



Secretaría de
Gobernación y Justicia



Bases para una Política de Descentralización del Estado

borrador

29/05/2009

última Versión
29 MAYO 2009
— CORREGIDO —

Contenido

Política Nacional de Descentralización del Estado.....	4
1. Antecedentes y propósito	4
2. Marco referencial.....	6
2.1. ¿Qué es una política pública y cómo se caracteriza la de descentralización en Honduras?	6
2.2. Descentralización del Estado –concepto y modalidades	8
2.3. Principios básicos de aplicación	9
2.4. Los actores sociales involucrados y sus roles.....	10
3. Justificación de una Política de Descentralización en Honduras.....	12
3.1. Descentralización en Honduras desde 1990.....	12
3.2. ¿Qué problemas concretos buscamos resolver?	15
4. Objetivos.....	17
4.1. General.....	17
4.2. Específicos.....	17
5. Ejes de la política / lineamientos estratégicos / criterios generales / operacionalización	18
5.1. Competencias –¿quien hace qué?	18
5.2. Gobernabilidad.....	18
5.3. Financiamiento –¿como se costea el desarrollo sub nacional?	18
5.4. Fortalecimiento institucional /esquema de soporte.....	18
5.5. Gerencia del proceso /planificación del desarrollo	18
5.6. Resumen de acciones generales	18
6. Descentralización en sectores priorizados.....	18
6.1. Educación	18
6.1.1. Resumen de la problemática sectorial	18
6.1.2. Matriz de acciones para el corto /mediano plazo.....	18
6.1.3. Recomendaciones generales para la implantación de medidas	18
6.2. Salud	18
6.2.1. Resumen de la problemática sectorial	18
6.2.2. Matriz de acciones para el corto /mediano plazo.....	18
6.2.3. Recomendaciones generales para la implantación de medidas	18
6.3. Infraestructura local / obras comunales	18
6.3.1. Resumen de la problemática sectorial	18
6.3.2. Matriz de acciones para el corto /mediano plazo.....	18
6.3.3. Recomendaciones generales para la implantación de medidas	18

6.4.	Vialidad y comunicaciones	18
6.4.1.	Resumen de la problemática sectorial	18
6.4.2.	Matriz de acciones para el corto /mediano plazo.....	19
6.4.3.	Recomendaciones generales para la implantación de medidas	19
6.5.	Agua y saneamiento	19
6.5.1.	Resumen de la problemática sectorial	19
6.5.2.	Matriz de acciones para el corto /mediano plazo.....	19
6.5.3.	Recomendaciones generales para la implantación de medidas	19
6.6.	Ambiente y energía	19
6.6.1.	Resumen de la problemática sectorial	19
6.6.2.	Matriz de acciones para el corto /mediano plazo.....	19
6.6.3.	Recomendaciones generales para la implantación de medidas	19
6.7.	Seguridad y convivencia ciudadana	19
6.7.1.	Resumen de la problemática sectorial	19
6.7.2.	Matriz de acciones para el corto /mediano plazo.....	19
6.7.3.	Recomendaciones generales para la implantación de medidas	19
7.	Plan de acción y presupuesto para la puesta en marcha de la política	19

Política Nacional de Descentralización del Estado

1. Antecedentes y propósito

Este documento que se presenta hoy como la *Política Nacional de Descentralización del Estado*, representa una sistematización de los esfuerzos que se han hecho en el pasado por parte del Estado de Honduras en materia de descentralización y desarrollo local, además de una fijación del rumbo general de actuación que sobre estas materias se deberá hacer en los años venideros.

La mayor parte de los países del mundo han emprendido programas y acciones de descentralización del Estado, reconociendo que hay beneficios a cosechar, en términos de reducir la pobreza, mejorar la competitividad del país y fomentar sociedades más democráticas e incluyentes. Honduras no es la excepción, y se ha observado desde finales de los años ochenta y hasta la fecha una tendencia marcada hacia el traslado de competencias/funciones, recursos y poder hacia instancias subnacionales. Hitos importantes en este proceso han sido: la preparación de los *Cuadernos de la Descentralización* y el *Libro Q* en los años ochenta, la promulgación de la Ley de Municipalidades en 1990, los Acuerdos de Estocolmo de 1999 y la formulación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (1999-2000) que resultó de dichos acuerdos. Ya en el nuevo siglo, el Programa de Descentralización y Desarrollo Local – PRODEL, 2001, ha sido el referente obligado.

A pesar de lo valioso que han sido estos instrumentos, se percibe todavía un rezago importante en cuanto a los contenidos, mecánica y logros que hay en materia de descentralización. Más allá, persiste una confusión en torno a qué papel juegan las distintas herramientas, y documentos, y el aporte que cada uno hace en orientar la acción pública, privada y comunal. Entre tanto, las instituciones públicas descentralizan funciones a su mejor entender, no siempre con los recursos necesarios para hacerla efectiva, y sin dotar a las instancias sub nacionales con el poder necesario para administrar los servicios. La cooperación internacional, por otro lado, tantea el terreno buscando definiciones claras de políticas públicas detrás de las cuales deben *armonizar y alinearse*, y ante los vacíos encontrados, asumen un papel de actuación cautelosa. Finalmente, la sociedad organizada lucha por encontrar espacios de participación y se capacita para asumir un papel de acompañamiento de los esfuerzos nacionales que fomentan el desarrollo sub nacional.

Hacia finales del primer decenio del siglo XXI, se manifiesta claramente un clamor de la sociedad hondureña porque el Estado finalmente se organice apuntando a verdaderos propósitos de desarrollo que beneficien a toda la población, especialmente a los grupos más postergados y que tradicionalmente han estado al margen de la acción estatal¹. Esto bajo la óptica de que el país se inserte exitosamente en una economía internacional, en condiciones de respeto hacia los procesos nacionales de desarrollo. Esto requiere repensar el futuro, *sembrar marcadores* que orienten la acción de los sectores sociales y productivos, poner en acción instrumentos que hagan más efectiva y eficiente la actuación del Estado, y llevar un control efectivo de lo que se está haciendo y qué impactos se tienen sobre el bienestar de la población.

