

# Desafíos y estrategias de intervención para el fortalecimiento de la Gestión Pública Local en Centroamérica\*

Harys Regidor-Barboza\*\*

IDENTIFICA LOS PRINCIPALES ÁMBITOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL REVISANDO A MODO DE DIAGNÓSTICO GENERAL LA VINCULACIÓN ENTRE PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA FORTALECER LA GESTIÓN DE LO LOCAL. PROPONE UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE INCIDENCIA EN CENTROAMÉRICA BAJO UN ENFOQUE INTERINSTITUCIONAL, CON TRES GRANDES ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN: A) POLÍTICAS PÚBLICAS Y RECURSOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL; B) GOBERNABILIDAD Y CAPACIDADES EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL; Y C) GOBERNANZA Y BUENA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GESTIÓN PÚBLICA, GOBERNANZA; CENTROAMÉRICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; MANAGEMENT; GOVERNANCE; CENTRAL AMERICA

## Antecedentes

A partir de la creación en el 2012 del Área de Gestión Pública

para Centroamérica y República Dominicana como uno de sus cuatro ámbitos de acción, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en su calidad de organismo regional e intergubernamental, busca continuar brindando impacto e incidencia en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos

\* Documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, realizado en Montevideo, Uruguay del 29 de octubre al 1º de noviembre del 2013.

\*\* Politólogo. Máster en Diplomacia y Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas con énfasis en Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica. Consultor para Centroamérica y América Latina trabajando en la Oficina para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, OPD/OEA 2001-2007.

Actualmente es Coordinador del Área de Gestión Pública para Centroamérica y República Dominicana del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Correo electrónico:  
hregidor@icap.ac.cr

Rec bido: 28 de julio del 2013.

Aceptado: 15 de noviembre del 2013

hacia el fortalecimiento y modernización de la Gestión Pública en sus Estados Miembros.

Como parte de este proceso renovador, el Área de Gestión Pública estableció como uno de los pilares claves para el desarrollo de planes, programas y proyectos, el diseño e implementación de acciones nacionales y regionales para fortalecer la Gestión Pública a nivel de los sectores locales. El documento que se presenta a continuación, incluye una serie de reflexiones en torno a los resultados preliminares que se han obtenido durante el proceso de diseño, elaboración y socialización de la Estrategia para el fortalecimiento y modernización de la Gestión Pública Local en Centroamérica y República Dominicana.

Esta Estrategia, se fundamenta en tres fases: a) la de investigación; b) la socialización y c) la implementación, donde los resultados de la primera fase impulsada por el ICAP a nivel de la Región Centroamericana y República Dominicana, se ponen a disposición de los interesados (como parte de la fase b), para obtener sus insumos e intercambios, que permitan iniciar con la finalización de una propuesta de acción e intervención para el fortalecimiento y modernización de la Gestión Pública Local.

Este artículo, consta de tres partes claramente identificadas. En la primera de ellas, se hará una presentación general del marco referencial en torno a los ámbitos funda-

mentales que se considera oportuno establecer como parámetros de intervención para el mejoramiento de la Gestión Pública Local. En un segundo momento, se presentarán las principales reflexiones en torno a los principales desafíos producto del proceso investigativo y el intercambio con expertos y actores claves de la región en torno a los procesos de reforma y modernización de la Gestión Pública a nivel de lo local. Finalmente, se presentarán los principales lineamientos resultantes de este proceso, traducido en los pilares de la Estrategia para el Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Pública Local en Centroamérica y República Dominicana, a ser impulsada e implementada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

### **La Gestión Pública y los ámbitos de intervención en la Gestión Local**

Como primer elemento de revisión, es preciso recordar que el Estado desde sus orígenes y hasta la actualidad, se ha visto inmerso en un permanente proceso de reconfiguración, que abarca, tanto sus elementos y características, hasta las diversas formas y modelos que de éste se conocen. En vista de confluir en su interior, tanto una ordenación jurídica como política, se concibe como la forma de organización humana más compleja de todas aque-

llas de las cuales se tiene cuenta. (Borja, 1998)

En este proceso histórico y evolutivo, el *Estado moderno* ha sido visto también como una organización social que se distingue de cualquier otro tipo de organización política y social previa, por tener una autoridad pública revestida de un grado superior de organización denominada institucionalización del poder. Hoy día, el Estado Social y Democrático de Derecho permite observar al Estado como la “*respuesta organizativa de una nación*” (Montero; 2011), cuya principal característica es colocar en el centro a la persona humana.

También es ampliamente conocido que esta institucionalización del Estado se acompaña de dos elementos que dan paso a su naturaleza: la normatividad y la impersonalidad del proceso burocrático. Al ubicar a la persona humana como centro de su ser, la representación fáctica estatal, (concebida como la estructura organizacional de administración y de gobierno, donde coexisten diversidad de organizaciones y entidades de distintos niveles) centra su labor en materializar esta razón de ser al fundamentar el desarrollo, la garantía de los derechos, la igualdad y el cumplimiento de la ley, en favor del ser humano.

En este orden, Estado, Administración y Gobierno se convierten en los ejes sobre los cuales se pretende la consolidación y armoniza-

ción del progreso humano. Sin embargo, la funcionalidad de la administración pública dentro del Estado, cuenta con varios matices. Por una parte, la administración se reconoce como una actividad subordinada a la actividad del gobierno (Marienhoff en Montero, 2011), derivada de ésta y asociada a los fines del Estado. Por otra, es preciso determinar que para el Estado mismo, la relevancia de la administración pública en principio va un paso más allá (o bien no se reduce a esta relación subordinada), sino que concentra “*el conjunto de políticas, normas, acciones, recursos, procesos y organismos, que propenden a la materialización del bien común, como fin esencial del Estado...*” (Montero, 2011).

La consideración política y administrativa del Estado, traducida en un gobierno y su administración, permiten reconocer la importancia de la gestión de lo público en toda colectividad sustentada en un Estado de *Derecho*. Según la *Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003)*, la administración pública cuenta con dos grandes vertientes que permite la ejecución de esta función administrativa: la *Función pública* y el *Servicio público*. Sobre la segunda, se tendrá en cuenta que su presencia fortalece la confianza del ciudadano al recibir bienes y servicios oportunos y de calidad, que aseguren los derechos fundamentales mencionados. Sobre la primera, excluyendo de éstas los cargos de naturaleza política, se concibe como aquella constituida por el conjunto de

*“arreglos<sup>1</sup> institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad determinada”.*

De tal forma que la relación entre Estado y Administración, tiene su fundamento en las personas y los servicios que el segundo presta a la ciudadanía, en nombre del primero. Siendo así, la relación Estado – Sociedad, quedará permeada por el nivel y calidad (eficacia, eficiencia y efectividad) de la función administrativa que un gobierno pueda desarrollar, empoderar y mejorar para garantizar el bienestar y participación de la colectividad, y la de percepción que esta última tenga sobre aquella.

Es aquí donde la Gestión Pública cobra sentido. Considerando a Bozeman (2006), la preocupación de la eficiencia y eficacia por el desempeño de las dependencias gubernamentales es propia de esta concepción, ya que en sentido estricto, es el pilar sobre el cual se construye la gobernabilidad en las naciones. En el marco de los Estados y la función administrativa de éste, corresponde a la Gestión Pública crear mecanismos que mejoren el desempeño, así como procedimientos que promuevan una mejor rela-

ción y comunicación gobernante-gobernado, que brinde legitimidad y confianza.

Autores como Brugué y Subirats (1996), establecen que una buena Gestión Pública puede lograrse considerando como principio articulador la comprensión del término “gestionar”, que significa *“utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua o, en términos de asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema”* en la administración pública. Bajo esta forma de expresión, la Gestión Pública podrá entenderse como una red compuesta por actores y organizaciones no jerárquicamente tradicional, donde es al responsable público a quien se le confieren objetivos y recursos, con el propósito de que desarrolle sus actividades en un marco normativo determinado conocido como derecho administrativo (Vásquez, 2003), que permita satisfacer las demandas y necesidades del ciudadano.

De esta forma, la relación Estado, Gobierno, Administración y Gestión Pública, llega a un punto clave, donde la función administrativa de un gobierno ejecutada por la administración por medio de una buena gestión, precisa la observación detenida de la confluencia de tres elementos básicos: a) el núcleo de las capacidades del gobierno, b) el curso efectivo de las políticas públicas (y el uso de los recursos), y, c) las habilidades, el conocimiento y las pericias de administradores públicos con capacidad gerencial, para con-

---

1. Por “arreglos”, se observarán todas las *“normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”* (CIFP, 2003).

seguir los resultados favorables que demanda la sociedad.

