

## Modernización municipal en Centroamérica

Rethelny Figueroa de Jain\*

SE PRESENTAN LOS AVANCES Y RETOS EN MATERIA DE REFORMA Y MODERNIZACION MUNICIPAL EN CENTROAMERICA, INDICANDOSE LOS ADELANTOS EN EL CAMPO JURIDICO, POLITICO, ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO. SE SEÑALAN LOS RETOS Y LIMITACIONES DE LAS INSTANCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y SU NECESIDAD DE FORTALECER LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL MUNICIPAL.

### CUADRO 1

#### REFORMULACION DEL ESQUEMA MUNICIPAL

Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley de Municipios - 1988.</li></ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley Municipal - 1985.</li><li>• Reformas de 1986 y 1987 que hacen posible el Código Municipal.</li><li>• Ley Orgánica del funcionamiento del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM, institución que tiene asignadas las tareas de desarrollo local.</li></ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reforma Constitucional - 1985 que estipula la asignación de un 8% del Presupuesto Nacional a las municipalidades.</li><li>• Ley de Regionalización - 1985.</li><li>• Promulgación del Código Municipal - 1988.</li></ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reforma Constitucional que concede a los municipios el 5% del Presupuesto Público.</li></ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promulgación del Código Municipal - 1970 y sus diferentes reformas.</li></ul>

Fuente: Rivera A. Roy. "La Descentralización y la Realización de la Ciudadanía Local en América Central". En: Bryan Roberts, editor, *Centroamérica en Reestructuración. Ciudadanía y Política Social*. FLACSO, Costa Rica, 1988, p. 208.

\* Coordinadora Técnica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

## CUADRO 2

### LA REFORMA LEGISLATIVA EN CENTROAMERICA PROPUESTAS (1995) EJECUTADAS (A 1997) Y PLANEADAS (1998) DIALOGO ENTRE LEGISLADORES Y ASOCIACIONES

Cambios legislativos				Observaciones
Compromisos en reunión de 1995	Acciones legislativas ejecutadas a junio 1997	Acciones legislativas ejecutadas a junio 1998		
PANAMA			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas a la Ley de Municipalidades.</li> <li>• Traslado del impuesto sobre bienes inmuebles.</li> </ul>	<p>El Poder Ejecutivo nombró mediante decreto ejecutivo, una comisión encargada de la reforma a la Ley de Municipalidades.</p>
COSTA RICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traslado municipal de la administración del impuesto sobre bienes inmuebles.</li> <li>• Elección directa del Presidente Municipal.</li> <li>• Elección local en diferente fecha a la presidencial.</li> </ul>	<p>Reforma al impuesto sobre bienes inmuebles (1995).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas al Código Municipal.</li> <li>• Elección directa Presidente Municipal.</li> </ul>	<p>No se espera que las reformas planeadas sean conocidas en la corriente legislativa antes del proceso electoral (febrero, 1998).</p>

**Cambios legislativos**

**Compromisos en  
reunión de 1995**

**Acciones legislativas  
ejecutadas a junio 1997**

**Observaciones**

**NICARAGUA**

- Transferencia del presupuesto nacional.
- Reformas constitucionales: a) elección directa alcaldes, b) elección en diferente fecha.
- Reforma Ley de Municipalidades.
- Ley Tributaria Municipal.
- Crear la Comisión de Asuntos Municipales.

- Reforma constitucional que incluyó: a) elección directa alcaldes, b) elección en fecha diferente de las autoridades locales.
- Reforma a la Ley de Municipalidades.
- Creación de la Comisión de Asuntos Municipales.
- Reducción del impuesto a las ventas locales.

Código Tributario Municipal.

A pesar de los notables avances, las municipalidades de Nicaragua fueron afectadas con la disminución en 0.5% del impuesto de ventas local y ven con preocupación futuras reducciones. Este impuesto genera aproximadamente el 50% de los ingresos totales municipales.

**HONDURAS**

Reforma al impuesto sobre bienes inmuebles (redujo tasa del impuesto, etc.).

Actualización de la Ley de Municipalidades.