¹ En el 2007, el Gobierno de Honduras comisionó a un grupo de hondureños a que emprendieran un proceso de Diálogo Nacional, con el propósito de auscultar cuales son los anhelos y aspiraciones de la población y de los grupos organizados en torno al desarrollo del país. En dicho proceso, se entrevistaron a representantes de cerca de 500 organizaciones civiles/sociales, que de manera entusiasta propusieron a los comisionados numerosas ideas, políticas, proyectos, y que se recogen en el documento *Bases para un Plan de Nación* (2008).

Para ello, lo local es fundamental. Los *municipios* de Honduras han probado en las últimas dos décadas ser vehículos importantes para el desarrollo nacional. Cuando la acción individual de los gobiernos locales es insuficiente, las municipalidades se han asociado en *mancomunidades* para atacar problemas concretos. Las realidades físicas del territorio nos han obligado también a considerar las cuencas, sub cuencas y micro cuencas hidrográficas como unidades de planificación y de acción pública. Los barrios y colonias, aldeas y caseríos también son unidades administrativas sub nacionales que hay que apoyar y fomentar su desarrollo.

Este documento de *política de descentralización* propone un camino para poder abordar de manera ordenada, sistemática y coherente la descentralización del Estado. Refleja en muchos sentidos los acuerdos generales implícitos y explícitos a que han llegado con distintos actores sociales involucrados en este tema.

El documento está organizado de la siguiente manera: la sección 2 ofrece una definición básica (de trabajo) de lo que constituye una política pública. Además, resume las *modalidades* de descentralización que reconoce la literatura sobre la materia, reflejados ejemplos vivos tanto en la experiencia internacional como en nuestra propia realidad nacional. La sección propone además una serie de *principios* que deben guiar la acción descentralizadora del Estado. Finaliza la sección ofreciendo un mapa de los *actores principales* de la descentralización, a manera de recordarnos los papeles que juegan las instituciones y la difícil maraña por la cual hay que transitar para promover y alcanzar las reformas del Estado conducentes a una descentralización efectiva.

La sección 3 argumenta que la descentralización no es un fin por si misma, y que más bien busca resolver *problemas concretos* que enfrentamos en la difícil tarea del desarrollo. La sección 4 propone un *objetivo general* que la política de descentralización deberá perseguir, así como un conjunto de objetivos específicos que se derivan del general, y que nos ayudarán al monitorear y evaluar el éxito (o no) de la ejecución de la política pública.

La sección 5 viene a definir en términos generales el *proyecto* de descentralización que busca el Estado hondureño. Inicia con una discusión de competencias, contestando la pregunta ¿quién hace qué?, entendiendo que dicho análisis arrojará criterios para definir cuales funciones, que en el presente están dentro del ámbito de lo central, deben pasar a instancias sub nacionales. Seguidamente se discute la *governabilidad* que demanda la descentralización, e identifica una serie de reformas legales e institucionales necesarias para viabilizar el proyecto. La tercera sub sección discute ¿cómo debe financiarse el desarrollo sub nacional?, mientras la siguiente propone un esquema de fortalecimiento y soporte institucional, y de planificación de la transición, que sostendrá el proceso en su duración. La sección finaliza delineando un esquema de gerencia del proceso en su globalidad.

La sección 6 contiene lo que para muchos sería el corazón de la propuesta, que es la identificación *por cada sector priorizado* de las acciones concretas que nos moverían a tener un Estado más descentralizado. Se propone que de manera priorizada se aborden los siguientes sectores: educación, salud, infraestructura local, vialidad, agua y saneamiento, ambiente y seguridad ciudadana.

La sección 7 presenta un plan de acción y presupuesto para la puesta en marcha de la política de descentralización, como medio de movernos rápidamente a la acción, y que cobre vida y coseche logros rápidamente, a manera de alentar el proceso en beneficio de toda la sociedad.

2. Marco referencial

2.1. ¿Qué es una política pública y cómo se caracteriza la política de descentralización en Honduras?

La política pública se define como el conjunto de *decisiones y acciones del régimen político para dar solución a una determinada "problemática" priorizada* en la agenda pública. Corresponde a una construcción social de los cursos de acción relacionados con un objetivo definido en forma democrática.

La *política de descentralización*, por su relevancia para promover el desarrollo del país, debe concebirse como una política de Estado que, atendiendo a un interés fundamental, permanezca y trascienda en el tiempo, más allá de los cambios de gobierno. De allí su alcance de largo plazo.

La política pública es el Estado en acción frente a la sociedad y sirve para legitimar dicha relación. Implica una fuerte interacción entre la racionalidad técnica y la sensibilidad social necesaria ante un ambiente socio-político determinado.

La política pública es la *respuesta a una necesidad social*, siendo este presupuesto su razón de ser. Por tratarse de un conjunto de decisiones, involucra a varias instituciones y actores sociales que deben actuar para producir resultados concretos. Intervienen el poder institucional que toma decisiones, la administración pública que la ejecuta y la sociedad que recibe los beneficios.

La *política* responde al *¿qué hacer?, ¿hacia dónde vamos?,* En tanto que el *¿cómo llegar?* corresponde a elementos de *estrategia*. Pero hacer esta delimitación instrumental nos conduce al peligro de dejar la política en retórica, en enunciados generales de intención, pero a una buena distancia aún de que se conviertan en realidades. Por lo tanto, esta declaración de política pública particular contiene elementos de estrategia, que nos acercan más a esa situación futura deseada en cuanto a qué deja el ámbito central y se asume por instancias sub nacionales. Los *¿cómo llegar?* requieren todavía de definiciones y precisiones, no digamos de levantar estructuras operativas que le den vida a la política². Va más allá y procede a delinear algunos elementos de programación (*¿qué hacer?, ¿cuándo?, ¿con que recursos?* y *¿quien es responsable?*) del proceso general, es decir, entra al campo de instrumentación de la política.

La política de descentralización del Estado de Honduras tiene una vigencia que se marca para los próximos 20 años, o sea el 2030. Se hace de esta manera para fijar un horizonte temporal amplio, que coincida con otros objetivos de desarrollo del país, y que están plasmados en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2030. Para implementar la política, es conveniente prever cómo organizarse y cómo medir la efectividad de la misma.

