles formas de financiamiento.** En relación a las posibles formas de financiamiento de propuestas de este tipo, entrevistados destacan la posibilidad de gestión de becas desde el Estado, a partir del Congreso Nacional, a través de una propuesta. Otro podría ser a partir del financiamiento de los mismos municipios o de la cooperación internacional o bien por medio de instancias como la SETCAM o el Viceministerio de Gobernación y Descentralización donde su Viceministra Morales, con el Tribunal Superior de Cuentas, indica que se pueden efectuar convenios y garantiza becas para funcionarios municipales y de instancias del Estado como ese Ministerio que requieren ese tipo de formación debido a la falta de oferta en el país. Para Morales, las necesidades en conocimientos y especialización son importantes para el país. En especial a partir de la Ley.

Para ellos, se requieren los vínculos necesarios y procesos de negociación. El gobierno nacional cuenta con el programa “Educréditos”, que son sistemas de financiamiento a bajo interés. Según indica Salgado, por ejemplo, en el caso de la maestría de la UNAH, muchos de sus estudiantes están en la maestría a partir de becas que les son otorgadas por las mismas municipalidades y mancomunidades o bien de AMHON.

**Sobre la modalidad de educación a distancia para un posgrado.** La modalidad de educación a distancia es vista de manera positiva, como una buena herramienta, que inclusive se tiene acordado aplicar en su modo de experiencias virtuales. No todas las municipalidades cuentan con buen internet, según indica López. En lugares remotos hay problemas de estabilidad de internet, por lo que considera que las aplicaciones en celular son una buena alternativa. En el caso de la maestría de la UNAH, por ejemplo, se han desarrollado acciones de educación virtual que han tenido éxito. Salguero indica que también han puesto en práctica impartir lecciones en fin de semana con buen éxito. El uso de internet en los municipios es obligatorio. Morales, por su parte recuerda que en las municipalidades se debe utilizar constantemente el Sistema de Administración Financiera Municipal, por lo que tienen internet. También se puede pensar en modalidades híbridas según indica Fiallos y Cantarera.

## Caso de Panamá

En el caso panameño, existe la urgencia de generar capacidades y con ello, procesos de formación y capacitación dirigidos tanto al personal municipal como a sus autoridades políticas y en el tema de participación ciudadana hacia la población en general. Ello, por las exigencias en plazo de la Ley de Descentralización que indican periodos de un año para adquirir capacidades y empezar con competencias compartidas con órganos del gobierno central y posteriormente empezar a asumirlas autónomamente, posterior a su certificación.

Lo propuesto en el nivel normativo, implica un reto bastante importante, en especial por la cultura política alrededor de un Estado caracterizado por su centralismo. Implica el desarrollo de las habilidades de gestión municipal en general, pero además de gestión de herramientas de gobierno participativo de alta complejidad. Al respecto, según indica el Subsecretario de Descentralización, se han dado conversaciones con universidades, especialmente con la Universidad de Panamá, para montar oferta de formación en el tema de gestión, pero también en áreas específicas de capacitación. Se busca el acercamiento a las facultades de derecho, de administración y de ingeniería entre otras, de forma tal que se vayan revisando las mallas curriculares y se puedan adaptar a formar en el tema.

En cuanto a la formación del personal municipal, la Ley de Descentralización aumenta la planta básica de profesionales que debe existir en el municipio, los cuales se buscarían proteger mediante el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa. Ello, presenta en sí una oportunidad importante para formar específicamente en el campo de la gestión municipal a esos profesionales que deben ser contratados en los municipios. La conciencia sobre la importancia de lograr la estabilidad del personal técnico y administrativo municipal está presente en los actores entrevistados y busca ser regulada a partir de una Ley, por lo que podría considerarse un espacio para implementar procesos de formación de nivel de posgrado.

Sobre la percepción de la maestría, en el caso de las autoridades políticas, se percibe la necesidad desde el Subsecretario de Descentralización de un método que lo motive a participar. En modalidad presencial, al menos parcialmente, es decir, semipresencial. Se indica que se debe *sensibilizar* primero a los alcaldes sobre la necesidad de contar con la

formación especializada en sus municipios. Indica que es necesario primero sensibilizar a estas autoridades para que sea posible la formación de los técnicos. La Universidad Nacional de Panamá, con la Universidad George Washington, ha desarrollado diplomados en temas específicos, por ejemplo, en gestión territorial, donde la Secretaría ha apoyado en la divulgación de los mismos<sup>18</sup>.

Según lo indicado sobre la inmediatez de la Ley y el traslado de competencias a corto plazo, y la realidad del contexto actual en cuanto a la estabilidad y el desarrollo de capacidades de los profesionales en el ámbito municipal, no sólo la maestría podría ser de interés en Panamá. También otros niveles como técnico universitario en gestión municipal podrían apoyar en llenar las necesidades en generación de capacidades. Tanto para el caso de la maestría como para el caso de otros niveles, existe un interés en realizar alianzas estratégicas desde la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Panamá.

El Director de Escuela de Administración, el Prof. Miguel Prado Sánchez, manifiesta la anuencia y posibilidad de realizar una alianza entre ambas universidades con el fin de ofertar una Maestría en Gestión Municipal. En especial, por el imperativo de atender los procesos de formación en el país, buscando inclusive una doble titulación y teniendo claro que se trata de una perspectiva integral que va más allá de la administración pública y refiere al ámbito sociopolítico (comunicación personal, noviembre 2016). El directivo indica que se pueden agendar reuniones para establecer los alcances y colaboración desde cada universidad.

Actualmente, AMUPA firmó un convenio con la Universidad Especializada de las Américas, UDELAS, para que imparta diplomados de tres meses, sabatina, en las temáticas de planificación del territorio, elaboración y estructuración de los proyectos, gestión pública local, descentralización y participación ciudadana. La Universidad de Panamá, en el nivel técnico imparte en la temática de administración pública. El Centro de Política Pública de la Universidad de Panamá brinda un Técnico en Gestión Pública. Se espera seguir en vínculos de este tipo con diferentes universidades, tal como indica también Machuca de la Secretaría de Descentralización. Las propuestas rondan en diplomados de tres o cuatro meses, titulados

---

<sup>18</sup> Al parecer, la iniciativa de formación la están priorizando en un primer momento a las autoridades.

para el caso de profesionales y en certificación para personas sin título. Existen resistencias en cuanto a lo largo del tiempo.

Para las representantes de AMUPA, la preparación que se requiere refiere a procesos de formación mayor a cuatro meses, que sean de más profundidad en la temática.

**Sobre las posibles formas de financiamiento.** En relación al financiamiento, con el traslado de recursos a los municipios y la necesidad instituida por ley no sólo de las nuevas unidades, sino para todos los procesos en general, se espera que los municipios inviertan en formación y capacitación de su personal y autoridades. Actualmente, la AMUPA beca también para el caso de la oferta en administración pública que da la Universidad de Panamá. El Centro de Política Pública de la Universidad de Panamá brinda un Técnico en Gestión Pública, donde también AMUPA tiene funcionarios becados. La Secretaría esperaría ser un facilitador en el proceso, brindando cursos de capacitación. Se podría en este sentido llegar a conversaciones con la misma Secretaría también, y a través de convenios entre el posgrado y municipios. Por ejemplo, En relación a las becas que ha brindado AMUPA, se trata de becas parciales donde una parte la asume AMUPA, el 50%, mientras que otra el municipio, el estudiante y la universidad.

**Sobre la educación a distancia.** En relación a la educación a distancia, los entrevistados indican que existe alguna resistencia entre estos funcionarios municipales, falta de costumbre por parte de los panameños de estas experiencias. Indican que sería recomendable solicitar a las autoridades políticas un espacio de tiempo de los funcionarios para que realicen sus estudios. Donde recomiendan plataformas amigables, debido a experiencias anteriores donde se les complicó a los participantes. Sin embargo, es un tema de percepción.