Las municipalidades de Honduras fueron afectadas en forma importante en sus ingresos debido a la reforma del impuesto sobre bienes inmuebles.

...Viene

<b>Cambios legislativos</b>				
	<b>Compromisos en reunión de 1995</b>	<b>Acciones legislativas ejecutadas a junio 1997</b>	<b>Acciones legislativas ejecutadas a junio 1998</b>	
			<b>Observaciones</b>	
<b>EL SALVADOR</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Establecimiento de una transferencia del presupuesto nacional.</li><li>• Incremento del monto del Fondo Económico Social.</li><li>• Creación de un impuesto territorial.</li><li>• Representatividad en el Concejo Municipal.</li></ul>	<p>Incremento del Fondo Económico Social (de C25,0 a C125,0 millones).</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reforma electoral (representación en Concejos).</li><li>• Asignación de un porcentaje del presupuesto.</li><li>• Actualización de impuestos locales.</li></ul>	<p>El equilibrio de fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa hacen más propicio el ambiente para la reforma.</p>
<b>GUATEMALA</b>	<p>Ley Marco de Descentralización.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Participación municipal en un punto del IVA.</li><li>• Incremento de la tasa del Boleto de Ornato.</li><li>• Reforma a la Ley de Tránsito.</li><li>• Incremento en tasa y participación municipal en el impuesto a la cizculación.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reforma al Código Municipal.</li><li>• Reformas al impuesto sobre bienes inmuebles.</li><li>• Ley de Cedulación.</li><li>• Reforma a la Ley de Concejos de Desarrollo.</li></ul>	<p>Los Acuerdos de Paz (12/96) desencadenarán una serie de reformas al Código Municipal, actualmente en la corriente legislativa, especialmente en materia de participación ciudadana e inclusión de la población indígena (60%).</p>

---

### CUADRO 3

## LAS MUNICIPALIDADES EN LA LEGISLACION REGIONAL 1998

---

- Guatemala La Constitución Política de la República de Guatemala incluye entre las obligaciones fundamentales del Estado, la de promover la descentralización económica administrativa. Importante avance ha sido el aporte constitucional del 10% del presupuesto general de la nación para las municipalidades.
- El Salvador La Constitución Política de El Salvador define el régimen municipal por su autonomía en lo económico, técnico y administrativo y crea un fondo para el desarrollo municipal.
- Honduras En Honduras, la Ley de Municipalidades normalizó el marco tributario municipal y eliminó el carácter discrecional en la distribución de las transferencias nacionales, sustituyéndolo por una distribución proporcional a la cantidad de población que tiene el municipio, equivalente al 5% de los ingresos tributarios de la nación.
- Nicaragua En el caso de Nicaragua el fundamento jurídico del régimen municipal se encuentra en la Constitución Política y la Ley de Municipios. Pero la Constitución no establece ninguna disposición sobre el financiamiento de los municipios.
- Costa Rica En Costa Rica su Constitución Política declara autónomas a las municipalidades. Los beneficios que el régimen municipal ha recibido son: el traslado de los recursos recaudados por el impuesto territorial y la promulgación del Código Municipal.
- Panamá En Panamá, tanto la Constitución Política como la Ley sobre Régimen Municipal señalan los alcances de las funciones municipales, no sólo como organizaciones políticas para prestar servicios públicos, sino como empresas de producción de la comunidad; asignando nuevas fuentes de ingreso para fortalecer el tesoro municipal.  
  
Se intenta cambiar el concepto tradicional de municipio por el de unidad local de desarrollo. En lo administrativo, las municipalidades son vistas como oficinas locales del gobierno central.