² Esta discusión bajo ningún punto de vista es trivial. En algunas declaraciones de *política de Estado*, el *¿qué?* está totalmente contenido en el párrafo que las introduce y que constituye el objetivo de la política respectiva; en consecuencia, las políticas específicas se distribuyen entre las que responden al *¿cómo?* (*estrategias*) y los *instrumentos* para hacerlas realidad. En otras, las políticas específicas responden básicamente al *¿cómo?*, sin precisar instrumentos. Por otro lado, hay políticas muy completas, en las que los *instrumentos* están bien desarrollados en la declaración, y guardan relación con el *¿cómo?*

Se asume, por ejemplo, que en muchas políticas de Estado habrá consenso sobre el *¿qué?* y el debate se dará sobre el *¿cómo?*.

Es posible que existan matices respecto a la clasificación de las políticas específicas. El criterio que se ha seguido es cómo se relacionan con el objetivo de la política de Estado, es decir, si contribuyen a precisarlo, si son *estrategias* para su cumplimiento o si se trata de *políticas instrumentales*, entre las que se incluye el establecimiento de programas o de sistemas administrativos, de la asignación de recursos económicos o del funcionamiento de instituciones.

Por otro lado, en lo que se refiere a la descentralización de sectores específicos, las estrategias e instrumentos se definirán desde los sectores mismos, bajo un conjunto de principios y reglas de juego estándar que aseguren la viabilidad del proceso.

El análisis de las políticas públicas da cuenta del qué y el cómo hacer del Estado, centrado básicamente en los resultados (logros que se esperan alcanzar y que responden directamente a la solución de los problemas), identificando los impactos que correspondan.

¿Cómo se formula una política pública? Existen dos visiones básicas en cuanto al proceso, una que corresponde a un *proceso lineal/secuencial*, y otra que lo ve como un *proceso cíclico*, que conlleva un fuerte componente de manejo político, aprendizaje y ajuste constante.

En cuanto al primer enfoque, contiene los pasos elementales de un proceso de planificación, así³:

- **Definición de la agenda.** Se produce cuando un problema suscita interés público y reclama una intervención política, entonces se incluye en la agenda (no quiere decir que ese problema no existiera antes). La agenda puede tomar la forma de un plan de campaña, un plan de gobierno, un plan o estrategia de desarrollo sectorial o institucional.
- **Identificación del problema.** Es necesario realizar en el ejercicio de identificar, aislar y analizar problemas concretos. Muchas veces lo que se presentan como problemas son temas o asuntos generales, correspondientes a la fenomenología de las crisis. Determinar problemas raíz, problemas derivados, causas y efectos, de manera sistemática y rigurosa, es fundamental en la definición de marcos de actuación pública y el diseño de instrumentos específicos con qué atacarlos.
- **Formulación de la solución** El *diseño de la política* es el primer paso para resolver el problema. Parte de reconocer que hay una problemática general que enfrentar, que se amerita la acción pública, que requiere de la asignación de recursos públicos para resolver y/o catalizar soluciones, que hay instituciones (públicas, privadas, comunitarias) que participan en la solución y que hay método e instrumentos para intervenir
- **Implementación de la decisión.** Corresponde a la ejecución y puesta en marcha de la política pública. La política siempre debe apuntar a la acción. Hay declaraciones de política pública *muerta*, en el sentido que son piezas magistrales de prosa pero que guardan débil relación con la realidad social y las posibilidades de cambiarla
- **Evaluación.** Se analiza cómo va la política, si ha funcionado, qué efectos ha tenido
- **Redefinición de la política.** Se evalúan los resultados y se cambia o ajusta en adelante. La política en este sentido es algo viviente, una oportunidad de aprendizaje, un espacio para corregir y que futuras intervenciones sean más eficientes, efectivas, de impacto a las poblaciones. Siempre hay espacio para profundizar, ampliar, focalizar acciones, redefinir.

El segundo enfoque⁴, reconoce que los procesos sociales rara vez son lineales/secuenciales, y más bien hay retrasos y retrocesos, y que los procesos exigen mucho manejo político. En este caso las políticas son más bien el resultado de interacciones y negociaciones entre actores sociales, lo que demanda de fuerte gerenciamiento por parte del agente estatal, responsable por mitigar los riesgos de desviación de los objetivos trazados originalmente, y de demora en las acciones.

³ Fuente Paula Cuellar? El problema de *secuenciamiento* de una política pública también es objeto de atención académica.....ver Bahl, R. y Martínez Vásquez, J., *Sequencing Fiscal Decentralization*, World Bank Policy Research Paper 3914, May 2006.

⁴ Ver por ejemplo, Mora, J. *La formación de políticas y los principales problemas de implementación*, Programa INDES/Guatemala, 2004

2.2. Descentralización del Estado –concepto y modalidades

La literatura⁵ especializada reconoce que hay varias formas o modalidades de descentralizar el Estado, basado en la experiencia internacional. Algunos comentaristas perciben los procesos en términos de *grados* de descentralización, que van desde mantener control cercano por parte del Estado central (desconcentración) hasta otorgar este control a entes sub nacionales (devolución) y hasta el extremo de entregar servicios al sector privado (privatización). A continuación se identifican estas modalidades:

- **Desconcentración:** Relativa a la redistribución de la capacidad decisoria en el manejo de recursos y prestación de servicios entre diferentes niveles de organización bajo la autoridad del gobierno central. Un ejemplo es la creación de las Direcciones Departamentales de la Secretaría de Educación y las Regiones Sanitarias dependientes de la Secretaría de Salud.
- **Delegación:** Cuando la entidad pública competente delega parte (la producción, la gestión, o la entrega) o todo el proceso de operación del servicio a otra entidad pública del nivel inferior, o directamente a organizaciones comunitarias. El principal define las normas y aporta los recursos necesarios y el agente ejecuta lo determinado por el principal. Un ejemplo de esta forma es el FHIS, al que se le ha delegado la función de construcción y reparación de escuelas y centros de salud, función que estuvo en algún momento a cargo de los ministerios de línea.
- **Devolución:** Se refiere a la transferencia definitiva de competencias, recursos fiscales y poder de decisión desde el gobierno central a instancias de gobierno local para prestar servicios, generar recursos y tomar decisiones de manera independiente. Parte del hecho que estas funciones originariamente estuvieron en manos de los entes locales a quienes hoy se les devuelve esas competencias. Un ejemplo claro de devolución es el de servicios de agua y alcantarillado, que fueron competencia original de cada comunidad, se centralizaron en Honduras con la organización del Estado a partir de los años 50, y se devuelven a los municipios a partir de los 90.
- **La privatización de los servicios:** La entidad pública utiliza a agentes competentes privados (personas naturales o jurídicas externas al Estado), para el desarrollo de infraestructuras y prestación (total o parcial) de los servicios. Las formas de emplear al sector privado pueden desde versiones extremas en que se *venden activos* del Estado, *concesiones* de largo plazo (en que el Estado mantiene la propiedad de los activos pero cede el derecho de explotación de un servicio), contratos de gestión (una de las fases o todo el proceso de operación de un servicio), o contratos de servicios (en la manera que se contratan diseños y obras). Existen formas de participación privada/comunal en la prestación de servicios públicos, por ejemplo en la organización de juntas de agua en el ámbito rural/urbano-marginal.
- **Formas mixtas:** Destacan la Co-gestión o Consorcio; cuando la entidad pública competente, vía convenio o contrato, produce y/u opera conjuntamente con una entidad privada (empresarial, municipal, comunitaria o mixta), servicios de interés público, compartiendo costos y beneficios. Así como diversas formas de empresas sociales y de gestión comunitaria (por ej: Empresa Aguas de Puerto Cortes S.A. de CV y las Juntas de Agua).