Partiendo de esta relación a lo interno de las entidades estatales, G. Allison (citado por Brugué y Subirats, 1996) realiza una importante reflexión hacia la concepción integral de la Gestión Pública. Según lo establece para comprender esta dimensión se deben considerar tres grandes ámbitos de interacción:

- El de la gestión estratégica, que implica el establecimiento de objetivos o prioridades institucionales y nacionales, seguidas del diseño de planes operativos para alcanzarlos.
- El de la gestión de los componentes internos, que se fundamenta en los aspectos de la organización, enfocado en la gestión del recurso humano, la gestión de ámbitos como el financiero, el control de las actividades y de los resultados, por citar algunos ejemplos. Finalmente.
- El de la gestión de los componentes externos, donde se prioriza la relación con unidades externas, organizaciones independientes, ciudadanos y actores sociales en general.

Una vez identificado con salvedades y limitaciones, algunos elementos que permitan clarificar la relación entre la Gestión Pública con la Administración y el Gobierno, resulta de gran valía para este proce-

so, recordar que al referirse a Gestión Pública, su limitación espacial no deberá estar circunscrita únicamente a la relación e interacción entre las entidades de Gobierno Central. Precisamente, al concebir la Gestión Pública como aquella actividad o ejercicio de la función administrativa que se desarrolla en un espacio determinado, es que resultado de este proceso investigativo y de discusión, se ha procurado mediante un ensayo inicial, aportar una acepción que intenta dilucidar la forma en que se interpreta esta función administrativa, en el nivel local. Así, por Gestión Pública Local se puede entender: *“La acción de aplicar políticas públicas, principios, procesos, instrumentos y buenas prácticas en la administración pública, que permitan la gobernanza (el buen gobierno), con transparencia en la administración financiera y contractual, eficiencia, eficacia y calidad de los servicios de parte de los gobiernos locales y las asociaciones municipales, mediante la profesionalización de la función pública local, para el logro de fines de desarrollo, bienestar y participación de los munícipes”*.

A partir del enunciado anterior, el proceso investigativo y los criterios de expertos, en el marco de un esfuerzo académico y técnico continuado, se identificó una serie de componentes (o ámbitos) que en alguna medida se consideran propicios para promover procesos de reforma y modernización de las entidades públicas, en este caso, de los Gobiernos locales. El ejercicio de intercambio permitió establecer que

los componentes identificados se concibiera desde dos perspectivas: en primera instancia la de carácter organizacional, donde se insertan los roles básicos de la administración que posee toda organización municipal para cumplir sus propósitos; y una segunda, vinculada propiamente con la naturaleza misma de las municipalidades, que al ser advertidas como instancias articuladoras del desarrollo económico, político y social del municipio, influyen de alguna manera en el bienestar de la población y la gestión de otras organizaciones.

Como reflexión general, se considera que estos componentes identificados en su conjunto, favorecen -o podrían no hacerlo-, la gobernabilidad y la gobernanza a lo interno de los Estados, en todas sus estructuras o niveles, en particular los gobiernos locales, en tanto su incidencia en la relación gobernante-gobernado, resultan propicios para impulsar los procesos de modernización en las entidades públicas que tengan como fundamento la persona humana. De manera breve, en el Anexo 1 se describen los componentes identificados como ámbitos de intervención en la gestión local.

### **Los desafíos para la reforma y modernización de la Gestión Pública Local en Centroamérica y República Dominicana**

Centroamérica y República Dominicana, ha sido estudiada y diagnosticada desde diversos ámbitos y dimensiones, constituyendo en sí misma un espacio de estudio y análisis permanente. Desde sus condiciones socio-culturales hasta las de comercio internacional, desde los sectores sociales hasta los actores transnacionales, han sido revisados y observados considerando enfoques y temáticas diferenciadas, por citar algunos ejemplos.

En primera instancia, se presentarán una serie de hallazgos y reflexiones en torno a los resultados generales obtenidos, en tres principales vertientes:

- Los programas y proyectos de cooperación internacional en la Región.
- Las particularidades de los gobiernos locales de la Región.

- Los actores e interesados en materia de Gestión Pública Local.

En segundo lugar, se llevará a cabo la presentación de una serie de desafíos que en la materia, han sido identificados en la Región, los que a su vez se convierten en base para el diseño de la estrategia de incidencia.

### **Reflexiones y hallazgos generales**

#### *Sobre los programas y proyectos de cooperación internacional en la región*

- Centroamérica ha sido objeto de gran cantidad de actividades producto de la cooperación internacional; sin embargo, al hacer una búsqueda y mapeo de aquellos en materia de Gestión Pública Local, llama la atención que se inventariaron un número reducido de éstas en los cinco últimos años. Una posible razón de esta situación sin haberse logrado comprobar y permitiendo un nivel responsable de especulación en torno a la condiciones financieras internacionales de los últimos años, podría encontrarse en el retiro de fondos de agentes cooperantes en que los proyectos se fundamentaban.
- Hay un limitado acceso y apertura a información de re-

sultados y evaluaciones de proyectos y programas ejecutados. No se encuentra en la información disponible, datos o información que permita determinar los niveles de impacto definidos en los objetivos de los programas y proyectos.

- La información que se encuentra disponible en medios electrónicos de organizaciones e instituciones contrapartes en la ejecución de estos programas y proyectos, se caracteriza por ser limitada y meramente descriptiva. Generalmente se encuentra desactualizada y sus procesos interactivos por medio de los enlaces establecidos, no se encuentran habilitados.
- Los proyectos o programas identificados en torno al fortalecimiento de la Gestión Pública Local, se dirigen a temas como el análisis y la capacidad de organización de la base política y social de los municipios, la especialización y actualización técnica del recurso humano para mejorar la capacidad instalada, la base productiva y la situación fiscal del municipio, mejoramiento de la capacidad gerencial de funcionarios clave del municipio en torno a su desempeño en la administración y el manejo financiero de los recursos; el fortalecimiento de la organización comunitaria.

- Una importante mayoría, de las agencias de cooperación internacional han establecido grupos diferenciados de actores y de países, en los que se privilegia la cooperación y se genera una exclusión por condición existente. Esta situación, genera una fuerte concentración de programas y proyectos que arrancan de “cero” y por consiguiente, no se fundamentan en la transferencia de conocimiento o la información clave ya existente en otras realidades, disminuyendo la capacidad regional para aumentar la línea de base regional.
- Los programas y proyectos consultados, por sus propias características, tienen un período de finalización claramente definidos. No fue posible observar en los casos a los que se tuvo acceso, planes para generar sustentabilidad, una vez finalizado.

*Sobre los gobiernos locales de la región*

- Existe un amplio conocimiento y claridad sobre los espacios geográficos y cantidad de “municipios” existentes en la región. Según datos de la Fundación DEMUCA (2010) en total existen 1.584 municipios en la región, distribuidos de la siguiente manera (considerando sus respectivos nombres) y en orden de mayor cantidad a menor: a) 331 municipios de Guatemala, b) 298 municipios de Honduras, c) 262 municipios de El Salvador, d) 153 municipios de Nicaragua, e) 382 municipios, juntas de distrito municipal y ayuntamientos de República Dominicana, f) 81 cantones de Costa Rica, y g) 77 distritos de Panamá. Lo que es una muestra de que la división político administrativa en la que el gobierno municipal ejerce sus funciones es muy diversa y diferenciada en toda la región.
- Los tamaños geográficos de los municipios varían sustancialmente de país a país. En el caso de El Salvador, podría determinarse como el más relevante por su nivel de densidad, pues es un país de tan solo 20.742 kms<sup>2</sup> con una cantidad importante de municipios (262 en total), lo que hace que exista una atomización de cantones en un área de extensión muy pequeña. En el otro extremo están Guatemala (331), Honduras (298) y Nicaragua (153), distribuidos en territorios más extensos de 108,889 kms<sup>2</sup>, 111,890 kms<sup>2</sup> y 129,494 kms<sup>2</sup>, respectivamente. Casos intermedios podrían considerarse los de Costa Rica con 81 cantones en 50,200 kms<sup>2</sup>, Panamá 77 distritos en 76.626,7 kms<sup>2</sup> y 382 municipios, juntas de distrito municipal y ayuntamientos de República Dominicana con 155

municipios y 1 DN en 48,730 kms<sup>2</sup>.