En relación a la cobertura de servicios como internet, sólo en municipios más de carácter urbano hay internet y en general, se presenta una *falta de cobertura* importante en espacios rurales y comarcas. Los espacios urbanos cuentan con los servicios buenos. Sin embargo, los municipios deben de solicitar los recursos para los proyectos (de los dos fondos) por medio de portales específicos, como Panamá Compras, aunque los municipios no tengan

acceso a internet. No sólo se trata de las municipalidades de las Comarcas, sino también en espacios rurales, por ejemplo, Montijo.

A nivel de estado hay un proyecto de modernización municipal, entonces lo lleva la Autoridad de Innovación. Esta desde el 2009, desde el gobierno anterior. O sea se ha ido ampliando. Yo fui a San Félix, y cinco municipios tenían portales, pero no tienen internet (...) entonces, es una incongruencia. Porque se gastan millones, y de hecho ahí están los portales, pero lo ve ella, lo veo yo, pero ellos no lo pueden utilizar. (Suarez, comunicación personal, noviembre 2016)

### **Caso de Costa Rica**

En el caso costarricense, en el año 2012 se aprueba una Reforma a la Ley 10, Ley sobre Venta de Licores para la Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, a partir de la Ley Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, Ley 9047, donde en su artículo 40 se establece un porcentaje de los recursos destinados a diferentes instancias relacionadas al sector municipal, entre ellas al Instituto de Formación y Capacitación Municipal de la UNED, el cual deberá utilizarse con fines de formación y capacitación municipal.

En tal sentido, la Directora Ejecutiva del IFAM, Obando, indica la importancia del Instituto de la UNED al ser el brazo académico para la formación de los funcionarios y autoridades municipales. Menciona también la directiva que actualmente se están llevando a cabo procesos de formación, el más reciente a partir de un convenio IFAM y UNED para impartir la Maestría en Valuación donde se encuentran inscritos funcionarios municipales y de IFAM, mismo que se encuentra en su proceso final. Por tanto, es de importancia recordar el papel que la normativa nacional le ha dado al IFCMDL de la UNED en relación a la implementación de dichos procesos de formación. Por tanto, y considerando lo indicado por la directiva en relación a la necesidad de continuar con procesos de formación debido al relevo de funcionarios municipales por el retiro ante la pensión.

La UNGL por su parte, considera relevante el tema y necesario. Indica Badilla, que es un tema requerido por el sector municipal costarricense, pensando dar espacio al

aprendizaje de procesos de gestión más innovadores e incidentes, en especial en respuesta a la Ley de Transferencias, Ley 8801. No obstante, llama la atención sobre la importancia de involucrar a las gremiales del sector, entre ellas la UNGL, para el proceso de respaldo en la convocatoria y en general para la promoción de este y otro tipo de procesos de formación y capacitación, donde las instancias relacionadas con el sector municipal deben tener un acercamiento en su trabajo y en la coordinación de acciones necesarias para el beneficio del sector.

Por ello, en el caso costarricense, la UNED está llamada a desarrollar este tipo de procesos formativos al estar así instituido y recibir los recursos respectivos. A partir de alianzas respectivas con instancias y con los mismos municipios, se puede pensar en formas de financiamiento. Muchas de las municipalidades mantienen recursos para procesos de formación y capacitación de su personal. También es fundamental recordar que, en el caso del país, el personal municipal cuenta con la estabilidad requerida, por lo que los procesos lograrán incidencia importante en la mejora de las capacidades de las municipalidades, contando el país además con cuerpos municipales con nivel profesional al regirse también bajo el servicio civil.

En aspectos como la cobertura de servicios de internet, es bastante amplia. Las municipalidades cuentan con el servicio y en general, en el país, la experiencia en este tipo de modelos es mayor que lo encontrado en otros países de la región.

En Nicaragua, como se indicaba en la descripción de la metodología, no se logra agendar entrevistas a pesar del esfuerzo realizado. Por tanto, no se podría argumentar sobre la anuencia o posibilidades de éxito de un programa de este tipo en ese país.



### Apartado V. Oferta de Posgrado en Centroamérica

La oferta en el nivel de posgrado para el sector municipal es muy reducida en Centroamérica y, en todos los casos, se trata de una oferta presencial. Se incluyen además propuestas de diplomados que tengan alguna continuidad y sean dadas por universidades de la región.

Es importante indicar que existen instancias estatales principalmente, y las asociaciones de municipios, que brindan algunos cursos o capacitaciones específicas. En oportunidades, han brindado diplomados, sin embargo, el público meta son directivos o técnicos, y donde el grado académico no es requerido necesariamente, por lo que finalmente no son diplomados universitarios ni corresponden al nivel de especializaciones. La oferta se presenta a continuación, con detalles sobre la misma (en Anexo se presentan contactos de la oferta):

Tabla 13

Oferta de formación en Centroamérica en áreas relacionadas a la Gestión Municipal. 2016.

País	Programa
<b>Guatemala</b>	Maestría en Desarrollo Municipal de la Facultad de Ingeniería de la Universidad San Carlos de Guatemala Técnico en Administración Municipal, Licenciatura en Administración Municipal, Maestría en Gestión Pública con especializaciones de la Universidad Mariano Gálvez
<b>El Salvador</b>	Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
<b>Honduras</b>	Licenciatura en Desarrollo Local de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH

País	Programa
	Técnico en Gestión Municipal de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH
<b>Nicaragua</b>	Posgrado en Derecho Gerencial Municipal de la Universidad Central de Nicaragua
<b>Costa Rica</b>	Maestría Profesional en Administración y Derechos Municipales de la Universidad de Costa Rica Técnico en Gestión Local, Universidad Estatal a Distancia.
<b>Panamá</b>	Diplomado en Gestión Municipal y Desarrollo Local de la Universidad Tecnológica OTEIMA

Fuente: Elaboración propia.

## Guatemala

### Maestría en Ingeniería para el Desarrollo Municipal, Universidad San Carlos de Guatemala

**Descripción.** Como perfil de ingreso a la maestría los candidatos deben tener mínimo grado de licenciatura o con pensum cerrado, conocimientos básicos en métodos y técnicas de investigación, manejo de sistemas operativos, uso de internet y disponer de tiempo para las cátedras presenciales.

**Costos.** Q400.00 Evaluación Diagnóstica. Q1031.00 inscripción anual. Q2031.00 inscripción anual Extranjeros. Maestrías: Q900.00 por curso /Q2700.00 Trimestre / 4 Trimestres al año

#### Objetivos

- Fortalecer y mejorar la capacidad técnica y científica de las diferentes profesiones relacionados en el desarrollo municipal a través de maestros en el desarrollo municipal.
- Proporcionar el conocimiento y práctica que permitan el aprovechamiento óptimo de los recursos del municipio para responder a la problemática de las deficiencias

en la dotación de infraestructura y servicios municipales, mediante la aplicación de técnicas más adecuadas basadas en la investigación, desde la gestión, planificación, programación y formulación de proyectos para el desarrollo municipal.