---

*Fuente: Carmen Sandra Méndez. "Incidencias del Municipalismo en la Integración Regional", Guatemala, febrero 1998, p. 3.*

---

CUADRO 4

ASOCIACIONES MUNICIPALES DE CENTROAMERICA Y PANAMA  
1998

País	Nombre de la Asociación	Sigla	Autoridades
Panamá	Asociación de Municipios de Panamá	AMUPA	Lic. Felipe Cano, Presidente AMUPA y Alcalde de San Miguelito Lenín Sucre, Legislador
Costa Rica	Unión Nacional de Gobiernos Locales	UNGL	Johnny Soto, Presidente de la UNGL y Presidente del Concejo Municipal de Goicoechea Victor Julio Brenes, Diputado Comisión Asuntos Municipales
Nicaragua	Asociación de Municipios de Nicaragua	AMUNIC	Roberto Cedeño, Presidente de AMUNIC y Alcalde de Managua Mónica Baitodano, Diputada, Presidenta Comisión de Asuntos Municipales
Honduras	Asociación de Municipios de Honduras	AMHON	Guadalupe López, Presidente de AMHON y Alcalde de Villanueva Donaldo Reyes, Diputado Comisión Asuntos Municipales

Continúa...

...Viene

<b>País</b>	<b>Nombre de la Asociación</b>	<b>Sigla</b>	<b>Autoridades</b>
El Salvador	Confederación de Municipios de El Salvador	COMURES	Carlos Pinto, Gerente COMURES Manuel Melgar, Diputado, Presidente Comisión del Interior y Seguridad
Guatemala	Asociación Nacional de Municipios	ANAM	Jacinto López, Presidente ANAM y Alcalde de Sacapulas Anabela De León, Diputada, Presidenta Comisión Asuntos Municipales
Centroamérica	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano	FEMICA	Patricia Jager, Directora Ejecutiva

Fuente: Revista FEMICA, Nº 7, Noviembre 1997, p. 78.

## CUADRO 5

### RETOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CENTROAMERICA

- Participación comunitaria en la toma de decisiones.
- Calidad de los servicios comunitarios.
- Ejecución de la inversión local.
- Capacidad administrativa.
- Recursos financieros.

*Fuente: Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.*

## CUADRO 6

### CONTRASTE DE LA HETEROGENEIDAD MUNICIPAL EN CENTROAMERICA CON RESPECTO A: EXTENSION, POBLACION Y NUMERO DE MUNICIPIOS

<b>Algunas variaciones</b>	<b>Extensión Km2</b>	<b>Población Hab.</b>	<b>Nº Ayuntamientos o Municipios</b>
● Centroamérica: Total	490.806	30.000.000	1.176
● Superficie promedio del Municipio			
○ El Salvador	80		
○ Panamá	1.185		
● Superficie vs. Población			
○ Guatemala, San Andrés, Petén	8.874	1.088	
○ Costa Rica, Tibás	8	70.000	

*Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.*

---

**CUADRO 7****CENTROAMERICA: ADMINISTRACION DEL IMPUESTO  
DE BIENES INMUEBLES POR LOS GOBIERNOS LOCALES**

---

Países	Lo administran	No lo administran
Guatemala	X	
El Salvador		X
Honduras	X	
Nicaragua	X	
Costa Rica	X	
Panamá		X

---

*Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.*

---

**CUADRO 8****CENTROAMERICA: TRANSFERENCIAS DEL PRESUPUESTO  
NACIONAL HACIA LAS MUNICIPALIDADES**

---

Países	Reciben transferencias	No las reciben
Guatemala	X	
El Salvador	X	
Honduras	X	
Nicaragua		X
Costa Rica		X
Panamá		X

---

*Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.*

---

## CUADRO 9

### FORMAS DE ELECCION DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CENTROAMERICA

---

Países	Voto popular	Indirectamente
Guatemala	X	
El Salvador	X	
Honduras	X	
Nicaragua		X
Costa Rica		X
Panamá		X

---

*Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.*

---

## CUADRO 10

### LOGROS ALCANZADOS EN EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN CENTROAMERICA

---

Países	Logros alcanzados
Nicaragua, Costa Rica y Panamá	Envío de reformas al sistema electoral local para la elección directa del Alcalde.
Honduras	Separación boleta electoral para autoridades locales con las presidenciales.
Guatemala	Homologación del término del mandato de las autoridades locales.
Guatemala, El Salvador	Incremento de la participación de los ingresos corrientes del presupuesto nacional a las municipalidades.
Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica	En la corriente legislativa de estos países se encuentran más de veinte iniciativas tendentes a fortalecer al gobierno local y descentralizar las tareas del Estado.  Los Congresos de estos países conocen reformas para modernizar los Códigos Municipales.
Guatemala	Trabaja en el análisis de una Ley Marco de Descentralización y Participación Ciudadana.
El Salvador, Honduras, Nicaragua	Ejecutan alguna forma de delegación del servicio de abastecimiento de agua potable.