- Las formas y designaciones, así como la composición de los órganos municipales es muy variada. En prácticamente todos los países, excepto en Honduras, al órgano municipal se le conoce como Concejo Municipal. En este país se denomina Corporación Municipal, nombre con el que se conoce también al órgano municipal, en el resto de los países. Los máximos representantes ante el órgano municipal reciben los nombres de regidores o concejales, excepto en Panamá, que se denominan corregidores. En general, la nomenclatura de "síndico" se utiliza para designar a un miembro del órgano municipal, que deviene de los distritos, mientras que en República Dominicana se refiere al funcionario ejecutivo a cargo de la gestión administrativa, que en los demás países corresponde a la figura del alcalde.
- El Alcalde preside al órgano municipal y a la vez ejerce las funciones ejecutivas y administrativas de dicho ente en todos los países de la región excepto Costa Rica y República Dominicana. En estos dos países es una muestra de la forma equilibrada en el ejercicio del poder. En el resto de la región, el sistema electoral

permite la fórmula de "el ganador se lo lleva todo", en el caso de la mayoría absoluta o ganadores mayoritarios. En el caso de las mayorías relativas o de representación proporcional, lo que permite al ejecutivo, en la figura del alcalde, un mayor margen y capacidad estructural de gobierno, de gestión de las políticas públicas y uso de los recursos, en forma superior respecto de los primeros casos.

- La variabilidad entre los indicadores utilizados en los países de la región para determinar las estratificaciones o condiciones similares entre gobiernos locales y sus respectivos territorios es muy alta. La mayoría de las variables se sustentan en elementos como: base económica o presupuestaria, extensión territorial o densidad poblacional y capacidad institucional o tamaño de la corporación. Este aspecto impide o limita la capacidad para la realización de análisis comparativos o la mejor identificación de similitudes-diferencias en las condiciones estructurales o funcionales de los territorios locales.

#### *Sobre los actores en materia de Gestión Pública Local*

- A nivel de la Región Centroamericana y República Domini-

cana, las acciones identificadas en torno al fortalecimiento de la Gestión Pública en territorios locales, permitió identificar cuatro ámbitos de intervención de los actores:

- El Internacional, donde toman parte organizaciones internacionales intergubernamentales, organizaciones internacionales gubernamentales para el desarrollo y organismos no gubernamentales.
  - El Regional, conformado por Organismos regionales propiamente de la integración.
  - El Nacional, donde se vinculan, tanto las entidades estatales nacionales de apoyo a la gestión municipal, como organismos no gubernamentales de la sociedad civil.
  - El Local, en el que confluyen como habrá de saberse los Gobiernos Locales, Asociaciones Municipales, Mancomunidades, Federaciones de Municipios y Asociaciones Intermunicipales. (Araya y Olivas, 2013)
- En el marco de la temática de la Gestión Pública Local, es posible determinar que en los ámbitos internacionales, regionales y nacionales, no se presenta una fuerte variación

en torno a los actores identificados o participantes. Lo anterior evidencia una fuerte relación de la Región con organismos internacionales (gubernamentales como no gubernamentales) que han estado presentes en la última década y que han permanecido de alguna manera participantes hasta nuestros días. Por otra parte, también es una clara evidencia de que los recursos frescos han sido limitados o bien dotados con alguna especificidad.

- A nivel nacional y específicamente en el ámbito de organizaciones no gubernamentales o bien de sociedad civil, se encontró que no existe en la región una cantidad importante vinculadas al tema de la Gestión Pública Local, donde muy pocas desarrollan programas o proyectos que abarquen más de dos componentes de la Gestión Pública. Prácticamente, ninguno de los interesados gestiona proyectos o programas en forma integral que incluya todos los componentes y se puede afirmar que la mayoría de esos esfuerzos son específicos y aislados.
- A nivel local, los actores no gubernamentales son ampliamente inferiores en número y capacidad de intervención. La mayoría probablemente por razones de su jurisdicción o

- espacio de acción son desconocidas y se encuentran poco posicionadas inclusive a lo interno de sus propios países. Se ha evidenciado que en una gran mayoría, la relación con los gobiernos locales se concentra en pequeños proyectos de corto aliento y temas específicos y, en prácticamente muy pocos casos, existe relación con las entidades nacionales de apoyo a los gobiernos locales para brindar soporte, apoyo y sustentabilidad.
- El auge de las mancomunidades o federaciones municipales, podría estar vinculado a su capacidad jurídica para la acción, pues de alguna manera al tener la posibilidad de evitar la intermediación con actores nacionales e internacionales, racionalizan el uso de los recursos con mayor eficiencia y eficacia, establecen relaciones directas con las autoridades políticas, tienen en su poder los procesos de toma de decisión y cuentan con el manejo de sus propios recursos económicos.
- En el ámbito donde se han encontrado más avances o movimientos ha sido precisamente el local, principalmente en torno a la aparición, desarrollo y proliferación de las asociaciones, federaciones y mancomunidades de gobiernos locales. Esto ha llamado poderosamente la atención en tanto parece existir un cambio en las estrategias de acción e intervención de los problemas y situaciones a nivel local.
  - En una revisión inicial que necesita ser profundizada, se identificó que en la última década ha aumentado la cantidad de mancomunidades, tanto de carácter nacional como regional (extrafronterizas), acompañadas de un creciente apoyo y colaboración para desarrollar de manera conjunta proyectos y programas en la región.
- Sobre las asociaciones, mancomunidades y federaciones de municipios en la región***
- Las asociaciones municipales*
- Una Asociación municipal es una entidad de derecho privado e interés público, apolíticas y con personería jurídica, que cumple la función de representar corporativamente a las municipalidades que la componen. A nivel de Centroamérica y República Dominicana, se identificaron y reconocieron (Araya y Olivas, 2013) como principales, las siguientes:
- *Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES*, fundada el 29 de agosto 1941. Su carácter jurídico es una entidad de derecho privado, de utilidad pública, no gubernamental,

con fines no lucrativos, apolítica y personalidad jurídica reconocida. Como referente de su accionar, incluye dentro de sus fines: el contribuir en la defensa y fortalecimiento de la autonomía y competencia municipal, la construcción de una sociedad democrática y participativa; el promover y consolidar el proceso de reformas tendientes a la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado; así como el promover la actualización permanente del marco jurídico municipal.

- *Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala, ANAM*, creada por Acuerdo Gubernativo del 21 de noviembre de 1960. Su carácter jurídico la define como una entidad privada, no política, apartidaria, no religiosa y eminentemente democrática. El objetivo principal para la que se ha establecido es el desarrollo y fortalecimiento integral de las municipalidades, defender la autonomía local, los intereses de los municipios, impulsar el desarrollo de sus territorios y promover la descentralización del Estado.
- Asociación de Municipalidades de Honduras, AMHON, creada el 17 de abril de 1962. Esta, se concentra en el desarrollo de tres áreas de acción: política, técnica y gremial. Ha sido

creada, entre otros fines con la intención de fortalecer los siguientes ejes: reducción de la pobreza, descentralización y fortalecimiento municipal, asociativismo municipal, participación ciudadana, control social de la gestión, seguridad ciudadana, profundización de la democracia, transparencia, desarrollo económico local, medio ambiente, participación de la mujer y atención a la infancia.

- *Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica, UNGL*, creada como una entidad de derecho público, representativa de carácter nacional, con personería jurídica otorgada por la Ley No. 5119 del 20 de noviembre de 1972. Como parte de sus objetivos constitutivos se destaca el impulsar leyes que promuevan el fortalecimiento de las municipalidades costarricenses y su autonomía, fortalecer las relaciones y canales de comunicación con el Régimen Municipal, tanto a nivel nacional como internacional, facilitar el acceso de las municipalidades a una oferta mejorada de asistencia técnica, capacitación y financiamiento, implementar un sistema nacional de capacitación, así como implementar un sistema armonizado y descentralizado catastral y registral, base para la sostenibilidad financiera de las municipalidades.