⁵ Ref a la clasificación de Rondinelli
Secretaría de Gobernación y Justicia

2.3. Principios básicos de aplicación

La Política Nacional de Descentralización se guiará por un conjunto de principios orientadores que estarán presentes a lo largo de las diferentes acciones que se realicen:

- **Respeto a la autonomía municipal:** El respeto del gobierno central a la autonomía de los entes locales y sus comunidades y mutuamente la subordinación de estos últimos a los intereses de la Nación y al marco de competencias indelegables del gobierno central.
- **Fomento de la equidad:** La prestación de los servicios públicos (independientemente del agente público o privado que los brinde) y las acciones de fomento productivo pactadas entre los actores del territorio deberán promover la inclusión económica y una redistribución más equitativa de la inversión y el gasto público, igual del acceso de todos los municipios por igual a la misma cantidad de recursos considerando su nivel de carga tributaria.
- **Transparencia:** Un conjunto de normas y criterios garantizarán que la población tenga acceso a la información de la administración pública en todos los niveles de gobierno, asimismo, asegurará la promoción de una cultura de rendición de cuentas y de transparencia administrativa.
- **Participación ciudadana y el control social:** La descentralización deberá asegurar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en los espacios territoriales, asimismo, garantizar los espacios apropiados para el ejercicio del control social sobre el gasto público.
- **Gradualidad:** Considerando las limitaciones institucionales de los niveles locales de gobierno, tanto en materia administrativa como financiera, de recursos humanos y de capacidad de gestión, el traslado de competencias debe hacerse de manera gradual. Las experiencias piloto pueden indicar cuál es el ritmo más apropiado en la entrega de competencias.
- **Subsidiariedad:** Todo aquello que se puede gestionar en el sector público desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse sino excepcionalmente desde un nivel superior. El principio de subsidiariedad se interpreta -extensivamente- como que el Estado no debería intervenir en aquello que la sociedad civil por sí misma es capaz de ejecutar.
- **Concertación:** La transferencia de competencias del nivel central a los niveles locales será realizada mediante procesos de concertación, en el marco de la Ley. En ningún caso procederá la transferencia de competencias por decisión unilateral.
- **Competencias claramente definidas y rendición de cuentas:** Debe tenerse una distribución clara y precisa de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.
- **Complementariedad inter-niveles del Estado:** La gobernabilidad del conjunto del sector público debe construirse sobre la base de la modernización estatal y de una mayor coordinación interinstitucional que evite la duplicación de esfuerzos y la sobreposición de actividades.

2.4. Los actores sociales involucrados y sus roles

En este marco, la puesta en práctica de una política nacional de descentralización corresponde a los actores de la misma, sean estos públicos, privados, institucionales o políticos. Un aspecto a considerar en la identificación de los actores y sus roles, es el grado de representatividad de los mismos y su capacidad para incidir en el proceso de toma de decisiones. Interesa la vigencia de los actores y como ellos se apropian del rol que deben cumplir. Es necesaria la puesta en marcha de un plan de fortalecimiento de los actores de la descentralización y de los mecanismos de coordinación existentes.

Instituciones del Gobierno Central⁶

El principal actor institucional es la **Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ)** con todas sus direcciones, ya que tiene la competencia privativa de orientar y coordinar el proceso y de elaborar las propuestas técnicas e instrumentos de la descentralización, así como velar por el uso eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales.

Secretaría de Finanzas. Es responsable de elaborar los lineamientos técnicos para el uso de los recursos asignados (transferidos) a los gobiernos locales, su control y uso eficiente. Igualmente de velar porque los gobiernos locales y demás actores institucionales apliquen criterios de austeridad y de racionalidad en el uso de los recursos públicos y en la contratación de empréstitos.

Secretarías / entes descentralizados /desconcentrados con competencias vinculantes con la descentralización. Destacan aquí las Secretarías o los llamados ministerios de línea que tienen competencias y ejecutan programas y proyectos relacionados con las competencias que ejercen los gobiernos locales.

Unidad Técnica de Descentralización (UTD). Esta unidad es responsable de garantizar el cumplimiento de las políticas formuladas, la ejecución de los programas y proyectos y la coordinación técnica del proceso.

Comisionado Presidencial de la ERP /Secretaría de Desarrollo Social. El Comisionado Presidencial de la ERP cumple el rol de catalizador de las demandas planteadas por los gobiernos locales (proyectos) y la asignación de los recursos de la ERP por el gobierno con base a las prioridades de gasto establecidas, la distribución de los recursos por municipio y el uso de los mismos. Las actividades del Comisionado deben integrarse dentro de la SGJ, para no duplicar esfuerzos ni recursos.

Actores Locales

Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Está Asociación se considera a la vez un actor institucional y un actor social-político. Como actor institucional se integra y participa de las iniciativas del gobierno central a favor de la descentralización, como actor social-político incide en el proceso de toma de decisiones e iniciativas de descentralización; de los otros actores, defiende la autonomía municipal y el proceso de traslado de competencias y recursos para el ejercicio pleno de aquella. La AMHON aprovecha los espacios que ofrece el gobierno y demás actores para presentar propuestas e incidir en las políticas públicas y planteamientos relacionados con la descentralización, pero a la vez tiene su propia visión estratégica del proceso y cómo alcanzar los objetivos para los que fue creada.