---

*Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/l.*

---

---

## CUADRO 11

### CENTROAMERICA: REQUERIMIENTO DE NUEVAS CAPACIDADES A NIVEL LOCAL

---

Instancia	Habilidades necesarias
• Alcalde	<ul style="list-style-type: none"><li>• Potestad para tomar decisiones.</li><li>• Una figura con participación activa, dinámica y eficaz con habilidades especiales para hacer un trabajo de coordinación con la comunidad para la realización de metas comunes. Informado, capaz a su vez de comunicar a la comunidad sobre: condiciones sociales y económicas de su municipio, potencial y características particulares para la inversión, recursos disponibles y prioridades de la comunidad orientadas hacia el desarrollo local.</li></ul>
• Alcalde y corporación municipal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Posibilidad y potestad para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo local.</li><li>• Capacidad de convocatoria y negociación con la población.</li></ul>
• Municipio	<ul style="list-style-type: none"><li>• Elaborar e implementar planes de desarrollo a través de programas y proyectos a nivel local.</li><li>• Las nuevas atribuciones que le sean trasladadas del nivel central, deben ir acompañadas de los respectivos recursos.</li><li>• Capacidad y potestad para contratar obras con el sector privado, ONG's, comunidad organizada, etc., pero siempre ejerciendo el control sobre diferentes etapas de la obra, sobre todo en su evaluación.</li><li>• Fortalecimiento de su base económica mediante la toma de decisiones acertadas, para definir los proyectos prioritarios que optimizarán en el mediano y largo plazo, el desarrollo local estratégicamente planificado.</li><li>• Capacidad de promover la creación de trabajo con énfasis en incentivar el empleo productivo, la integración social y la protección al ambiente.</li></ul>
• Municipio y ciudadanos	Control de acciones de desarrollo en diferentes sectores sociales y económicos (salud, educación, etc.).
• Municipio y actores sociales	Fortalecimiento de sus funciones como planificador y promotor de acciones de desarrollo conjuntamente con los sectores sociales locales.

---

Continúa...

---

Instancia	Habilidades necesarias
● Gobierno local	● Promotor del desarrollo, su rol será la promoción económica y social en su comunidad, mediante la identificación y ejecución de alternativas de inversión considerando la activa participación de la comunidad, el uso eficiente de los recursos mediante mecanismos de seguimiento y monitoreo de las inversiones considerando sobre todo los factores de tiempo, costo, calidad y medio ambiente. ● Con capacidad para recaudar recursos para su desarrollo.

---

*Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.*

---

## CUADRO 12

### AREAS PRIORITARIAS DE CAPACITACION PARA LOS GOBIERNOS LOCALES EN CENTROAMERICA

---

- El Municipio Moderno.
  - La Globalización en el Contexto del Municipio.
  - Los Procesos de Descentralización de los Servicios Municipales.
  - Los Procesos de Privatización de los Servicios Municipales.
  - Gerencia Estratégica.
  - Diseño Organizacional y Reingeniería.
  - Identificación de Proyectos y Participación Comunitaria.
  - Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Local.
  - Evaluación de Impacto Ambiental.
  - Gerencia de Proyectos de Desarrollo Local.
  - Control, Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Local.
- 

*Fuente: Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.*

---

---

## CUADRO 13

### CENTROAMERICA: DEBILIDADES DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

---

#### Deficiencias encontradas

- Reiteración del temario en el tiempo.
  - Duplicidad en los temas que se abordan.
  - Se orientan al interés del auspiciador y no al de quienes van dirigidos.
  - Regularmente no responden a los cambios de su entorno.
  - Las actividades son en mayoría de carácter regional.
  - Los diseños no se ajustan a las características del receptor.
  - No existe una "memoria institucional" que registre, coordine y divulgue los programas de capacitación.
- 