- *Asociación de Municipalidades de Nicaragua, AMUNIC*, la que fue creada en diciembre de 1993 y cuenta con personería jurídica desde 1995. En sus planes de trabajo se puede identificar los ámbitos de interacción que promuevan el desarrollo legislativo e institucional de la descentralización, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para los gobiernos locales, que incluyan el desarrollo local y la participación ciudadana.
- *Asociación de Municipios de Panamá, AMUPA*, aun cuando fue creada en 1995, no fue sino hasta 1996 en que se reconocieron sus estatutos y personería jurídica. Las acciones de esta asociación, se dirigen al ámbito de la descentralización y fortalecimiento municipal, la gestión financiera, el desarrollo organizacional, la cooperación y asuntos internacionales, así como el mejoramiento de los programas de formación y capacitación para los gobiernos locales.
- *Federación Dominicana de Municipios, FEDOMU*, la que obtuvo su personalidad jurídica mediante Decreto del Poder Ejecutivo No. 398-2001, del 20 de marzo del 2001. Entre sus objetivos se pueden destacar: el contribuir a la defensa, promoción y fortalecimiento de la autonomía e independencia de los municipios y distritos municipales; el impulsar y consolidar el proceso de reformas orientadas a alcanzar la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado; el promover el fortalecimiento técnico y administrativo de la gestión municipal; el impulsar el desarrollo y estabilidad de los recursos humanos en los ayuntamientos; apoyar la implementación de la carrera administrativa municipal; promover la democracia participativa, la transparencia, el desarrollo sostenible y la gobernabilidad en los municipios, entre muchas otras.
- Adicionalmente, en algunos países de Centroamérica y República Dominicana, existen otras asociaciones conformadas por autoridades municipales exclusivamente (alcaldes y regidores), que se enumeran a continuación:
  - *Guatemala*: la Unión Nacional de Alcaldes Mayas, UNAM, y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, AGAAI.
  - *Costa Rica*: la Asociación Nacional de Alcaldes, Alcaldesas, Intendentes e Intendentas de Costa Rica, ANAI-CR.
  - *Panamá*: la Asociación de Alcaldes de Panamá, ADALPA, y la Coordinado-

ra Nacional de Corregimientos de Panamá, CONARE.

- *República Dominicana*: la Asociación Dominicana de Distritos Municipales, ADODIM, y la Asociación Dominicana de Regidores, ASODORE.
- En otros casos adicionales a los descritos, en Guatemala, en orden de importancia se puede determinar que después de las asociaciones nacionales, se encuentran las asociaciones departamentales de municipalidades y las dos asociaciones regionales, (la de sur-occidente y la de sur-oriente). Asimismo, en el caso de Panamá, únicamente se registraron dos asociaciones que cumplen con los requerimientos establecidos según los Artículos 140 y 142 de la Ley 106, que permite la posibilidad de generar asociaciones intermunicipales, las que son la Asociación de Municipios de Veraguas, AMUVE, y la Asociación Intermunicipal de Los Santos, AILS.

#### *Las mancomunidades o federaciones de municipios*

Las mancomunidades o federaciones han nacido para abarcar fines diversos, siendo el centro de estos acercamientos el desarrollo de los municipios que los integran. Se

distinguen por ser instancias de segundo nivel, al aglutinar municipalidades en forma directa. Poseen sus propios estatutos, basados en el asociacionismo de derecho privado con interés público. Como aspecto relevante, las mancomunidades surgen desde mediados de los noventa y particularmente durante la última década, en un contexto particular, con una mirada principalmente de carácter territorial. (Mendoza, 2007)

En casi todos los países de la región existen federaciones y mancomunidades municipales. Éstas responden en su mayoría a un origen territorial de las regiones en las que se subdividen los países. La creciente importancia de las mancomunidades en los últimos años es que no tienen necesariamente afiliaciones con las asociaciones nacionales municipales, por tanto, trabajan en forma independiente y autónoma, según los intereses de sus propias regiones. A diferencia de éstas, las federaciones han tomado importancia en las esferas regionales (internacionalización de políticas y acciones), aunque es posible observar un desarrollo desigual por las características particulares de los territorios participantes. Como principales ventajas de este modelo se puede mencionar que tienden a ser más eficientes y eficaces en la gestión de recursos, y que por las características de su constitución y tamaño, sus miembros participan en la toma de decisiones en forma más directa.

Algunos hallazgos y reflexiones generales en torno a las man-

comunidades y federaciones en Centroamérica y República Dominicana, se destacan a continuación:

- En Guatemala, es posible identificar 22 mancomunidades. Algunas de las más importantes son relacionadas con áreas indígenas, como por ejemplo: la Mancomunidad de Municipios Kakchiquel Chichoy Atitlán (MANKATITLÁN); la Mancomunidad de Municipios Tz'olujá (MANCTZOLOJYA); la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Naranjo (MANCUERNA); la Mancomunidad Manc La Laguna (MANCLALAGUNA) y la Mancomunidad COPANCHORTI.
- En El Salvador, aunque la información disponible sobre mancomunidades es limitada, existen algunos esfuerzos de sistematización de experiencias realizados por distintas organizaciones (como la Asociación Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia, CECADE, Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, y COMURES),

---

2. El Código Municipal de El Salvador actual solo hace referencia al término de asociaciones y no a microrregión o mancomunidad. Para efectos de este documento se usará de forma indistinta las denominaciones microrregión, mancomunidad y asociación de municipios, dado que dichos términos son usados popularmente en el contexto municipal del país y no hay ninguna diferenciación sobre sus conceptos en el Código Municipal.

que cuenta con un inventario sobre mancomunidades, apoyada por la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados, ICMA. Como elemento singular, el término mancomunidad,<sup>2</sup> ha ido adquiriendo mayor reconocimiento como una alternativa para la resolución de problemas de los municipios, así como el reconocimiento de experiencias sobre asociativismo y cooperación intermunicipal en otras latitudes. El concepto se utiliza indistintamente junto a otras expresiones como microrregión (la más utilizada) o asociación de municipios. Como aspecto de interés, (Zamora, 2004), en El Salvador ha sido posible registrar diversas formas de denominación para las agrupaciones intermunicipales, principalmente de acuerdo a la zona en que se divide el país. Estas denominaciones y sus cantidades (ICMA, 2006), son: 22 microrregiones, 11 asociaciones de municipios y municipalidades, 1 asociación conjunta de desarrollo integral de Ahuachapán, 2 comisiones Binacionales de zonas fronterizas entre El Salvador y Honduras, 1 Consejo de Alcaldes de Área Metropolitana y 7 mancomunidades.

- En el caso de Honduras se registra la mayor cantidad de mancomunidades de la región, un total de 46. Principalmen-

te, éstas se ubican en varios pueblos indígenas, que responden al interés sociolingüístico y territorial de las comunidades locales, y en las fronteras con Guatemala, El Salvador y Nicaragua (FLACMA, 2011).

- Al observar Nicaragua, según Mendoza (2007) “a partir de 1990 emergieron varias asociaciones municipales motivadas políticamente y desde 1997 asociaciones con lógica territorial, siendo del total el 59% emergentes a partir del 2000 (y solo 6% antes de 1990)”. Según Wallace (2003), el país cuenta con veintiocho formas de cooperación intermunicipal (1 mancomunidad, 1 consorcio, 2 alianzas binacionales, 1 consejo regional de autoridades locales y 3 asociaciones), donde 141 de 152 municipios, son parte de alguna forma de cooperación intermunicipal. Tales asociaciones se dividen en agrupaciones departamentales (13), micro-regionales (5) y sectoriales (4).
- En Costa Rica, actualmente hay identificadas trece federaciones de municipalidades integradas por los municipios y concejos municipales de distrito de mayor cercanía territorial y afinidad regional. Como dato particular, es posible identificar dentro de estas federaciones, otras federaciones constituidas para realizar una actividad económica común desarrollada por sus municipalidades miembro, donde la cercanía territorial no necesariamente es el factor común. En términos generales, los ámbitos de acción de las federaciones actualmente son ordenamiento territorial, desarrollo urbano, ambiente, salud, y gestión local.
- En República Dominicana, se identificaron dos mancomunidades de acuerdo al inciso b) del Artículo 7 de la Ley de las Entidades Municipales: la de Municipios de la Región Este, MANRE, y, de la Franja Oriental del Cibao Sur.
- Como dato particular que merece ser destacado, en Centroamérica también se han creado mancomunidades y asociaciones de municipios con un carácter trinacional. En primer lugar, está el caso de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, CTPT, establecida en el marco del Tratado firmado en 1997 entre las Repúblicas de El Salvador, Honduras y Guatemala, que incluye 45 municipios de la "Región Trifinio" (8 de El Salvador, 15 de Guatemala y 22 de Honduras). En segundo lugar, la Mancomunidad Trinacional del Golfo de Fonseca, MUGOLFO, conformada por representantes de aproximadamente 20 municipios de El

Salvador, Honduras y Nicaragua. Finalmente, la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, que tiene como objetivo continuar impulsando el proceso de legalización y fortalecimiento de MUGOLFO.