### **Plan de estudios**

Primer trimestre:

Legislación municipal y sistemas de consejos de desarrollo  
El municipio y su entorno

Segundo trimestre:

Seminario 1: metodología de la investigación  
Políticas de desarrollo nacional y municipal

Tercer trimestre:

Seminario 2: protocolo  
Gestión ambiental  
Ordenamiento territorial integral

Cuarto trimestre

Administración de redes de servicios municipales I  
Planes de desarrollo urbano y rural  
Formulación dinámica de proyectos en ingeniería

Quinto trimestre:

Administración de redes de servicios municipales II  
Gestión y control de procesos con tecnología de informática

Sexto trimestre

Seminario 3: informe final  
Presupuesto y contratación de servicios y obras  
Financiamiento, inversión y cooperación

Séptimo trimestre

Trabajo de graduación

**Descripción.** La Universidad Mariano Gálvez se funda en 1966. Está conformada por 14 facultades y 9 escuelas. Es en el año 2011, cuando se crea la Escuela de Gestión Pública cuya misión es la formación y capacitación de servidores públicos, por lo cual busca atraer: expertos, investigadores, funcionarios y empleados públicos, líderes políticos y sociales y estudiantes.

La formación parte del enfoque del “Buen Gobierno”, siendo temas centrales la ética democrática y transparencia, rendición de cuentas y la búsqueda del interés público a partir de la gestión eficiente y profesional.

La modalidad es virtual, sin embargo, los estudiantes deben asistir de manera presencial a un seminario de inducción a indicios de cada trimestre, así como a los exámenes finales.

**Costos.** Inscripción: Q835.00 lo equivalente a \$111. Mensualidades: Q1480.00 lo equivalente a \$196.76. Total: \$2361 por la formación de los 12 meses.

#### **Plan de estudios**

Módulo introductorio: un ciclo

Primer año: cinco ciclos del Área Común

Segundo año: cuatro ciclos del Área de especializaciones

#### **Técnico en Administración Municipal, Licenciatura en Administración Municipal, Universidad Mariano Gálvez**

**Descripción.** En el año 2013, la Escuela de Gestión Pública en conjunto con la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) proponen esta carrera. El programa se imparte de forma virtual con sesiones tutoriales en los Centros Universitarios ubicados en: Cobán, Salamá, Quetzaltenango, Quiché, Huehuetenango, Ciudad Capital y Villa Nueva.

Después de un año de estudios el estudiante puede obtener el “certificado en administración municipal”, luego de dos años el grado de Técnico Universitario en

Administración Municipal. Finalmente, el grado de Licenciatura en Administración Pública Municipal con cuatro años de estudio.

**Costos.** Inscripción Ordinaria: Q610.00. Mensualidades: Q660.00. Inscripción Extemporánea: Q1,220.00 (previa autorización de autoridades).

**Objetivo.** Profesionalizar el servicio municipal y mejorar la calidad de los servicios públicos municipales.

## **El Salvador**

### **Maestría en Desarrollo Territorial, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”**

**Descripción.** En el año 2002 la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) crea el programa Maestría en Desarrollo Local, el cual surge como respuesta los desequilibrios territoriales existentes en la región.

Con la apertura del programa se quiere contribuir a la especialización de profesionales dedicados a la gestión del desarrollo territorial en instancias públicas y privadas en el ámbito nacional y municipal. El programa incorpora los siguientes ejes temáticos:

- Fundamentos teóricos
- Gestión política del Desarrollo Territorial
- Gestión social del Desarrollo Territorial
- Gestión económica del Desarrollo Territorial
- Métodos y técnicas de investigación

**Costos.** Matrícula \$110 por ciclo (semestre). Mensualidad: 10 mensualidad de \$185 al año. Total \$ 2290

#### **Objetivos**

- Formar profesionales con una base teórico-práctica multidimensional, que facilite asumir roles relevantes en los procesos de investigación, decisión, mediación,

gestión y animación necesarios para aportar de manera creadora en el diseño, impulso y conducción de políticas, programas e iniciativas concretas sociales, económicas y ambientales para el desarrollo territorial.

- Proporcionar a los alumnos y alumnas herramientas para el análisis de las relaciones entre dinámicas económicas, ambientales, sociales, político – institucionales y el desarrollo territorial.
- Dotar a los alumnos y alumnas de una formación metodológica que les permita ganar experiencia con la aplicación de métodos y técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación susceptibles de ser utilizadas para llevar a cabo aplicaciones en torno al tema del desarrollo territorial.

### **Plan de estudios**

#### I Ciclo

Las teorías del desarrollo y su relación con el territorio.

Antropología social del desarrollo y la globalización

Enfoque sistémico territorial

Género y desarrollo territorial

Metodología de la investigación.

#### II Ciclo

Marco legal e institucional del desarrollo territorial.

Descentralización del Estado

Gestión pública municipal

Análisis de las políticas públicas para el desarrollo territorial

Seminario de Investigación I

#### III Ciclo

Transformación de conflictos en la gestión territorial

Gestión de dinámicas territoriales urbanas

Gestión de dinámicas territoriales rurales

Gestión ambiental territorial

Seminario de Investigación II

Planificación del desarrollo territorial  
Desarrollo económico territorial  
Financiamiento para el desarrollo territorial  
Cooperación externa al desarrollo territorial  
Formulación de proyectos de investigación

## Nicaragua

### **Posgrado en Derecho Gerencial Municipal, Universidad Central de Nicaragua**

**Descripción.** El posgrado se dirige a alcaldes, concejales municipales, personal técnico y administrativo y la población civil interesada. Se parte de la importancia de la gestión para el desarrollo óptimo del municipio, a través de esta se establecen las relaciones del gobierno municipal con la comunidad y las instancias del gobierno central. La maestría se imparte los domingos con horario de 8:00 a.m. a 2:00 p.m. por un periodo de cuatro meses.

**Costos.** Inversión total: U\$ 800.00 (Ochocientos Dólares). Matrícula: U\$ 200.00 (Doscientos Dólares) sobre la inversión total Total: \$ 1000

**Objetivos Generales.** Formar profesionales, especialistas en todos los temas contenidos en la legislación Municipal Nicaragüense, para contribuir al proceso de la descentralización y a la modernización de los Gobiernos Locales.

#### **Objetivos específicos**

- Desarrollar capacidades que permitan aumentar el nivel gerencial de los municipios y su asociación, fomentando mecanismo de participación de la población, hacia como mejorando la administración municipal, la planificación y ejecución de proyectos; y la prestación eficiente de los servicios municipales.
- Proporcionar conocimientos básicos orientados a mejorar la capacidad técnico-profesional de los recursos humanos de la alcaldía mediante la aplicación de las modernas técnicas de gerencias y mecanismos o herramientas efectivas de trabajo.

**Plan de estudios**

Módulo I: Marco Jurídico del Municipio

Módulo II: La Participación Ciudadana en la Gestión del Desarrollo Municipal

Módulo III: Carrera Administrativa Municipal

Módulo IV: Acceso a la Información Pública

Módulo V: Régimen Presupuestario Municipal

Módulo VI: Transferencia Presupuestaria a los Municipios de Nicaragua

Módulo VII: Planificación de Estratégica Municipal

Módulo VIII: Contrataciones Municipales

**Costa Rica**

**Maestría Profesional en Administración y Derechos Municipales, Universidad de Costa Rica**

**Descripción.** La maestría dirigida a licenciados en Derecho o Administración Pública, tiene como objetivo la formación de profesionales con las competencias adecuadas para gestionar y administrar las municipalidades. La formación teórico-práctica incluye los siguientes ejes temáticos:

- Administración y finanzas
- Control
- Espacio comunal
- La práctica de la administración municipal

**Objetivos.** Formar profesionales con las competencias adecuadas para gestionar y administrar las municipalidades.

**Plan de estudios**



Contratación municipal como mecanismo de control

Servicios públicos municipales y transferencia de competencias y servicios

Bases constitucionales del derecho municipal

Control administrativo y judicial

#### II Ciclo

Evaluación, rendición de cuentas y participación ciudadana

Organización administrativa municipal

Función pública municipal

Régimen tributario y hacienda pública municipal

#### III Ciclo

Desarrollo local y cooperación intercomunal

Derecho de urbanismo

Derecho ambiental y ordenamiento territorial

Dominio público

#### IV Ciclo

Pasantía en una colectividad local

Redacción y defensa del informe final

Técnicas de investigación dirigida

## Panamá

### **Diplomado en Gestión Municipal y Desarrollo Local, Universidad Tecnológica OTEIMA**

**Descripción.** A partir del proceso de descentralización que Panamá está realizando se propone el diplomado. Es un programa semipresencial con cursos en línea.