*Fuente: Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/l.*

---

---

## CUADRO 14

### COSTA RICA: PROYECTOS DE LEY APROBADOS PARA EL SECTOR MUNICIPAL

---

Años	No. de Proyectos
1978-1982	94
1982-1986	48
1986-1990	28

---

*Fuente: Elaborado en base al documento "La Reforma de la Administración Municipal", Delegación de Costa Rica, al Seminario Internacional "La Municipalidad como Empresa de Servicio", organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Setiembre 1997.*

---

**CUADRO 15**

**COSTA RICA: PROYECTOS DE LEY TRAMITADOS  
EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Expediente N°	Asunto
12.712	Reforma al Código Municipal y al Código Electoral para establecer la elección directa del Alcalde por parte de los ciudadanos.
12.591	Reforma del Título VIII del Código Municipal para modificar la Ley N° 7564 y elegir a los miembros de los Concejos de Distrito por 4 años.
12.053	Reforma al Artículo 87 y 88 del Código Municipal, relacionada con el pago de los servicios municipales que se presten.
12.932	Reforma del Artículo 177 de la Constitución Política para el fortalecimiento municipal y apoyo a las comunidades.
12.453	Proyecto de Ley para el otorgamiento de Partidas Específicas y fortalecimiento municipal.
12.075	Creación de un Impuesto al Ruedo a favor de las municipalidades.
12.426	Modificación al Código Municipal, Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970.
12.519	Ley para la descentralización territorial, creación de entidades provinciales, regionales y normas para el traslado de competencias nacionales a las municipalidades, a fin de dotarlas de instrumentos legales modernos, para que puedan asumir su rol de gobierno local.

*Fuente: Elaborado en base al documento "La Reforma de la Administración Municipal", Delegación de Costa Rica, al Seminario Internacional "La Municipalidad como Empresa de Servicio", organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, setiembre de 1977.*

**CUADRO 16**

**COSTA RICA: CONOCIMIENTO POR PARTE DE POLITICOS  
Y EJECUTIVOS MUNICIPALES DE LEYES RELACIONADAS  
CON LA DESCENTRALIZACION**

**-En porcentajes-**

Leyes	Porcentaje de ejecutivos que conocían la Ley	Porcentaje de regidores regidores que conocían la Ley
Creación de Concejos de Distrito	35,71	42,85
Subvención a las Juntas de Educación por parte de las municipalidades	78,57	57,14
Impuesto sobre bienes inmuebles	85,71	78,57

*Fuente: Rivera Araya, Roy. La descentralización real en Costa Rica. FLACSO, San José, Costa Rica, 1997, pp. 112-113.*

## CUADRO 17

### COSTA RICA: CONOCIMIENTO POR PARTE DE POLITICOS Y EJECUTIVOS MUNICIPALES DE PROYECTOS DE LEY RELACIONADOS CON LA DESCENTRALIZACION -En porcentajes-

Proyectos de Ley	Porcentaje de ejecutivos que conocían la Ley	Porcentaje de regidores que conocían la Ley
Elección popular del Ejecutivo Municipal	78,57	71,42
Aumento a 5 años del período legislativo y municipal	64,28	71,42
Reforma al Artículo 123 de la Constitución para que las municipalidades puedan presentar proyectos de ley	14,28	78,57
Reforma a los Artículos 95, 96, 100, 101 y 103 que establece entre otras cosas el financiamiento para elección de regidores	28,57	35,71
Reforma a la Ley sobre Bienes Inmuebles	64,28	57,14
Reforma a los Artículos 87 y 88 del Código Municipal	35,71	35,71
Código de Defensa al Consumidor que le asigna a las municipalidades atribuciones de fiscalizar y controlar el mercado de consumo	71,42	14,28
Ley Orgánica para la descentralización territorial	7,14	14,28

Fuente: *Rivera Araya, Roy. La descentralización real en Costa Rica. FLACSO, San José, Costa Rica, 1997, pp. 112-113.*