⁶ Existen otros actores vinculados al proceso descentralizador como el Tribunal Superior de Cuentas y el Instituto de Acceso a la Información, pero sus intervenciones no están supeditadas o son complementarias a las que realizan los otros actores. Ambos actores tienen competencias y realizan su trabajo independientemente de las competencias y trabajo de la CEDE, AMHON o UTD.

Mancomunidades. Las Mancomunidades de Municipios son un actor nuevo, capaz de desarrollar sus propias propuestas e iniciativas, independiente de su relación administrativa con la AMHON. Las asociaciones de municipios o mancomunidades tienen agendas múltiples con instituciones de gobierno, agencias de cooperación y a través de la AMHON. Este actor es un gran aliado del proceso descentralizador y muy favorable a la vigencia de una política nacional; no tienen mucho impedimento para acompañar al Gobierno en sus propuestas de descentralización y desarrollo local. Hay que potenciar su participación en las instancias técnicas y de decisión de las instituciones públicas.

Actores Multisectoriales

Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado (CEDE). Es la instancia de decisión política de la descentralización, responsable de discutir y aprobar la política de descentralización, leyes, acuerdos y demás instrumentos, así como la búsqueda de consenso entre el gobierno central que transfiere la competencia y las alcaldías que la reciben.

Foro Tripartido de la Descentralización (FTD). Conformado por el gobierno, las agencias y organismos de cooperación ligados a la descentralización, la sociedad civil y los gobiernos locales, es la instancia de base amplia y por excelencia para el diálogo y la concertación de la política de descentralización, instrumentos, leyes y demás intervenciones que involucren la participación de los actores del proceso.

Actores Políticos y Sociales

Partidos Políticos. Son espacios de participación y representación política de la población hondureña, responsables de hacer suyas y concretar, una vez hechos gobierno, las iniciativas que en materia de descentralización promuevan los demás actores.

Gobernador Político. La figura del gobernador departamental se considera un actor político intermedio y debe jugar un rol protagónico en la ejecución de la política de descentralización; sin embargo, es importante establecer claramente sus competencias institucionales y definir el mecanismo de nombramiento y elección, ya que interesa que cumpla su rol técnico en el proceso de construcción del gobierno intermedio en la descentralización.

Comisión de Descentralización del Congreso Nacional. Tiene a su cargo la revisión de anteproyectos de ley que se presentan para la reforma al marco jurídico institucional de la descentralización, e incluso presentar iniciativas en este campo. Esta Comisión ha sido disfuncional, pero debe integrarse desde el inicio al proceso de elaboración y aprobación de la política.

Organizaciones de la Sociedad Civil. Se constituyen en el actor vigilante para que los lineamientos de política en materia de descentralización del Estado hondureño se cumplan; también participan del proceso de consulta sobre las acciones que ejecutan los demás actores institucionales y en la gestión y ejecución de programas y proyectos de desarrollo en el ámbito local.

Actores Externos

Mesa de Cooperantes. Las agencias y organismos de cooperación externa son afines a la descentralización. La mesa de cooperantes ha sido y seguirá siendo el espacio de concertación y discusión de propuestas en este campo, y de compromiso en el desarrollo de las iniciativas del gobierno, alcaldes y organizaciones de la sociedad civil.

3. Justificación de una Política de Descentralización en Honduras

3.1. Descentralización en Honduras desde 1990

La descentralización en Honduras cobra fuerza a partir de 1990, y hoy está en un momento en que requiere de un nuevo empuje. En el proceso, vale destacar varios hitos que han marcado la construcción de dicho proceso.

Un primer momento del proceso descentralizador iniciado en 1990, es precisamente la modificación de los estatutos de la AMHON en 1993, cuando se establece que las finalidades y objetivos de la organización se orientan al mantenimiento del principio de la autonomía municipal; b) mayor representación de la Asociación en todos los órganos de gobierno; c) promoción efectiva de la autonomía técnica, administrativa, financiera y política; d) asistencia técnica directa con apoyo del gobierno y cooperación externa a las municipalidades; e) establecimiento del sistema de información municipal que de cuenta de las actividades que se realizan y logros alcanzados. Igual se dota a la AMHON de una nueva estructura organizativa, técnica y política, al conformarse la Asamblea Nacional de Municipios como instancia de decisión política y representada por los alcaldes municipales o sus representantes; b) la Junta Directiva; c) el Comité Ejecutivo, d) la Dirección Ejecutiva y e) las Comisiones Técnicas.

Las reformas dotan a la asociación de una estructura suficientemente amplia y representativa para poder cumplir con el mandato de la ley de municipalidades en cuanto a la defensa de la autonomía municipal, entendida en su concepción amplia (política, administrativa, social y financiera). Le permiten poder integrarse plenamente a las instancias e instituciones de gobierno que tienen competencias públicas relacionadas con el gobierno municipal y poder armonizar las intervenciones.⁷

El segundo momento es la formulación y ejecución del Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal (1994-1998) en el gobierno del Presidente Carlos Roberto Reina. El plan no buscaba trasladar recursos y competencias a los gobiernos locales, capacitados y deseosos de asumirlas, ya que proponía un concepto de descentralización con base a la ejecución de programas donde el rol de las instituciones de línea o sectoriales era manifiesta. Estos programas fueron: a) Red de servicios de apoyo al desarrollo municipal; b) Delimitación de competencias y especialización en los niveles de gestión; c) Ordenamiento territorial e instancias intermedias de gestión del Estado; d) Financiamiento del desarrollo local; e) Participación ciudadana y gobernabilidad; f) Conducción y gestión del proceso descentralizador.

Igualmente, contemplaba las siguientes medidas de política: a) programa nacional de capacitación y asistencia técnica municipal; b) servicio civil municipal; c) sistema nacional de información municipal; d) régimen de prestación de servicios públicos municipales; e) estatuto de la descentralización; f) esquema común de regionalización; g) renovación de las gobernaciones departamentales; h) política nacional sobre ordenamiento territorial; i) cartera nacional de proyectos municipales; j) programa de promoción productiva local; k) perfeccionamiento del sistema de elección municipal; l) mesas de convergencia sobre el desarrollo municipal.