#### **Objetivos**

- Formar egresados en valores éticos, morales y espirituales.

- Capacitar a los funcionarios municipales; representantes de corregimiento, estudiantes, investigadores y abogados en las últimas tendencias en materia de gestión municipal y gobiernos locales.
- Proporcionar al egresado la metodología necesaria para realizar estudios, investigaciones, docencia y planeación de actividades en el campo de la gestión municipal y desarrollo sostenible.

**Plan de estudios**

Módulo N° 1: Introducción a la Administración Municipal.

Módulo N° 2: Los Gobiernos Locales y la Sociedad Civil.

Módulo N° 3: Desarrollo Sostenible.

Módulo N° 4: Servicios Públicos, Municipales.

Módulo N° 5: La Descentralización Municipal

## Conclusiones y recomendaciones

En relación a la situación de la *descentralización y de la carrera municipal* en la región, se puede concluir:

En el *caso de Guatemala*, a pesar que a inicios del siglo se dieron avances en la normativa, y en los planes de gobierno se han contemplado esos años aspectos relacionados a la descentralización, en la práctica, no se ha logrado mayor avance. Como el último de los enfoques desde el Estado, está el tema del tema de fortalecimiento municipal, visto a través de política estatal y de un plan. En ello, el análisis de los municipios según su capacidad de gestión a través de un ranking.

Según especialistas, el tema de la descentralización no está en la arena política desde hace años. Son otros temas en cuanto al fortalecimiento de los municipios que se vienen desarrollando o demandando, por ejemplo, el atender temáticas relacionadas al cambio climático o a la gestión de riesgos contra desastres naturales.

No existe una discusión importante sobre algún proyecto de Ley en relación a la carrera administrativa, necesaria para lograr finalmente ese fortalecimiento de capacidades, aunque algunas instancias como la ANAM indican que empezarán a trabajar en ello, pero es aún incipiente según indagado a partir de los entrevistados. En algún grado, ha venido calando la importancia de mantener el personal municipal de nivel técnico-profesional con experiencia dentro de los municipios, en especial de las oficinas de planificación y finanzas, debido a los requerimientos que desde el Estado se han venido instituyendo en relación a los sistemas de financiamiento municipal o planificación. Pero no es la regla, y persiste la práctica de movilidad y, por tanto, poca estabilidad de personal municipal de este tipo.

En *El Salvador*, aunque no cuente actualmente con una ley específica sobre descentralización, el ámbito de competencias municipales es bastante amplio, así como su tradición municipalista la cual, aunque interrumpida durante la guerra interna, se ve nuevamente normada posterior al conflicto.

Los dilemas en este país en relación al tema, están más relacionados con las capacidades adquiridas por los municipios y su personal, con incongruencias que aún se presentan en cuanto a la inestabilidad del personal, a pesar de la existencia de normativa específica, y con la necesidad manifiesta tanto de procesos de fortalecimiento de las capacidades municipales como de recursos que les permitan no sólo cumplir con lo estipulado normativamente, si no para la contratación de personal con perfiles educativos de más nivel.

En el *caso de Honduras*, se pasa de un proceso donde los municipios tenían contempladas una serie de competencias y que pasan durante las dictaduras al Estado, desarrollándose un modelo centralizado. Posteriormente, ha sido un proceso gradual de recuperación de esas atribuciones y los recursos, que ha durado 26 años, donde hay aún aspectos que deben trabajarse, pero la normativa está instituida y se vienen construyendo las herramientas y las habilidades necesarias. En este sentido, el aporte que desde leyes como la de Carrera Administrativa y la Ley de Descentralización, marcarían pautas importantes para ese fortalecimiento requerido.

Quedan debilidades que atender en el campo de la estabilidad del personal municipal y con ello, la generación de las capacidades locales para hacer frente a las competencias, entre ellas las prácticas clientelares en la selección, contratación y despido de personal, que evitan la instauración de capacidades municipales para la gestión en todos los ámbitos, de administración, financiero, de gestión del desarrollo y otros. Se repite la idea de pensar en el fortalecimiento municipal y su gestión antes de pensar en poder hacer frente a procesos de descentralización.

Por tanto, desde el año 2009 en que se presentó el anterior estudio, se puede decir que hay cambios significativos en materia de legislación y política estatal en el tema de carrera, de descentralización, de instancias en el tema y de recursos a destinarse para ello. En relación a la Ley de Carrera Administrativa Municipal, aún no se puede hablar de su implementación y ha sido recién el año 2016 y 2017, que a partir de la Ley de Descentralización se retoma el tema con la puesta en marcha de acciones como la creación de la SETCAM y acciones encaminadas a la puesta en funcionamiento del Instituto Municipal. Aunado, la Ley recibe tiempo extra para su implementación correspondiente a cuatro años.

En el *caso de Costa Rica*, la normativa en relación a la descentralización refiere a la Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801 del 2010). De igual forma, aunque quedan varias leyes pendientes para hacer efectivas las transferencias no condicionadas instituidas con la reforma al artículo 170 de la Constitución, si existen avances en cuanto al traspaso de competencias de la real vial cantonal, representando un hito importante en relación al sostén financiero de los gobiernos municipales. Otro aspecto a destacar, el hecho que los gobiernos locales sean los únicos en CA que efectivamente cobran el Impuesto de Bienes Inmuebles, con todas las capacidades que esta acción requiere.

En el caso costarricense hay estabilidad del personal municipal, así como instancias destinadas a apoyar los procesos municipales, así como una instancia universitaria que soporte los procesos de formación. Las capacidades municipales requieren fortalecerse en variados aspectos, a pesar del proceso que se viene llevando a cabo en capacitación y formación quedan pendientes aún por cubrir en cuanto a ese fortalecimiento municipal.

En el *caso de Panamá*, los cambios han sido recientes pero importantes. Se ha puesto en vigencia la Ley de Descentralización congelada por muchos años. Se crean las instancias requeridas y se ponen plazos para su implementación y se empiezan a trasladar recursos a los municipios. Sin embargo, queda la duda de la prontitud que estipula el proceso de implementación, con un margen de dos años para empezar a acreditar a las municipalidades como receptoras de competencias, en especial por tratarse de un cambio muy fuerte entre un modelo centralista a uno descentralizado y basado en la participación ciudadana para su ejecución.

Aún no hay instancias específicas para procurar procesos de capacitación y formación. Existe el apoyo desde las gremiales y universidades, pero aún quedan pendientes importantes. Aunado, el tema de la inestabilidad del personal municipal, que busca ser resuelto a partir de una ley de carrera municipal, a partir de un proyecto ya en el Congreso, pero donde falta aún implementar procesos de sensibilización entre las autoridades municipales, aspecto necesario también en países como Honduras, Guatemala y El Salvador.

En general en la región centroamericana, se presentan desigualdades en cuanto a gestión de los municipios y en sí de sus características propias (número de población, empresas presentes, vocación de actividades económicas, pobreza, entre otros), lo cual se manifiesta en instituciones de gobierno local muy diferenciadas.