- En algunos casos como en Costa Rica, El Salvador y Honduras, la composición de las asambleas generales y los consejos directivos de las federaciones son muy variados. Se puede observar la constitución de una asamblea con representación de alcaldes, concejales, delegados e inclusive, hasta ciudadanos de la comunidad. No obstante, la integración del consejo directivo se reserva para los alcaldes de los gobiernos locales afiliados.

### ***Principales desafíos para la Gestión Pública Local en Centroamérica y República Dominicana***

Los hallazgos presentados en este apartado, muestran la poca variabilidad de algunas de las condiciones como los enfoques de cooperación y los actores involucrados en temas específicos relacionados con la Gestión Pública en el ámbito de lo local. No obstante, de igual manera muestran que, a pesar de que los esfuerzos institucionales por ejemplo de las entidades nacionales de apoyo a la gestión municipal son cons-

tantes, éstos generalmente no se están traduciendo en impactos mayores. Sin embargo, a pesar de que las condiciones territoriales, geográficas y normativas de los actores locales prácticamente no ha variado sustantivamente en los últimos años, es posible identificar un particular interés de los gobiernos locales en su calidad de interesados y afectados directos, por buscar fórmulas diferenciadas de acción, asociación e intervención.

Las siguientes son una serie de desafíos que se circunscriben a la realidad observada durante este proceso investigativo, que ha dado paso al establecimiento de líneas de acción y estrategias de intervención, que serán compartidas en la última parte de este documento.

- En atención a los resultados observados en torno a la implementación de programas y proyectos de manera conjunta con actores extrarregionales, es preciso determinar que la región en muy pocos casos ha logrado desarrollar la capacidad instalada necesaria para asegurar la sustentabilidad de éstos. Una vez finalizado el proceso de intervención por parte de los organismos participantes, la continuidad de los procesos se ve ampliamente reducida o inclusive finalizada.
- La información que se genera y produce como resultado de la implementación de programas y proyectos a nivel de

la región, se encuentra disponible de manera muy limitada. Se caracteriza por estar desactualizada y no reutilizable. Los programas y proyectos en muy pocas ocasiones brindan información que pueda ser compartida, abierta, accesible y reutilizable, con lo que se afecta la definición de líneas base regionales.

- El bajo nivel de disposición, acceso y transferencia de información a nivel de la región en torno a proyectos y programas en distintos países, limita las posibilidades de reconocer espacios para la cooperación sur-sur.
- Es necesario realizar un esfuerzo regional para normalizar las variables que permitan establecer una definición lo más homogénea posible, sobre la estratificación de los gobiernos locales en la Región Centroamericana y República Dominicana. La inexistencia de un método comparativo que permite obtener este tipo de información a nivel regional, impide la realización profunda de análisis comparativos que brinden resultados integrales. Por tanto, las acciones o actividades continuarán siendo dispersas, con limitados enfoques regionales y con un amplio enfoque a la nacionalización de procesos.
- Es necesario revitalizar las organizaciones o instituciones regionales que puedan brindar seguimiento en forma integral a los esfuerzos, sean éstos proyectos o programas, líneas de acción o actividades, que concentre información clave que permita identificar la existencia y ubicación de los esfuerzos, para la optimización de los recursos.
- Fomentar en los diversos actores vinculados al tema de la Gestión Pública Local en la Región, el interés por desarrollar esfuerzos conjuntos dirigidos y consistentes hacia la conformación de redes que aglutinen información, métodos y buenas prácticas para el fortalecimiento de la Gestión Pública local, con un enfoque basado en la cooperación sur-sur y la transferencia de conocimientos.
- Fomentar el interés y el esfuerzo a nivel nacional y regional, por llevar a cabo el desarrollo e implementación de diversas formas de agrupamientos municipales (asociaciones, federaciones y mancomunidades) y que éstos se encuentren fundamentados en parámetros y criterios compartidos, que conlleve a una normalización conceptual, facilite el entendimiento y la aplicación de una estrategia de Gestión Pública Local.
- Analizar con mayor profundidad, si las organizaciones no

gubernamentales de nivel local pueden ser aliados estratégicos en el uso, implementación y sustentabilidad de los programas y proyectos, así como la conveniencia de ser vistos como puntos focales, para facilitar la puesta en práctica de potenciales acciones o el manejo de redes de actores locales, entre otros elementos.

- Se debe realizar un esfuerzo continuado y permanente, para analizar los impactos reales que están generando las diversas formas de agrupamientos municipales (asociaciones, federaciones y mancomunidades), y determinar si éstos resultan convenientes modelos que permiten de una manera más eficaz y eficiente convertirse en las entidades que mejoran efectivamente la gestión de los servicios, facilitan la promoción del desarrollo del territorio y permiten el crecimiento y desarrollo humano de los entes locales que la conforman.

### **La modernización y el fortalecimiento de la Gestión Pública Local en Centroamérica y República Dominicana: tres ejes de intervención**

Todos los países de la región durante los últimos veinte años, han sido objeto en diferentes niveles y profundización de procesos de des-

centralización, que de una u otra manera, permitieron la transferencia de funciones y responsabilidades con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales para responder a las demandas actuales.

En un balance general inicial, a nivel de la Región Centroamericana, se puede concluir que estos cambios no fueron acompañados debidamente con los recursos requeridos, a la vez que las instancias a las cuales fueron referidas, en no todos los casos se dotó de las capacidades estructurales requeridas de parte del Gobierno Central hacia los gobiernos locales, para hacer una transferencia exitosa de estas capacidades. Esto quiere decir que, las reformas políticas que fueron implementadas para fortalecer la gestión municipal y asegurar la participación social, no se tradujo en mejoras, beneficio, confianza y satisfacción de los munícipes (habitantes de un territorio local). (Cabreja, 2013)

Aunando a lo anterior, si se integra el panorama de la crisis económica y financiera internacional, es indudable que se observa un importante desestímulo en esta materia por parte de las agencias de cooperación en la región, especialmente las de origen europeo. De forma tal que las características de la cooperación internacional que dieron fundamento a grandes programas y proyectos regionales para contribuir al fortalecimiento de las municipalidades, en especial a la descentralización y apoyo a las transferencias

funcionales durante las décadas de los años ochenta y noventa, en la actualidad han sido paulatinamente disminuidas.

Pasado el período de bonanza para el apoyo técnico y financiero en el desarrollo de programas y proyectos en la región y, a pesar de los esfuerzos de las entidades y organizaciones municipales, tanto nacionales como regionales, en la actualidad es preciso reconocer la persistencia de dos grandes dificultades, entre muchas otras claro está, las que son:

- El efectivo desarrollo de métodos y modelos que permitan la sostenibilidad y sustentabilidad de programas y proyectos, más allá de la existencia de los cooperantes que le originan.
- El traducir la cooperación técnica y financiera obtenida en capacidades institucionales claves para impactar positivamente en la Gestión Pública.

Como parte de este proceso reflexivo, más allá del inconveniente o dificultades descritas, los actores vinculados al fortalecimiento y modernización de la Gestión Pública local en la región deben confrontar los retos que esto implica. Desde la perspectiva de la investigación desarrollada y la propuesta de intervención resultante, se ha considerado como fundamental, dirigir los esfuerzos y recursos hacia tres ámbitos en particular:

- Convertir las reformas institucionales municipales, en políticas públicas que tengan impacto a nivel local.
- Asumir la gobernabilidad municipal con capacidades estructurales institucionales fortalecidas.
- Gestionar el buen gobierno en forma transparente, participativa y con acceso ciudadano a la información pública local.