Con el programa se dio vigencia a las comisiones de desarrollo departamental (decreto N. 10-95) de agosto de 1995, como una instancia auxiliar a la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado (CEDE), que de entrada estaban destinadas al fracaso en tanto se pensaba que cada una debería tener un número no menor de 24 miembros, de los cuales 8

corresponderían a los gobiernos locales, 8 al gobierno central y 8 a la sociedad civil organizada. La CEDE fue creada en septiembre de 2004 (decreto N 15-1994) en reemplazo de una Comisión o Comité Interinstitucional para la descentralización y responsable de la formulación y ejecución del Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal.

El plan enfrentó tres problemas: a) su carácter corto placista (menos de 4 años en cuanto a su vigencia efectiva), lo ligó a un programa más de gobierno que de conjunto con los otros actores de la descentralización; b) desde el inicio se observó una falta de voluntad por transferir recursos y competencias a los gobiernos locales, y más bien se concibió como un conjunto de programas y proyectos de apoyo a la descentralización, la mayoría de ellos sin financiamiento; c) fue evidente la falta de una política nacional de descentralización de largo alcance como orientadora de las acciones.

El tercer momento se da con el paso de la tormenta tropical y huracán Mitch. A inicios del gobierno del presidente Carlos Flores (1998-2002) se pensó darle continuidad al Plan de Descentralización, denominado por el gobierno Plan Nacional de Desarrollo Municipal, definiéndose un modelo de Desarrollo Municipal Integrado y Sostenible y acciones concretas para recomendar una propuesta de descentralización con el funcionamiento de la CEDE.

Inicialmente, en diciembre de 1998, la Secretaría de Gobernación y Justicia presentó al Gabinete de Reconstrucción un Plan de Reconstrucción y Desarrollo Integral del Municipio, que tenía entre otros propósitos la creación de empleos temporales, dotación de servicios básicos, reubicación de familias, reconstrucción de la infraestructura, seguridad alimentaria y rehabilitación de la producción. A más largo plazo buscaba la creación de una nueva institucionalidad para el ordenamiento territorial y los asentamientos humanos, protección de los recursos naturales y el ambiente, el desarrollo rural y la diversificación de la oferta exportable.⁹ Posteriormente, los gobiernos locales se integraron a las mesas de trabajo para elaborar primero el PMRTN y segundo darle seguimiento al componente de descentralización. Fue muy poco lo que se incorporó y se logró, tal como lo demostró una evaluación de más de 500 organizaciones e instituciones públicas y privadas, incluyendo a los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, en marzo de 2001. En materia de descentralización se concluyó que: a) No hay una estrategia de descentralización; b) El plan nacional no se consensuó debidamente ni se aprobó; c) No se sabe si avanzamos o retrocedemos en materia de descentralización, ya que no hay sistematización de las experiencias.⁹

Un cuarto momento fue la elaboración y aprobación por los Organismos Financieros Internacionales y Cooperantes de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). Con fecha de aprobación abril de 2001, pero vigente con el nuevo gobierno en 2002, constituye el principal instrumento orientador de políticas nacionales, sectoriales y por grupos específicos a mediano plazo (2015).

Dos áreas de intervención son fundamentales para los gobiernos locales dentro de la ERP. La primera es la representación igualitaria o equitativa y participación efectiva en las instancias de coordinación y decisión y, la segunda, la asignación y uso de fondos ERP directamente a los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil para ejercer las competencias, ejecutar proyectos y fortalecer sus capacidades técnicas y administrativas.

Dos instrumentos fueron creados para dar cumplimiento a lo anterior: a) La Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza (decreto N. 70-2002) de abril de 2002, y el Consejo Consultivo de la

⁹ Documento memoria de la reunión de Seguimiento de la Transformación Nacional. Gobierno de la República 28-29 de marzo de 2001, citado por Javier Suez "El rol de los gobiernos locales en la reforma del Estado y sector salud. POSCAE, revista N. 53-54, Enero-diciembre de 2004, UNAH. Tegucigalpa, Honduras.
Secretaría de Gobernación y Justicia

Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). El primero administrado por La Secretaría de Finanzas (SEFIN) bajo lineamientos del Gabinete de Desarrollo Social (GADES) y orientado a garantizar que los recursos del alivio de la deuda se inviertan en aquellos proyectos priorizados por el Gabinete en conjunto con el CCERP; el segundo, un mecanismo de asesoría al GADES para priorizar los programas y proyectos, la definición del sistema de indicadores y metodología de seguimiento y evaluación de la ERP, propuesta de mecanismos de consulta sobre las intervenciones de los actores de la ERP y resultados obtenidos en el cumplimiento de las metas, y la revisión de los informes de auditoría preventiva de los recursos ERP; entre otras.

La figura del fondo ERP fue cuestionada por ser un fondo virtual y no real; es decir, se conforma de acuerdo a los que puede obtenerse por las recaudaciones de impuestos y monto de recursos destinados por cada fuente o acreedor; además, muchos de los recursos de la ERP iban a financiar programas y proyectos de arrastre del gobierno, incluyendo gastos corrientes como el pago de salarios de los maestros y otro personal de salud, que dejaba poco para la descentralización de la ERP.

El CCERP se conformó inicialmente por el presidente de la República como coordinador del GADES (o su sustituto, en este caso el Ministro o Viceministro de la Presidencia); cinco Secretarías de Estado (SEFIN, Salud, Educación, SERNA y Gobernación y Justicia); un Representante de la AMHON; cinco representantes de la sociedad civil y dos observadores de la comunidad internacional designados por ellos. En junio de 2004 esta estructura se modifica y se agrega la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), se amplía la representación de la sociedad civil (un representante de los obreros y otro de los campesinos) y la representación de las personas discapacitadas y de la tercera edad. Algo curioso, se elimina la representación de la AMHON, siendo restituida en diciembre de 2004, pero el representante debe ser nombrado por el Presidente de la República.

Otro momento importante es la aprobación del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL) en octubre de 2002. El gobierno asume que la descentralización y el desarrollo local es una de las principales estrategias para combatir la pobreza, asignándole la responsabilidad técnica de conducción del programa a la SGJ a través de la Unidad Técnica de Descentralización (UTD) y a la CEDE la conducción política.