Por un lado, municipios que han llegado a convertirse en grandes instituciones municipales, con recursos para su gestión, personal calificado y que efectivamente ofrecen servicios en contraposición a municipios con pobre gestión y recursos, sin capacidad de contratación de personal calificado y las cuales se dan a la tarea de sobrevivir a partir de lo transferido por el Estado. En ambos casos, se identifica elementos en común, entre ellos, la poca eficiencia en el cobro y en la generación de mayores ingresos propios, la deuda en cuanto a la planeación del desarrollo local y la situación, con diferente gradualidad, de la no garantía del personal municipal al 100% a pesar de la existencia de normativa en algunos casos.

A continuación, se presenta la síntesis de la situación en la región sobre la situación de los procesos de descentralización en la región:

País	Situación Descentralización
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El país cuenta con Ley y Reglamento respectivo desde el 2002.</li> <li>• A inicios del siglo se dieron avances en la normativa, y en los planes de gobierno se han contemplado esos años aspectos relacionados a la descentralización, en la práctica, no se ha logrado mayor avance.</li> <li>• El tema de la descentralización no está en la arena política desde hace años. Son otros temas en cuanto al fortalecimiento de los municipios.</li> <li>• Hay importantes déficits en cuanto a las capacidades de la mayoría de las municipalidades.</li> <li>• Dependen mayormente de las transferencias del Estado.</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No cuenta actualmente con una ley específica sobre descentralización, pero el ámbito de competencias municipales es bastante amplio.</li> <li>• Los dilemas relacionados con las capacidades adquiridas por los municipios y su personal.</li> <li>• Incongruencias en cuanto a la inestabilidad del personal.</li> <li>• Recursos para cumplir con lo estipulado normativamente. Dependen mayormente del Estado.</li> </ul>

País	Situación Descentralización
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobado el Proyecto de Ley de Descentralización en el 2016.</li> <li>• Modelo centralizado. Proceso gradual de recuperación de esas atribuciones y los recursos.</li> <li>• Se puede decir que hay cambios significativos en materia de legislación y política estatal en el tema de carrera, descentralización, instancias en el tema y recursos a destinarse para ello.</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La normativa en relación a la descentralización refiere a la Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801 del 2010). Donde se prueba recién la primera Ley para hacer efectivas las transferencias no condicionadas del 170 de la Constitución, sobre la red vial cantonal.</li> <li>• Los únicos en CA que efectivamente cobran el Impuesto de Bienes Inmuebles, con todas las capacidades que dicho cobro requiere. Todas las municipalidades cuentan con oficinas de recursos humanos y procesos y manuales requeridos.</li> </ul>
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se pone en vigencia la Ley de Descentralización (congelada anteriormente).</li> <li>• Se crean las instancias requeridas y se ponen plazos para su implementación y se empiezan a trasladar recursos a los municipios.</li> <li>• Queda la duda de la prontitud del proceso (dos años).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

En relación a la situación de la carrera administrativa en la región, a partir de las entrevistas realizadas, se visualiza la falta de sensibilización de las autoridades políticas sobre la importancia de la estabilidad del personal en la generación de las capacidades municipales a lo largo del tiempo. En este último punto, se exceptúa Costa Rica. La situación de la Carrera Administrativa en Centroamérica, se resume en la siguiente tabla:

Tabla 14

Situación de la Carrera Administrativa Municipal en Centroamérica

País	Ley de Carrera Administrativa Municipal	Órgano encargado de la Ejecución de la Ley
Guatemala	Ley de Servicio Municipal 1987 (Decreto 1-87).	La Ley de Servicio Municipal establece la creación de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades. Dicha normativa nunca se aplicó. Esta normativa se desconocía entre los informantes de las instancias del Estado.
El Salvador	Ley de Carrera Administrativa Municipal (Decreto N° 1039, del año 2006)	Dicha carrera será administrada por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Consejos Municipales</li> <li>• Los Alcaldes Municipales</li> <li>• Las Máximas Autoridades Adm. Entidades Municip.</li> <li>• Las Comisiones Municipales de la Carrera Adm.</li> </ul> Aún se encuentra en proceso de creación y de implementación inicial. ISDEM cumple con roles de capacitación y de registro de empleados municipales
Honduras	Ley de la Carrera Administrativa Municipal Poder Legislativo, Decreto 74-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea normativamente el Instituto de Fomento Municipal, pero aún no se ha creado el mismo en cuanto a personal o infraestructura.</li> <li>• Crea la Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal, reciente constituida, en agosto del 2016.</li> </ul>
Nicaragua	Ley de Carrera Administrativa Municipal (Ley número 502, del 2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Comisión Nacional de Carrera Administrativa Municipal.</li> <li>• Las Comisiones Regionales y Departamentales de Carrera Administrativa Municipal.</li> <li>• Las Comisiones Municipales de Carrera Administrativa Municipal.</li> <li>• La Dirección General de Carrera Administrativa Municipal.</li> </ul>



País	Ley de Carrera Administrativa Municipal	Órgano encargado de la Ejecución de la Ley
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Carrera Administrativa Municipal se rige a partir del Título V, sobre El Personal Municipal, del Código Municipal (N° 7794), donde lo que no está contemplado es subsanado a través del Estatuto de Servicio Civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oficinas de Recursos Humanos creadas en todas las municipalidades.</li> </ul>
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se cuenta con una Ley de Carrera Administrativa Municipal. Actualmente está en proyecto de Ley</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

La región se caracteriza por un sistema municipal donde la regla es la inestabilidad de su personal. Costa Rica constituye la excepción mientras que, en El Salvador, hay avances en el tema, pero se siguen reportando por parte de los entrevistados, situaciones de alta movilidad de los empleados. En los demás países, se presentan casos de situaciones extremas donde se asegura cambia todo el personal con el cambio de partido en el gobierno local. Sin embargo, hay excepciones, basadas en el desarrollo de los municipios y con ello, el grado de formalización de los procesos internos.

En relación a las *temáticas consideradas como necesarias* para un proceso de maestría en gestión municipal se puede indicar que son semejantes entre los países. En este punto, es importante recordar que se utiliza una metodología cualitativa, por lo tanto, lo importante es qué destacaron los representantes y especialistas consultados ante la pregunta sobre las principales temáticas que no pueden faltar en un proceso de formación de este tipo, pensando en la realidad de sus países. Dentro de ello, parece que existe una mayor conciencia en Centroamérica sobre la importancia de los temas relacionados al ordenamiento territorial y desarrollo, así expresada también en planes de gobierno como el de Guatemala, por

ejemplo. Sin embargo, se trata de una serie de temáticas reconocidas todas como importantes para las personas consultadas. Las mismas se resumen a continuación:

- Gestión del territorio y desarrollo económico local
- Planificación municipal del desarrollo. Incluye temáticas relacionadas con la elaboración de planes de desarrollo municipal y coordinación interinstitucional e intermunicipal, el conocimiento sobre herramientas y metodologías para la elaboración de los planes, entre ellos, elaboración de diagnósticos locales. También se resalta la elaboración de planes de desarrollo participativos, especialmente mencionado para el caso de Panamá.
- Formulación, ejecución y seguimiento y evaluación de proyectos.
- La participación ciudadana y herramientas, así como los temas relacionados a transparencia, rendición de cuentas, auditoría social. También el tema de cómo hacer que esa participación pueda conllevar a acciones efectivas presupuestos participativos y procesos para la planificación participativa.
- El ordenamiento territorial fue mencionado ampliamente, con importantes requerimientos en este tema en relación a la necesidad de gestionar los espacios urbanos principalmente.
- Administración tributaria y finanzas municipales. Dentro de ello, el manejo de finanzas, catastro, gestión de cobros, administración del presupuesto (formulación y liquidación del presupuesto), racionalización de gasto de funcionamiento y control presupuestario. Pero también indican la importancia de la captación de recursos financieros propios, así como la priorización de los recursos. dentro de ello, la posibilidad de análisis de las opciones de mercado del municipio y su mercadeo, fueron mencionados en específico por Costa Rica.
- Honduras resalta dentro de ese tema la administración financiera para el caso de asociaciones municipales y mancomunidades
- Administración municipal. Se indica el tema de la administración municipal, principalmente en relación al tema de la administración del recurso humano, pero

también se manifiestan necesidades en relación a sistemas de control y administración riesgo. También se indican aspectos relacionados a los procedimientos de contratación pública. La gestión por procesos fue mencionada para el caso de Costa Rica.