El ICAP por tanto, ha considerado fundamental centrar las acciones e impactos en la región, generando una relación que comprenda los siete componentes con los tres ámbitos descritos, mediante una estrategia de intervención la que parte de un supuesto teórico: *“Los gobiernos locales deben contar con capacidades institucionales que faciliten la gobernabilidad, que permitan una mejora sustantiva en la confección de las políticas públicas y la utilización adecuada de los recursos, para contribuir a una buena Gestión Pública, a la gobernanza y a la satisfacción del ciudadano”*.

En primera instancia, la mejora y el fortalecimiento de la Gestión Pública local en la región, debe vincular con mayor fortaleza la relación entre las políticas públicas y los recursos existentes. Este primer nivel de intervención, comprende la necesidad de fortalecer en los tomadores de decisiones y los actores involucrados, el diseño y la construcción de políticas públicas y los elementos

que mejoren la gestión de los recursos humanos (capital social), naturales, financieros, materiales, y tecnológicos, para que logren su efectividad, así como una contribución a mejorar la rendición de cuentas de las autoridades y operadores de las políticas públicas, mediante la implementación de mecanismos y herramientas para evaluar la Gestión Pública a partir de la efectividad de las políticas públicas.

Los propósitos del primer eje de intervención, se resumen en lograr influir sobre las actividades en función de un resultado social y político; mejorar la rendición de cuentas de las autoridades y operadores de las políticas públicas locales y de los recursos de que disponen, donde el conocimiento generado por los actores vinculados (implícito o explícito) pretende ser aplicado a problemas concretos de la acción política o administrativa, que incluyen múltiples dimensiones y resultan muy complejos dado que involucran actores, intereses, principios, valores, percepciones, factores institucionales, demandas y necesidades, entre otros elementos.

Por otra parte, debe existir una clarificación de la relación existente entre la gobernabilidad y las capacidades de las entidades públicas. En la década de los años ochenta, las intervenciones para mejorar las habilidades para el cumplimiento de las funciones del Estado, se denominó “fortalecimiento institucional”, fundamentado en prácticas de reingeniería organizacional (Ospina, 2002). Posteriormente,

durante los noventa, como consecuencia del cambio de paradigma del rol del Estado, el enfoque se concentró en la reducción de la capacidad del Estado para responder a los problemas de la sociedad. Por tanto se logró concluir que ni los mercados ni las democracias podrían funcionar correctamente, sin la existencia de gobiernos capaces de formular y ejecutar políticas públicas idóneas, administrar equitativamente los recursos y responder efectivamente a las demandas ciudadanas procurando el bienestar social. La nueva aspiración en el cambio de siglo ha sido el “buen gobierno” (Grindle, 1997 y Tandler, 2000; en Ospina, 2002).

Al discutir sobre la construcción de capacidad sostenible en el sector público, Grindle (1997) sugiere que el “buen gobierno” presenta una intrínseca relación del problema de capacidades en el sector público, a partir de tres dimensiones:

- El desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal).
- El fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión).
- La reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro).

De modo que este segundo eje de intervención, se concentrará en la formación y desarrollo del recurso humano para la construcción de capacidades estructurales e institucionales que son fundamentales

en las entidades públicas municipales, en sus diversos niveles (estratégicos, técnicos y operativos), tanto a nivel de habilidades gerenciales de los encargados como de la estructura institucional de la Gestión Pública Local.

Finalmente, el tercer ámbito procura relacionar de manera directa la gobernanza como fundamento de la Buena Gestión Pública. Por la consideración actual de la temática, este eje propone un sustantivo avance hacia la necesaria implementación de los modelos de Gobierno Abierto en los gobiernos locales. Procura la integración de principios fundamentales para la buena gestión como lo son la transparencia, integridad y probidad, así como la participación, control ciudadano y acceso a la información pública.

La gobernanza (también entendida como *gobernación* y acuñada por el Banco Mundial, BM, como *“governance”*, que quiere decir *“buen gobierno”*), que en un sentido equivale a decir que es el *“proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales-, y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”* (Aguilar, en Villanueva, 2006), será enfocada como el ámbito práctico que facilita a las entidades locales ir más allá del enfoque “gubernamentalista” que podría propiciar la gobernabilidad, pues utiliza las capacidades de este primero, para buscar la satisfacción de necesidades de los diversos sectores que componen el

entramado social sobre el cual los gobiernos locales asumen la responsabilidad de su jurisdicción. Como resultado, la gobernanza y la buena gestión se deberán enfocar en recobrar la confianza ciudadana sobre las autoridades y la administración local.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). “Gobernanza y Gestión Pública”. México: Fondo de Cultura Económica.
- Araya Montezuma, Andrés. (2012) “Estudio sobre el avance de la Carrera Administrativa Municipal en Centroamérica y República Dominicana en el período 2008-2010”. San José: Fundación DEMUCA.
- Araya, Andrés y Olivas, Carlos (2013) “Diagnóstico general y mapeo de actores de Centroamérica y República Dominicana”. ICAP: San José, Costa Rica, mimeo.
- \_\_\_\_\_. “Documento técnico sobre Gestión Pública Local”. ICAP: San José, Costa Rica, mimeo.
- Borja, Rodrigo. (1998) “Enciclopedia de la Política”. México: Fondo de Cultura Económica. Primera reimpression.
- Bozeman, Barry. (1987) “All organizations are public”. Bridging

- Public and Private Organization Theory. San Francisco: Josey-Bass.
- \_\_\_\_\_ (2006) "La Gestión Pública. Su situación actual". México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica de México.
- Brugué y Subirats (1996) "Lecturas de Gestión Pública". Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública: Boletín Oficial del Estado, España.
- Castillo, Rolando. (2013) "Segundo Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana". Guatemala, SICA/AECID.
- CLAD. (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública".
- \_\_\_\_\_ (2006). "Código Iberoamericano de Buen Gobierno".
- \_\_\_\_\_ (2007). "Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico".
- \_\_\_\_\_ (2008). "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública".
- \_\_\_\_\_ (2009). "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública".
- DEMUCA (2010). Actualización del Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana: Datos 2007-2008. Fundación DEMUCA. San José, C. R.: DEMUCA, 2010.
- \_\_\_\_\_ (2009). Observatorio de autonomía municipal: la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica: DEMUCA, 2009.
- Dye, Thomas R. (2012). "Understanding public policy". Editorial: Pearson; 14 edición.
- FOMUDE. (2006). "Estudio actuarial de las federaciones de municipalidades de Costa Rica: Diagnóstico de las federaciones municipales de Costa Rica". San José: FOMUDE.
- Furlong, Scott R y Kraft, Michael E. (2006) "Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives". 2nd Edition, CQ Press, Washington, DC.
- ICAP (2013). Estrategia Centroamericana para el Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Pública Local, 2014-2018.

San José, Costa Rica: ICAP, 2013.

Montero, Gregorio. (2011) "Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos". Santo Domingo: Ministerio de Administración Pública.

Ponce, Carlos. (1997) "Determinantes del tamaño del Sector Público Local: teoría y aplicación para las Municipalidades de Provincia de Córdoba". Tesis. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Subirats, Joan y otros. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel Ciencia Políticas.

**Documentos jurídicos y legales (consultados impresos e internet)**

Acta Constitutiva de la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José, 2004.

Asamblea Legislativa de El Salvador (2000). Código Municipal. Decreto No. 274.

Asamblea Legislativa de Guatemala (2002). Código Municipal de Guatemala. Decreto No. 12-2002.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2005). Código Municipal. Decreto Legislativo No. 274, incluyen

reformas (7): Decreto Legislativo No. 929, de fecha 20 de diciembre de 2005. Ver:

<http://es.scribd.com/doc/99526103/Codigo-Municipal-de-El-Salvador> (Consulta: 04 de enero de 2013).

Asamblea Nacional de Nicaragua. Ley de Municipios. Ley No. 40 de 2 de julio de 1988. Publicado en La Gaceta No. 155 de 17 de agosto de 1988. Ver: [http://www.inifom.gob.ni/informacion\\_publica/leyes\\_decretos/LEY%20DE%20MUNICIPIOS.pdf](http://www.inifom.gob.ni/informacion_publica/leyes_decretos/LEY%20DE%20MUNICIPIOS.pdf) (Consulta: 26 de diciembre de 2012).

Asamblea Nacional de la República Dominicana. Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio del 2007. Gaceta Oficial No. 10426 del 20 de julio del 2007. Ver:

<http://odam-ca.org/recursos/insumos/docs/condicion-autonomia-municipal-republicadominicana.pdf> (Consulta: el 29 de noviembre de 2012)

Congreso de la República de Guatemala. Código Municipal. Decreto No. 12-2002. Ver: <http://leydeguatemala.com/codigo-municipal/48/> (Consulta: 22 de diciembre de 2012).