En teoría, el PRODEL se concibió como un programa de alcance amplio, por lo que tuvo y sigue teniendo una gran acogida en los gobiernos locales ya que buscaba y sigue buscando entre otros objetivos: a) acelerar el desarrollo económico local; b) combatir la pobreza con base a iniciativas locales; c) ampliar la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos; d) fortalecer las finanzas municipales; e) garantizar la transparencia y rendición de cuentas; f) racionalizar el aparato estatal, y g) corregir las desigualdades territoriales e inequidades sociales.

En la práctica, de los cuatro componentes del programa: a) Fortalecimiento de las capacidades locales; b) Descentralización fiscal y administrativa; c) Desarrollo regional y ordenamiento territorial y, d) Gobernabilidad y Transparencia, se muestran algunos logros en el componente A y D, en los otros dos muy poco. Y es que con el PRODEL se asumió que el programa por si solo podría influir en las políticas, programas y proyectos de las instituciones sectoriales de gobierno, las cuales como se sabe responden a una agenda establecida desde el inicio de gobierno y en función de las prioridades de inversión establecidas en el Plan de Gobierno y en la ERP.¹⁰

¹⁰ Se cuestionó además que el PRODEL no estuviera sustentado en una política y estrategia nacional de descentralización de largo alcance, ni que existiera un plan de inversiones para el mediano y largo plazo a nivel regional, municipal y por cada componente, donde los fondos de la ERP serían una fuente más.

En octubre de 2005, a finales del gobierno del presidente Ricardo Maduro, y estando vigente el PRODEL y los mecanismos e instancias para coordinar el proceso descentralizador, a iniciativa de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) los candidatos por cada uno de los partidos políticos suscribieron el **Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local. Este es un nuevo momento del proceso descentralizador, pero a iniciativa de su actor principal: el gobierno local.**

Finalmente, en el gobierno actual, la creación del Comisionado Presidencial para la ERP¹¹, el equiparamiento de la representación de AMHON en la CEDE, el nuevo reglamento para la operacionalización de los recursos de la ERP asignados en el presupuesto de la República, la actualización conjunta del documento operativo de la ERP en el seno del CCERP y la elaboración de la Agenda Mínima de Descentralización, se consideran acciones importantes en el avance del proceso descentralizador del país.

3.2. ¿Qué problemas concretos buscamos resolver?

Sin duda que la primera motivación para promover una *política de descentralización* es que aspiramos a tener una Honduras con una *democracia más plena y extendida a nivel territorial*. Para ello será fundamental una profunda reforma del actual Estado centralista, el cual obstaculiza la plena participación ciudadana y un desarrollo territorial más equilibrado y socialmente equitativo. En otras palabras, para contar el futuro con un Sistema con descentralizado y democrático que respetando la integridad del Estado Nacional, exprese y reconozca las diversidades políticas, económicas, sociales y culturales existentes en el país, tomando como marco los grandes objetivos y lineamientos del Plan de Nación.

Todo esto implicará el *reordenamiento del Estado*, considerando las potencialidades y limitaciones de los territorios y regiones tanto de sus recursos naturales, activos productivos y las capacidades de su población. Habrá que fortalecer el papel de los gobiernos locales en el desarrollo, así como las asociaciones de municipios o mancomunidades como una manera de reagrupar y hacer viable la gestión de los municipios pobres. También se tendrá que redimensionar el papel de las gobernaciones departamentales en el desarrollo local, para coordinar e integrar las acciones a ese nivel de gobierno. La delimitación de competencias entre los niveles nacionales, intermedio y local, deberá estar claramente precisada y ser complementaria, buscando eliminar aquellas competencias contrapuestas o concurrentes.

En este reordenamiento habrá que considerar la presencia de "territorios especiales" como las áreas metropolitanas y zonas de alto potencial económico y turístico, que sin implicar la creación de un nuevo nivel estatal, deberán articular formas de gestión capaces de hacer frente a problemas y situaciones complejas que superan la simple gestión municipal o departamental. Igualmente, considerar las zonas con población étnica amparadas en el Convenio 169, las cuales requieren acciones focalizadas del Estado para hacer frente a la histórica deuda social acumulada.

Al alcanzar el horizonte de la planificación, la descentralización se habrá convertido en el mejor mecanismo para la *eficiente y equitativa prestación de servicios públicos*, en especial los relacionados con infraestructura básica, transporte y vialidad, agua potable y saneamiento, energía y ambiente.

¹¹ Se crean además nuevas figuras como el Consejo Amplio Municipal conformado por representantes de cada Departamento electo por cada uno de los alcaldes municipales, la Comisión de Transparencia Municipal y el Comisionado Municipal de Control Social. Ver para ampliación "Reglamento para la Operacionalización de los recursos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza Asignados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República 2006.

El financiamiento de la educación y salud continuará centralizado, pero descentralizada la definición de su contenido, acorde con las realidades y necesidades locales, así como la regulación de la cantidad y calidad de su servicio.

También se pretende *fortalecer la economía nacional* y lograr espacios más favorable en el comercio internacional. En este modelo de descentralización, el Estado nacional y subnacional deberá combinar su rol de prestador de servicios con su rol de fomento productivo, apoyando los esfuerzos del sector privado y de organizaciones sociales en la generación de ingreso y empleo. Deberá potenciarse la competitividad territorial y transformar los sistemas productivos locales animando la articulación del tejido fragmentado en redes y alianzas comerciales entre empresas (grandes, medianas y pequeñas), apoyar la construcción y ampliación de infraestructura productiva en beneficio de una economía incluyente, fondos locales de financiamiento a la medida de las micro y pequeñas empresas, así como incentivar el desarrollo del conocimiento y la innovación conectando a las universidades y centros de educación con las demandas del desarrollo productivo local y regional. Todo esto permitirá el mejoramiento de la competitividad sistémica del país (nacional, meso y micro) que permitirá una mejor inserción del país en el mercado globalizado, aprovechando los diferentes procesos de integración supranacional: CAFTA, ALBA, UE, el sistema de integración centroamericana y otros.