- Gestión de los servicios municipales y de mancomunidades (tratamiento de desechos, agua y saneamiento, enfoque sostenible de los servicios).
- Marco normativo y legislación relacionada, así como política pública. Relacionado, el tema de la elaboración, evaluación y ejecución de política pública y legislación local mencionado para el caso de Honduras y de Costa Rica.
- Descentralización. Tanto conceptualmente, como la normativa y el estudio de experiencias de otros países en el tema.
- La gestión ambiental y cambio climático, gestión del riesgo de desastres naturales.
- Seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Mencionado en el caso de Honduras y Guatemala.
- La metodología de la investigación. Mencionado en los casos de Honduras, Guatemala y Costa Rica.
- El tema de la equidad de género y niñez y adolescencia, fue mencionado en el caso de Honduras y Costa Rica.

En relación al acceso a internet en los países de la región, se visualiza un acceso y uso del servicio de internet importante para el caso de Costa Rica y Panamá, mientras que un menor acceso y uso en el resto de los países, donde Nicaragua presenta menores porcentajes. Sin embargo, es importante rescatar que, por tratarse la propuesta del nivel de maestría, tanto la cantidad de personas demanden tal nivel por país, como su pertenencia mayormente a sectores de población con mejores ingresos debido al grado de educación adquirido. En este aspecto, se presentan otras variables como el acceso de las municipalidades al servicio, así como el nivel de desarrollo del municipio y la estabilidad del personal directivo de tal forma

que su inclusión a procesos de posgrado sea una opción atractiva para la mejora de la labor municipal y mejora en las capacidades del personal.

Sobre la percepción de los entrevistados en relación a temáticas como: necesidad de procesos de formación en la gestión municipal en el nivel de maestría, disponibilidad de fuentes para el financiamiento a partir de becas, percepción sobre el uso de la modalidad a distancia para impartir la maestría, posibles alianzas estratégicas, y otros, se destaca como a partir de la promulgación de nuevas leyes sobre descentralización el tema de procesos de formación en el ámbito municipal se vuelve especialmente relevante en los casos de Honduras y Panamá.

Mientras, en el caso de Guatemala, se destaca la existencia de iniciativas de procesos de formación en gestión municipal, donde la articulación de una maestría de este tipo es posible e importante para entrevistados directivos de las instancias relacionadas. En el caso costarricense, propuestas de este tipo forman parte de lo requerido y esperado para el sector municipal conforme lo estipulado en la Ley en relación a los procesos de formación de la UNED.

Contrariamente, en el caso salvadoreño, no se muestran mayores condiciones para el desarrollo de estos procesos de formación. Aspectos como la aún alta movilidad del personal municipal y dependencia de los municipios de los recursos del Estado, con déficits financieros importantes en muchos de ellos, hace pensar en un grupo menos reducido, a menos que se logren acuerdos específicos como el alcanzado año atrás por FLACSO El Salvador, para el caso del diplomado en la temática impartido.

De igual forma, en todos los países se vislumbra la necesidad de alianzas estratégicas para el desarrollo del posgrado. Esto cobra especial importancia para la validación de los estudios dentro de cada país.

En relación a la modalidad, sólo se presentan dudas en los casos de Guatemala y especialmente en Panamá, las mismas relacionadas a cultura educativa propia de cada país. Sin embargo, no es considerada como obstructora del proceso. En el caso panameño, el Subsecretario de Descentralización propone la opción semipresencial. Relacionado, el

acceso a los servicios de internet y uso de tecnologías, se considera no debería ser un inconveniente para el caso de la maestría. Esto porque no es un proceso de formación masivo.

En cuando a la posibilidad de pensar en ofertar para la región un técnico, en países como Panamá esta opción es más visible, debido a que se tiene la urgencia de crear capacidades en los municipios para la transferencia de competencias y actualmente no hay una oferta que este cubriendo este tema. La demanda en este nivel estaría cubierta en los casos de Guatemala y Honduras. Mientras, en el caso de El Salvador, aunque pertinente su necesidad social y la no oferta, habría que pensar en apoyo para el financiamiento a los estudiantes por medio de convenios. A continuación, se presentan los principales puntos de conclusión en estas temáticas.

Tabla 15

Percepciones de los entrevistados en Guatemala y el Salvador sobre la oportunidad de un Programa de Maestría en Gestión Municipal en Centroamérica, posibles alianzas y financiamientos.

Puntos a considerar	Guatemala	El Salvador
Requerimiento de formación en nivel de maestría	<p>Si se identifica la necesidad de procesos de formación en instancias como INFOM, USAC, ANAM.</p> <p>Actualmente hay una Maestría en Gestión Municipal de la Facultad de Ingeniería de la USAC, sin embargo, para los entrevistados se requiere de otras opciones y énfasis o abordajes.</p>	<p>No existen procesos formativos universitarios en el tema.</p> <p>Los entrevistados la consideraron como necesaria la formación de posgrado en el tema, en vínculo con alguna universidad local.</p> <p>No hay legislación sobre descentralización que presione la adquisición de competencias a los municipios.</p>
Iniciativas a considerar para posible alianza en el caso de maestría	<p><b>USAC e INFOM</b></p> <p>En coordinación la USAC, Escuela de Ciencias Políticas, el INFOM viene promoviendo la creación de un pregrado y grado en gestión municipal. En estos niveles se cuenta con malla curricular y se espera su aprobación para el año 2017. Sin embargo, autoridades de ambas instancias manifiestan su interés en integrar la propuesta de maestría a distancia de la UNED, con cobertura centroamericana y de doble titulación. Dentro de ello, es importante considerar que la USAC es la que certifica los posgrados en este país.</p>	<p>En años anteriores se lleva a cabo un proceso de diplomado exitoso desde FLACSO, donde llegan a participar alrededor de 200 funcionarios municipales.</p>

Puntos a considerar	Guatemala	El Salvador
Otras iniciativas	ANAM en su papel regente del CAMCAYCA está en proceso de discusión sobre la creación de una Escuela de Gobierno. A partir de lo indagado, se visualiza un proceso incipiente	
Alianzas estratégicas (1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INFOM</li> <li>• ANAM</li> </ul>	COMURES  ISDEM
Percepción sobre la opción de modalidad a distancia	Se considera que debe existir un proceso de inducción a este tipo de propuestas educativas, pero se visualiza posible, especialmente por el nivel	
Posibles fuentes de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalidades</li> <li>• INFOM</li> </ul>	Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local, FISDL
Requerimiento de formación en nivel de técnico	Se visualiza la demanda cubierta a partir de la nueva propuesta USAC-INFOM y a partir del INAP	
Estabilidad del personal municipal y carrera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay legislación.</li> <li>• Hay inestabilidad</li> <li>• Los entrevistados identifican algunos sectores que se han ido especializando y que han logrado insertarse en el</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe legislación en el tema.</li> <li>• Hay problemas de inestabilidad del personal municipal.</li> <li>• No hay congruencia entre la carrera administrativa municipal y procesos de formación y</li> </ul>

<b>Puntos a considerar</b>	<b>Guatemala</b>	<b>El Salvador</b>
	<p>ámbito municipal de manera más estable. Esto en relación a los puestos de planificación y finanzas.</p>	<p>especialización en la temática, de tal forma que se pueda considerar vinculante en la actualidad</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas en la región en noviembre 2016.