Congreso Nacional de la República de Honduras. Ley de Municipalidades. Ver:

- <http://www.femica.org/archivos/codigohonduras.pdf> (Consulta: 26 de diciembre de 2012).
- Consejo Nacional de Legislación de Panamá. Ley N° 106 (de 8 de octubre de 1973). Sobre Régimen Municipal. Ver: <http://www.femica.org/archivos/codigopanama.pdf> (Consulta: el 28 de noviembre de 2012)
- Guatemala. Constitución Política de Guatemala. Reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de noviembre de 1993. Ver: [http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/GTM\\_constitución\\_politica.pdf](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/GTM_constitución_politica.pdf) (Consulta: 20 de diciembre de 2012).
- Honduras. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política. Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982. Ver: <http://honduras.net/hondurasconstitution.html> (Consulta: 26 de diciembre de 2012).
- Ley N°. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. Santo Domingo, Gaceta Oficial de la República Dominicana. Santo Domingo, 20 de julio del 2007.
- Ley de Organización Municipal, No. 3455 y sus modificaciones, Gaceta Oficial de la República Dominicana. Santo Domingo, 21 de diciembre de 1952.
- Ley de Organización Municipal, No. 3456 de Organización del Distrito Nacional, Gaceta Oficial de la República Dominicana. Santo Domingo, 21 de diciembre de 1952.
- Ley de Autonomía Municipal No. 5622, Gaceta Oficial N0. 8603 de la República Dominicana. Santo Domingo, 14 de septiembre de 1961.
- Ley 49, que crea la Liga Municipal Dominicana, Gaceta Oficial de República Dominicana. Santo Domingo, 23 de diciembre de 1938.
- Nicaragua. (1987) Constitución Política. Publicada el 9 de enero de 1987. Ver: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nica/nica87.html#tituloIXcapI> (Consulta: 26 de diciembre de 2012).
- Panamá (1972). Constitución Política de la República de Panamá (1972). Ver: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama1972.html> (Consulta: el 29 de noviembre de 2012)
- República Dominicana (2002). Constitución Política de la República Dominicana de 25 de julio de 2002. Ver: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/DomRep/domrep02.html> (Consulta: 28 de diciembre de 2012).

### **Material consultado en Internet**

Absolut Noruega. Ver:

<http://www.absolutnoruega.com/norfund-el-fondo-noruego-para-los-paises-en-desarrollo/>.  
(Consulta: 15 de enero de 2013).

AECID, Guatemala. Ver:

<http://www.aecid.org.gt/aecid/index.php> (Consulta: 31 de noviembre de 2012).

Alba Cano, Manuel. "Construir mancomunidades de municipios en la República Dominicana". Edición 2012. Ver:  
[http://www.voxlocalis.net/revistas/num46/doc/MANUAL\\_MANCOMUNIDAD\\_ES\\_RD\\_Manuel%20Alba%20Cano.pdf](http://www.voxlocalis.net/revistas/num46/doc/MANUAL_MANCOMUNIDAD_ES_RD_Manuel%20Alba%20Cano.pdf) (Consulta: 08 de enero de 2013).

AMONH, Honduras. Ver:

[http://www.amhon.hn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=73](http://www.amhon.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=73)  
(Consulta: 08 de enero de 2013).

AMUPREV. Ver:

<http://www.amuprev.org/>  
(Consulta: 21 de noviembre de 2012 y 23 de enero de 2013).

ANAM. Ver:

<http://anam.org.gt/nueva/index.php/quien-es-anam> (Consulta: 11 de enero de 2013).

Asociación de Municipios de la Región Higuamo (ASOMUREHI).

Ver:

<http://asomurehi.blogspot.com/>  
(Consulta: el 28 de noviembre de 2012).

Atlas Flacma. Ver:

[http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/ficha\\_pais\\_honduras\\_marzo\\_2011.pdf](http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/ficha_pais_honduras_marzo_2011.pdf) (Consulta: el 07 de enero de 2013).

Banco Mundial. Ver:

[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENES\\_SOMOS/0,contentMDK:20130626~menuPK:2450052~pagePK:64057857~piPK:64057865~theSitePK:263702,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENES_SOMOS/0,contentMDK:20130626~menuPK:2450052~pagePK:64057857~piPK:64057865~theSitePK:263702,00.html)  
(Consulta: el 25 de marzo de 2013).

BCIE. Ver: <http://www.bcie.org/>  
(Consulta: el 13 de enero de 2013).

Bland, Gary; Otterbein, Julie y Ramírez, Sifrigedo (2002). "Evaluación del proyecto de desarrollo municipal y del sector municipal". Washington: Research Triangle Institute. Ver:  
[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABX944.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABX944.pdf) (Consulta: el 18 de enero de 2013).

Cabreja, Javier. Ver:

<http://www.elcaribe.com.do/2013/02/08/organizaciones-sociales-municipalismo> (Consulta: fecha no recuperada).

- Camarasa Casterá, Juan José. "La Calidad en la Administración Pública". *Educarm* en el 2000. Abril 2004. Ver: [http://www.educarm.es/templadesportal/images/ficheros/revistaEducarm/9/revista8\\_02.pdf](http://www.educarm.es/templadesportal/images/ficheros/revistaEducarm/9/revista8_02.pdf) (Consulta: 18 de noviembre de 2012)
- Candelas Ramírez, Edith y otros. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración. Ver: <http://es.scribd.com/doc/56389033/77/>. (Consulta: 21 de noviembre de 2012).
- COMURES. Estatutos de COMURES y sus reformas a 2008. En: <http://www.comures.org.sv/html/quienessomos/documents/ESTATUTOSCOMURESREFORMADOS.pdf>. (Consulta: 11 de enero de 2013).
- Economía y Sociedad, No 9. Enero – Abril de 1999, pp 5-20. CLAD. "Una Nueva Gestión Pública para América Latina". Ver: <http://www.revistas.una.ac.cr/economia> (Consulta: el 29 de noviembre de 2012)
- España. Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Ver: <http://www.aecid.es/es/aecid/> (Consulta: el 24 de noviembre de 2012)
- FEMICA. Ver: <http://www.femica.org/institucional/> (Consulta: 20 de noviembre de 2012)
- FEMICA (s.f.). Propuesta de Programa Regional de Desarrollo de la Gestión Municipal (PRODEGEMT). Ver: <http://www.femica.org/noticias/PRODE.pdf> (Consulta: 18 de enero de 2013).
- FOPRIDEH. Ver: <http://foprیده.org/index.php> (Consulta: el 24 de noviembre de 2012)
- ICMA. Junio 2006. "Situación y Análisis de la Cooperación Intermunicipal en El Salvador". Ver: <http://www.femica.org/noticias/infor-me%20nov07/EI%20Salvador%20Informe%20de%20Pais.pdf> (Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- ICMA. Ver: <http://icma.org/en/icma/partnerships/partnerships> (Consulta: 18 de enero de 2013).
- IDELCA. Ver: <http://www.idelca.org.sv> (Consulta: el 23 de noviembre de 2012)
- IFAM. "El régimen municipal en Costa Rica". Ver: <http://www.ifam.go.cr/docs/regmunicipalcr.pdf> (Consulta: el 28 de marzo de 2013)