Para este nuevo rol del Estado en el fomento productivo será de importancia reforzar las instancias intermedias como los departamentos y regiones (aglomeración y/o asociación de departamentos, organismos de cuencas hidrográficas, etc) que en coordinación con los gobiernos locales y mancomunidades deberán asegurar un desarrollo territorial más equilibrado y equitativo. Habrá que tener muy presente los niveles desiguales de desarrollo de los territorios e implementar políticas públicas diferenciadas, correspondientes a esa realidad.

El Estado nacional acompañará estos procesos con un incremento gradual de las transferencias a los niveles locales, las cuales deberán ser proporcionales a los esfuerzos fiscales del municipio, considerando criterios de equidad social y territorial. Los gobiernos subnacionales contarán con facultades para la generación de recursos propios. En esta misma medida las transferencias serán de libre disponibilidad para potenciar los procesos de desarrollo económico local y hacer frente a las demandas sociales.

Las acciones complementarias del Estado nacional y subnacional fortalecerán la presencia de un *Estado socialmente más responsable*, posibilitando su acercamiento a los niveles territoriales más próximos al ciudadano, haciendo que sus decisiones sean más eficaces y eficientes, en tanto corresponderán a las preferencias y demandas de la ciudadanía, tanto en lo que respecta a los servicios públicos susceptibles de ser descentralizados, como al desarrollo productivo. Esto requerirá, igualmente, la complementariedad de los niveles de planificación nacional, departamental y local, con las correspondientes implicaciones del manejo de un presupuesto en función del desarrollo humano y equitativo.

Dentro del horizonte de planificación, se contará con gobiernos locales con mayores capacidades administrativas, financieras y técnicas. Su autonomía local se verá fortalecida. Esto necesariamente implicará ampliar la participación ciudadana, perfeccionando los mecanismos de elección de las autoridades municipales y extendiendo el sufragio popular a otros niveles subnacionales como departamentales o de distritos especiales. Se deberá la efectiva participación de los ciudadanos y ciudadanas en la planificación territorial y en la toma de decisiones sobre el gasto público, el incremento de los aportes locales al desarrollo y el control social del gasto. Igualmente, existirán gobiernos locales y mancomunidades con capacidades gerenciales y de gestión adecuadas a las necesidades del desarrollo territorial. La ley de la carrera de servicio municipal habrá sido aprobada y estará vigente, asegurando la estabilidad laboral de la mayoría del personal de los gobiernos subnacionales.

4. Objetivos

4.1. General

Mediante la descentralización del Estado hondureño, se pretende *contribuir al desarrollo equitativo, eficiente y sostenible del país*, impulsando reformas políticas, jurídicas e institucionales que aseguren una gestión más efectiva, democrática, participativa y transparente del Estado en sus diferentes niveles y reconozcan el derecho de las autoridades locales y las organizaciones ciudadanas para decidir y gestionar los asuntos propios de sus territorios, particularmente los que tienen que ver con el desarrollo económico, social y cultural.

4.2. Específicos

La política de descentralización busca de manera puntual:

- Realizar las reformas jurídicas y políticas necesarias para el fortalecimiento de un Estado Nacional con descentralización democrática, *rediseñando la institucionalidad estatal* y perfeccionando los mecanismos de elección de las autoridades locales y de la representación ciudadana.
- Asegurar un marco de lineamientos de política estratégicos para facilitar la *coherencia y complementariedad de los procesos de reforma sectorial y de la descentralización del Estado*, garantizando una prestación más efectiva, eficiente y equitativa de los servicios públicos.
- *Readecuar el proceso de reordenamiento del territorio* en función a las características físicas, sociales y medio ambientales, y potencialidades económicas y competitivas de los municipios y departamentos, a fin de asegurar un desarrollo más equitativo, incluyente y sostenible.
- Fortalecer las *capacidades de gestión de los gobiernos municipales y de las mancomunidades*, a fin de mejorar su desempeño orientado a una mejor prestación de los servicios públicos y del desarrollo económico local
- Establecer un *sistema de financiamiento* para el desarrollo local que implique la mejora de la descentralización fiscal a favor de los territorios, el acceso a recursos frescos para la producción y desarrollo de la infraestructura social, la autonomía y el esfuerzo financiero local.
- *Facilitar el desarrollo de procesos de participación ciudadana* y aumento de capacidades de los actores locales y población en general, que posibilite un mejor posicionamiento frente a las demandas y exigencias que plantea el proceso mismo de descentralización.

5. Ejes de la política / lineamientos estratégicos / criterios generales / operacionalización

5.1. Competencias –¿quien hace qué?

5.2. Gobernabilidad

5.3. Financiamiento –¿como se costea el desarrollo sub nacional?

5.4. Fortalecimiento institucional /esquema de soporte

5.5. Gerencia del proceso /planificación del desarrollo

5.6. Resumen de acciones generales

6. Descentralización en sectores priorizados

6.1. Educación

6.1.1. Resumen de la problemática sectorial

6.1.2. Matriz de acciones para el corto /mediano plazo

6.1.3. Recomendaciones generales para la implantación de medidas

6.2. Salud

6.2.1. Resumen de la problemática sectorial

6.2.2. Matriz de acciones para el corto /mediano plazo

6.2.3. Recomendaciones generales para la implantación de medidas

6.3. Infraestructura local / obras comunales

6.3.1. Resumen de la problemática sectorial

6.3.2. Matriz de acciones para el corto /mediano plazo

6.3.3. Recomendaciones generales para la implantación de medidas

6.4. Vialidad y comunicaciones

6.4.1. Resumen de la problemática sectorial

6.4.2. Matriz de acciones para el corto /mediano plazo

6.4.3. Recomendaciones generales para la implantación de medidas

6.5. *Agua y saneamiento*

6.5.1. Resumen de la problemática sectorial

6.5.2. Matriz de acciones para el corto /mediano plazo

6.5.3. Recomendaciones generales para la implantación de medidas

6.6. *Ambiente y energía*

6.6.1. Resumen de la problemática sectorial

6.6.2. Matriz de acciones para el corto /mediano plazo

6.6.3. Recomendaciones generales para la implantación de medidas

6.7. *Seguridad y convivencia ciudadana*

6.7.1. Resumen de la problemática sectorial

6.7.2. Matriz de acciones para el corto /mediano plazo

6.7.3. Recomendaciones generales para la implantación de medidas

7. Plan de acción y presupuesto para la puesta en marcha de la política