- (1) Por ejemplo, aspectos como divulgación y apoyo.



Tabla 16

Percepciones de los entrevistados en Honduras, Costa Rica y Panamá sobre la oportunidad de un Programa de Maestría en Gestión Municipal en Centroamérica, posibles alianzas y financiamientos.

Puntos a considerar	Honduras	Costa Rica	Panamá
Requerimiento de formación en nivel de maestría	Se identifica por parte de los entrevistados como una necesidad. Especialmente a partir de la aprobación de la Ley de Descentralización donde se traspasan competencias a los municipios así acreditados para ello.	Si se identifica la necesidad de procesos de formación en el nivel de posgrado.  Instituto de Formación y Capacitación Municipal de la UNED como brazo académico de los procesos de formación municipal.	Debido a la puesta en ejecución de la Ley de Descentralización, existe la necesidad de procesos de formación y capacitación dirigidos tanto al personal municipal como a sus autoridades políticas en diferentes niveles.  La Ley de Descentralización aumenta la planta básica de profesionales que debe contratarse en el municipio.
Iniciativas a considerar para posible alianza en el caso de maestría	Actualmente la opción más cercana es la Maestría en Desarrollo Económico Local de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Sin embargo, sólo se encuentra en la capital, lo que reduce el acceso y no enfoca en el tema en específico de gestión municipal.  Instituto de Desarrollo Municipal		La Secretaría de Descentralización viene desarrollando alianzas con la Universidad de Panamá. En este punto, se visualiza el interés por parte de la Escuela de Administración. Su director, manifiesta la anuencia y posibilidad de realizar una alianza entre ambas universidades con el fin de ofertar una Maestría en Gestión Municipal.
Otras iniciativas		Facultad de Derecho, Profesional en	AMUPA firmó un convenio con la Universidad Especializada de las Américas,

Puntos a considerar	Honduras	Costa Rica	Panamá
		Administración y Derechos Municipales	UDELAS, para que imparta diplomados de tres meses, sabatina, en las temáticas de planificación del territorio, elaboración y estructuración de los proyectos, gestión pública local, descentralización y participación ciudadana.
Alianzas estratégicas (1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AMHON</li> <li>• Instituto de Desarrollo Municipal</li> <li>• Secretaría de Descentralización</li> </ul>	UNGL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AMUPA</li> <li>• Autoridad de Descentralización (Actual Secretaría)</li> </ul>
Percepción sobre la opción de modalidad a distancia	No se visualizan inconvenientes	No se visualizan inconvenientes	Algunos entrevistados perciben la importancia de pensar en modalidades semipresenciales debido a la cultura educativa del país. Para otros, debido a que se trata de un nivel de posgrado, se podría pensar en la virtualidad.
Posibles fuentes de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de gestión de becas desde el Estado, a partir del Congreso Nacional</li> <li>• Municipios</li> <li>• Cooperación internacional</li> <li>• SETCAM</li> <li>• Viceministerio de Gobernación y Descentralización</li> <li>• Mancomunidades</li> </ul>	Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalidades (En especial porque cuentan con transferencias de recursos donde se debe contemplar capacitación y formación)</li> <li>• AMUPA</li> <li>• Secretaría de Descentralización</li> </ul>

Puntos a considerar	Honduras	Costa Rica	Panamá
Requerimiento de formación en nivel de técnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Instituto de Desarrollo Municipal está en proceso de formación y sería un ente determinante en los procesos de capacitación.</li> <li>• Hay un convenio con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, donde se ha creado ya un Técnico en Gestión Municipal</li> </ul>	Oferta existente	<p>Debido a la puesta en ejecución de la Ley de Descentralización, existe la necesidad de procesos de formación y capacitación dirigidos tanto al personal municipal como a sus autoridades políticas en diferentes niveles.</p> <p>Existen opciones de técnico pero en gestión pública.</p>
Estabilidad del personal municipal y carrera	Existe legislación en el tema, sin embargo, se continúa con la situación de inestabilidad del personal municipal.	Hay estabilidad del personal municipal	<p>Hay inestabilidad del personal municipal.</p> <p>A partir de la Ley de Descentralización las autoridades del Estado identifican la necesidad de estabilidad y, actualmente, hay un Proyecto de Ley de Carrera Administrativa que esperan se apruebe en el 2017.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas en la región en noviembre 2016.

(1) Por ejemplo, aspectos como divulgación y apoyo.

## Recomendaciones generales

En relación a las *recomendaciones* se puede indicar:

**Alianzas con instancias relacionadas al ámbito municipal.** Para que la maestría logre una mayor convocatoria y aprobación entre los sectores municipales de Centroamérica, se recomienda establecer acercamientos con las respectivas asociaciones de municipalidades de la región.

Estas instancias gremiales tienen fuerza en los países y en muchos casos, han impulsado y liderado la normativa en relación a la descentralización o bien de carrera municipal que existe. Son instancias que no se pueden dejar al margen en un proceso de este tipo. Lo indicado, para el caso de Centroamérica contemplando también a Costa Rica.

Lo anterior, porque estas instancias apoyan en procesos de convocatoria y dan los avales en general para los procesos de formación a sus miembros. También se debe de considerar para los institutos municipales o de instancias como la Secretaría de Descentralización para el caso panameño. Esas alianzas son parte fundamental también para el apoyo en la obtención de becas a partir tanto de ser el enlace con el municipio, como a partir de recursos las mismas.

**Doble titulación para el reconocimiento en el país respectivo.** Es fundamental para que haya interés en la maestría, que la misma sea reconocida en el país respectivo. Por ello, se recomienda establecer vínculos y trabajo compartido entre universidades de cada país y la UNED, necesarias para lograr los procesos de titulación y apoyos requeridos en cada país. En este aspecto, se visualizan procesos de vinculación importantes en el caso de Guatemala, Panamá y Honduras.

El tema del reconocimiento de los estudios en el país del estudiante es clave. Actualmente hay diplomados que no son reconocidos en el mismo país, generando inconformidad entre funcionarios y perdiendo su aval desde las gremiales locales, esa situación se presenta por ejemplo en Guatemala. Relacionado, la doble titulación es un atractivo importante para programas de posgrado de este tipo.

**Concentrada en cierto estrato más estable en el ámbito municipal.** La maestría puede atraer no sólo a profesionales de cierto nivel de municipios con procesos de gestión más formales y estables, sino que también puede atraer a funcionarios de instancias del Estado que trabajan en el ámbito municipal, así como funcionarios de gremiales de alcaldes o municipalidades.

Al ser un nivel de maestría, por lo general se habla de profesionales con cierta estabilidad, que ven posibilidades reales en su especialización en el ámbito municipal. Por tanto, para que la oferta sea realmente efectiva y logre llevar a esa población, se requiere que los procesos formativos tengan certificación en el país de origen del estudiante y en el país emisor. Por ejemplo, se han presentado en Guatemala experiencias de procesos de formación desde afuera e inclusive internos, que no logran ser certificados por parte de la USAC, ocasionando un gasto económico y de recursos en tiempo para los funcionarios municipales que han optado por las mismas. Por tanto, la doble titulación sería un atractivo importante para programas de formación de este tipo, así como indispensable por la necesidad de reconocimiento en el país respectivo.

**Procesos de vinculación con instancias del ámbito municipal y universidades.** Se visualizan procesos de vinculación importantes en el caso de Guatemala, Panamá y Honduras.