- INIFOM. Ver:  
<http://www.inifom.gob.ni> (Consulta: 14 de enero de 2013).
- ISDEM. Ver:  
<http://www.isdem.gob.sv>  
(Consulta: 14 de enero de 2013).
- Liga Municipal Dominicana. Ver:  
<http://www.lmd.gob.do/index.php/nosotros> (Consulta: 14 de enero de 2013).
- Mancomunidad COPANCHORTI. Ver:  
<http://www.copanchorti.org/>  
(Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Naranja (MANCUERNA). Ver:  
<http://www.mancuerna.org/>  
(Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- Mancomunidad de la Franja Oriental del Cibao Sur. Ver:  
<http://www.franjaorientalcibaosur.com> (Consulta 24 de marzo del 2013)
- Mancomunidad Manc La Laguna. Ver:  
<http://www.manclalaguna.org/>  
Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- Mancomunidad de Municipios Kakchiquel Chichoy Atitlán. (MANKATITLÁN). Ver:  
<http://mankatitlan.org.gt/> (Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- Mancomunidad de Municipios Tz'olujá, MANCTZOLOJYA. Ver:  
[http://www.aecid.org.gt/aecid/index.php?option=com\\_weblinks&view=category&id=12%3Amanco&Itemid=12](http://www.aecid.org.gt/aecid/index.php?option=com_weblinks&view=category&id=12%3Amanco&Itemid=12) (Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- Mancomunidad Trinacional del Golfo de Fonseca. Ver:  
<http://trinacionalriolempa.wordpress.com/>
- MANCORSARIC. Org. Ver:  
<http://mancorsaric.org/>. (Consulta: el 07 de enero de 2013).
- Mendoza V, René y otros. "Análisis comparativo de dos mancomunidades municipales en Centroamérica basado en Guatemala y Nicaragua: Origen y efecto". Centroamérica: 10 enero 2007. Ver:  
<http://www.grupochoflavi.org/mancomunidad/INFORMES%20FINALES%20%28pdf%29/013-05-GT/Informe%202013-05-GT.pdf>  
(Consulta: 07 de enero de 2013).
- Nutrinet. Org.  
<http://panama.nutrinet.org/panama/informacion-general/16-datos-de-la-republica-de-panama>. (Consulta: el 29 de noviembre de 2012).
- PNUD. Ver:  
[http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about\\_us.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us.html) (Consulta: el 15 de enero de 2013)

- Programa de Cooperación Regional con Centroamérica. Ver: <http://www.ceccsica.org/programas-accion/linea1.html> (Consulta: el 26 de noviembre de 2012)
- Rocuts, Asthriesslav y Cruz Barreiro, Ivonne. "Sostenibilidad Portal". Ver: [http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall\\_01.php?numapartat=2&id=163](http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall_01.php?numapartat=2&id=163) (Consulta: el 25 de marzo de 2013).
- Serafino de la Cruz. "El gobierno local en República Dominicana". En: *Observatorio Político Dominicano. Unidad de Gobierno Local*. Ver: [www.opd.org.do](http://www.opd.org.do).
- SICA. Ver: <http://www.sica.int/sica/proposiciones.aspx?IdEnt=40> (Consulta: el 08 de diciembre de 2012).
- SICA. Ver: [www.sica.int/trifinio](http://www.sica.int/trifinio) (Consulta: el 08 de enero de 2013).
- Unión Europea. Ver: [http://europa.eu/about-eu/basic-information/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_es.htm) (Consulta: el 20 de diciembre de 2012)
- UNGL. Ver: <http://www.unql.or.cr/index.php> (Consulta: el 11 de enero de 2013).
- Zamora Rivas, Ángela. "Directorio y Análisis de Agrupamientos Municipales en El Salvador". San Salvador: FUNDE. Primera edición: noviembre de 2004. Ver: [www.repo.funde.org/123/1/LIBROS-75-I.pdf](http://www.repo.funde.org/123/1/LIBROS-75-I.pdf) (Consulta: el 31 de diciembre de 2012) ◇

## ANEXO 1

### COMPONENTES IDENTIFICADOS COMO ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL

La función pública	Desde una perspectiva general, se traduce principalmente en los aspectos vinculados con la administración de los recursos humanos. Aun cuando se ha demostrado que éste constituye uno de los componentes más importantes para una buena gestión, según lo planteado anteriormente por Bruqué y Subirats (1996) al referirse a los componentes internos, también es preciso denotar que los esfuerzos en las organizaciones y entidades para su fortalecimiento y promoción, siguen siendo limitados. En Centroamérica particularmente, se reconoce como el componente más importante de la gestión pública; sin embargo, de manera contradictoria resulta al mismo tiempo el más vulnerable, ya que por su condición histórica en la región ha estado sujeto al clientelismo político, en la mayoría de los países de la región.
Las Políticas públicas	Al ser las formas por las cuales las entidades gubernamentales deciden hacer o no hacer algo (Dye, 2008), se convierten en las acciones más directas y sustantivas por las cuales mediante una acción positiva, se brinda una respuesta a las demandas y necesidades de la ciudadanía, procurando su satisfacción o bien, la disminución de su presión pública. No obstante, la identificación de problemas públicos y su consecuente traducción a asuntos públicos por entidades gubernamentales centrales y locales, en no pocas ocasiones ha estado permeada por serios conflictos de valores (Kraft y Furlong, 2006), relacionados con la presencia y participación de distintos grupos de presión e interés, que finalmente, son traducidas a la ciudadanía en mensajes confusos sobre los diversos niveles de prioridades y la diversidad de escala de valores, que se asigna mediante una decisión.
La participación ciudadana	En la <i>Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007)</i> , se observa la participación como un derecho ciudadano. En la <i>Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008)</i> , se manifiesta como eje central la satisfacción de las necesidades del individuo. En la <i>Carta Iberoamericana de la Gestión Pública (2009)</i> se hace explícita una vez más, la intención de promover la participación ciudadana. Sin embargo, los esfuerzos realizados por las entidades gubernamentales para favorecer este proceso inclusivo, aún resultan insuficientes. En atención a ello, es preciso continuar reforzando el establecimiento de mecanismos para hacer efectiva dicha vinculación, así como favorecer las condiciones que permitan que todos los sectores de la sociedad puedan acceder a este espacio para la defensa y exigencia de sus derechos. (CLAD, 2009) Desde esta perspectiva, los gobiernos locales se observan como actores esenciales

Continúa...

...viene

	<p>en la construcción de intereses colectivos, la búsqueda de desarrollo con equidad y justicia social, que garantice un orden social democrático.</p>
<p>El gobierno electrónico</p>	<p>La mejora en la Gestión Pública Local, trae consigo la ineludible obligación de crear las condiciones para implementar de manera efectiva, abierta, transparente y accesible, las tecnologías de información. El objetivo del gobierno electrónico es fortalecer el buen gobierno. Con la aprobación de la <i>Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico (2007)</i>, se establece la imperiosa necesidad de aumentar el uso de las tecnologías de información y comunicación en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la Gestión Pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.</p>
<p>La administración financiera</p>	<p>Aun cuando para la buena gestión organizacional, éste resulta un pilar fundamental para la eficiencia en el manejo de los recursos económicos, en el marco de la Gestión Pública este tema ha quedado limitado o reducido a las acciones o actividades circunscritas en la normativa vigente de cada país, ajustadas a los principios de economía, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos financieros. Por consiguiente, la mayoría de normas se dirigen a definir sistemas de administración financiera pública como un conjunto de normas, principios y procedimientos, con un conjunto de órganos involucrados que participan en la planificación, captación, asignación, utilización, registro, control y evaluación de estos recursos, donde la satisfacción de las demandas del ciudadano ha caído en un segundo plano.</p>
<p>La administración de bienes y la contratación administrativa</p>	<p>La provisión de los recursos materiales y su respectiva contratación, se derivan de la administración financiera, fundamentados en procesos de tesorería, administración y contabilidad. Estos elementos en las instituciones públicas, abarca todos los aspectos relacionados con el control, la custodia y el mantenimiento de activos, administración de inventarios y distribución de suministros, entre otros elementos. Estas tareas, se encuentran en manos de unidades especializadas, cuyas funciones y responsabilidades son atribuidas por el mismo marco regulador establecido para dichas adquisiciones o contrataciones, donde en la gran mayoría de los casos a nivel de las corporaciones municipales, éstas no cuentan con las capacidades y equipos suficientes para realizar de una manera eficiente su labor.</p>

Continúa...

...viene

La calidad y mejora continua	Según la <i>Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (2008)</i> , la calidad constituye una cultura transformadora que debe impulsar a las administraciones públicas a su mejora permanente para satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía. Se fundamenta en una serie de principios como la justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, colocando a la persona humana en el centro de la gestión. Actualmente, las instituciones públicas de diversos niveles realizan importantes esfuerzos por incluir dichos principios y su filosofía en la gestión institucional. No obstante, la existencia de diversos modelos de calidad y sus particulares perspectivas, ha generado una diversidad de criterios que podrían tener como fin último los procesos de certificación o participación en premios nacionales a la calidad, y no la satisfacción del ciudadano, razón por la cual resulta indispensable promover y gestionar la implementación de orientaciones estratégicas para lograr estas transformaciones culturales.
------------------------------	---