En el caso de Guatemala, en este momento la política del gobierno actual se centra en el fortalecimiento municipal. A partir de la instancia del Estado directamente relacionada, el INFOM, ya hay un proceso de coordinación y vinculación con la USAC para una propuesta que va desde el pregrado y hasta el grado en el tema, ello con la Escuela de Ciencias Políticas. Surge interés por parte de los actores involucrados, en la propuesta de Costa Rica del posgrado. Se está en un momento ideal para iniciar procesos ya más relacionados a conversaciones y ver la posibilidad real de alianzas, siempre bajo el estudio respectivo de la cooperación de cada instancia involucrada. Se recomienda indagar aún más sobre la vinculación de la ANAM en la temática, quién de igual forma manifiesta interés en la propuesta de posgrado, pero a funcionar desde la figura de CONCAECA.

En el caso de Panamá, se está en un momento clave donde se tienen que fortalecer las competencias municipales en un contexto donde la inestabilidad del personal municipal y falta de opciones de especialización en la gestión municipal, manifiestan un gran déficit en conocimientos para llevar a cabo las labores relacionadas al traslado de competencias del gobierno central a las municipalidades. Durante las entrevistas, el Director de la Escuela de Administración Pública enfoca en la importancia para el país de estos procesos de formación y muestra especial intensión de alianza con la UNED para impartir el posgrado. Se recomienda dar seguimiento a esta posible vinculación para hacer posible un trabajo en conjunto entre las universidades.

En el caso de Honduras, de forma similar al panameño, se crea la legislación específica para la descentralización con mandato de transferencia paulatina de competencias que antes eran parte del trabajo de instancias del gobierno central. En este caso es paulatina y a solicitud del municipio, sin embargo, genera la necesidad de fortalecimiento municipal y de sus funcionarios. Se muestra interés desde diferentes entrevistados claves del proceso de lograr alianzas que permitan que el país cuente con esa opción, en especial porque en específico el tema de gestión municipal sólo está presente en el nivel de técnico.

**En relación al acceso a internet y el acceso a TIC.** En relación al acceso a internet en los países de la región, se visualiza un acceso y uso del servicio de internet importante para el caso de Costa Rica y Panamá, mientras que un menor acceso y uso en el resto de los países, donde Nicaragua presenta menores porcentajes. Sin embargo, es fundamental indicar que al ser una propuesta del nivel de maestría, el perfil de la población refiere a personas con mayores estudios, mejores ingresos y perteneciente a sectores con acceso a TIC y servicios.

Se presentan además otras variables, como el acceso de las municipalidades al servicio, el nivel de desarrollo del municipio y la estabilidad del personal directivo, de tal forma que su inclusión a procesos de posgrado sea una opción atractiva para la mejora de la labor municipal y mejora en las capacidades del personal.

## Referencias Bibliográficas

- Borge, D., Ortega, G. y Pacheco, R. (2010). Plan de Estudios para la Maestría en Gestión Pública Local. Modalidad Profesional. Documento de trabajo. UNED-Costa Rica: Vicerrectoría Académica, Escuela de Ciencias de la Administración, Sistema de Estudios de Posgrado.
- Borge, D., Ortega, G. y Pacheco, R. (2011). Plan de Estudios de Administración de Empresas con énfasis en Gestión Municipal para el Desarrollo Local. Bachillerato y Licenciatura. Documento de trabajo. UNED-Costa Rica: Vicerrectoría Académica, Escuela de Ciencias de la Administración, Sistema de Estudios de Posgrado.
- Cunningham, V. (abril 2015). Maestría En Gestión Pública Local. Avance del Plan de Estudios. Documento de trabajo. Inédito. UNED: IFCM-PACE.
- González, C. (julio 2009). Estudio de mercado para la creación de programas de formación universitaria de grado y postgrado en Desarrollo Local y Gestión Municipal con cobertura centroamericana. Informe Final de Investigación. San José, Costa Rica: UNED-CIEI.
- Hauscar, E., Porto, A. (2012). Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, sector de Capacidad Institucional y Finanzas, # IDB-DP-145, 2010. Extraído de <http://www.enlaceacademico.org/base-documental/biblioteca/documento/estudio-de-las-caracteristicas-estructurales-del-sector-municipal-en-america-latina/> <agosto, 2012>
- Marsiglia, J. y Pintos, G. (2005). La construcción del desarrollo local como desafío metodológico. Uruguay: CLAEH.
- Programa Estado de la Nación. (2008). El reto de fortalecer los Gobiernos Locales. En III Informe Estado de la Región. Capítulo 9. San José: Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

Programa Estado de la Nación. (2016). Capítulo II. Panorama Demográfico. En Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación. (2016). Capítulo III. Panorama Social. En Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (2013). Política de Fortalecimiento de las Municipalidades. Extraído de [http://ide.segeplan.gob.gt/sinittablero/archivos/ranking\\_2013/Politica\\_fortalecimiento\\_municipal.pdf](http://ide.segeplan.gob.gt/sinittablero/archivos/ranking_2013/Politica_fortalecimiento_municipal.pdf)

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (2015). Ranking de Gestión Municipal 2013. Extraído de <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/RGM2013.pdf>

Universidad Estatal a Distancia (UNED) e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). (2011). Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica. Extraído de <http://www.uned.ac.cr/extension/images/ifcmdl/198/Ideario%20final%202012.pdf>



ANEXO

Tabla 16

Programas de estudios identificados y contactos

País	Programa	Contacto
<b>Guatemala</b>	Maestría en Desarrollo Municipal de la Facultad de Ingeniería de la Universidad San Carlos de Guatemala	Escuela de Estudios de postgrado de Ingeniería, Edificio S-11, primer nivel, Ciudad Universitaria, Zona 12. Teléfono: 24189142 Sitio web: <a href="https://epostgrado.ingenieria.usac.edu.gt/">https://epostgrado.ingenieria.usac.edu.gt/</a> Correo electrónico: <a href="mailto:epostgrado@ing.usac.edu.gt">epostgrado@ing.usac.edu.gt</a>
<b>Guatemala</b>	Técnico en Administración Municipal, Licenciatura en Administración Municipal. Maestría en Gestión Pública con especializaciones. Universidad Mariano Gálvez	Teléfono: 2411-1800 ext. 1346 (por las tardes) Horario: Lunes a viernes de 14:00 a 18:00 horas
<b>El Salvador</b>	Maestría en Desarrollo Territorial Universidad Centroamericana Jose Simeón Cañas	Teléfono 22106600 ext. 358 <a href="mailto:mdt@uca.edu.sv">mdt@uca.edu.sv</a>
<b>Nicaragua</b>	Posgrado en Derecho Gerencial Municipal Universidad Central de Nicaragua	Reparta el Carmen, Frente a Radio 580, Managua, Teléfono 22687144, 22684765 email: <a href="mailto:postgrado@ucn.edu.ni">postgrado@ucn.edu.ni</a> , <a href="mailto:maestria@ucn.edu.ni">maestria@ucn.edu.ni</a>
<b>Costa Rica</b>	Maestría Profesional en Administración y Derechos Municipales Universidad de Costa Rica	Programa de Posgrado en Derecho Facultad de Derecho, 6° piso, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio Tel.: (506) 2511-5672 2511-4236/ • Fax: (506)2511-5865 Correo electrónico: <a href="mailto:derecho@sep.ucr.ac.cr">derecho@sep.ucr.ac.cr</a> / <a href="mailto:posgrado@derecho.ucr.ac.cr">posgrado@derecho.ucr.ac.cr</a>
<b>Panamá</b>	Diplomado en Gestión Municipal y Desarrollo Local Universidad Tecnológica OTEIMA	Edificio Plaza Oteima Calle D Norte entre Ave 1era y 2da Este. Teléfonos: 775-1285 Telefax

Fuente: Elaboración propia a partir de páginas web de las instituciones de formación.