

Pulso Parlamentario 2009

Análisis de la Agenda Política Municipal en Centroamérica y República Dominicana

Capítulo IV

Pulso Parlamentario 2009 Honduras

Nidia Pineda Arias



Lista de acrónimos

AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM	Comisión de Asuntos Municipales
CEDE	Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado
CIPRODEH	Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos
CN	Congreso Nacional de Honduras
CPME	Comisión Presidencial de Modernización del Estado
DC	Partido Demócrata Cristiano de Honduras
DEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FDsF	Fundación Democracia sin Fronteras
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FOSDEH	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FTD	Foro Tripartito para la Descentralización
INNOVAR	Programa de Incentivos a la Innovación en la Gestión Municipal
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
OEA	Organización de los Estados Americanos
PATMUNI'S	Planes de Asistencia Técnica Municipal
PINU	Partido Innovación y Unidad Social Demócrata
PL	Partido Liberal de Honduras
PN	Partido Nacional de Honduras
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROADES	Programa de Apoyo a la Descentralización en Honduras
PRODEL	Programa de Descentralización y Desarrollo Local
RNP	Registro Nacional de las Personas
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SP	Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UD	Partido Unificación Democrática
UTD	Unidad Técnica de Descentralización



Pulso Parlamentario 2009: Honduras

4.1. Contexto político nacional

Con la celebración de las elecciones primarias, realizadas en noviembre de 2008 -donde se dio lugar la elección de los candidatos que representan los partidos políticos tradicionales para los próximos comicios-, Honduras afrontó nuevamente un proceso electivo, pero esta vez, de cara a las elecciones generales, el cual marcará el inicio de una nueva administración que se hará cargo de la funcionalidad del Estado hondureño. A este contexto electoral se le sumaron otras situaciones coyunturales que forzosamente le han reducido protagonismo dentro de los intereses nacionales.

Durante el 2009, Honduras se vio afectada en diversas áreas que sostienen la estructura de la nación sometiéndola a una crisis causada, entre otros aspectos, a las demandas sociales insatisfechas, a un debilitamiento y pérdida de confianza en la institucionalidad pública, a la falta de un plan de nación coherente con la realidad del país, y a la fragilidad económica que tiene sus impactos tanto a nivel nacional como internacional.

4.1.1. Acontecer político en el año 2009

Con el objetivo de establecer una guía de los principales temas que han constituido la agenda política nacional en el 2009, a continuación se describen tres de los acontecimientos determinantes del contexto hondureño:

4.1.1.1. Aumento al salario mínimo

A finales de 2008, mediante decreto ejecutivo, el gobierno central incrementó a un aproximado de doscientos noventa dólares (US\$ 290) el salario mínimo

urbano y en doscientos trece dólares (US\$ 213) el salario mínimo rural, como un beneficio social sobre los costos de la canasta básica, pero, para algunos expertos en la materia, en desacuerdo con la situación económica del país. La entrada en vigencia de esta medida, a partir de enero de 2009, causó un desequilibrio económico con mayor fuerza en las microempresas provocando una inestabilidad laboral que implicó en el aumento del desempleo. En el primer trimestre del año 2009 la empresa privada reportó un promedio de 20 mil personas despedidas, lo que provocó una ampliación gradual de la pobreza. En consecuencia, la inmigración y el subempleo se convirtieron en los medios alternativos para la obtención de recursos económicos para un significativo porcentaje de la población hondureña.

Otro aspecto del marco financiero que también está afectado la economía son los efectos provocados por la recesión mundial. Para la sociedad civil organizada es imprescindible que las autoridades del país den paso a la implementación de manera urgente de un plan anticrisis que sirva de amortiguamiento. De acuerdo a un análisis del Fosdeh (2009), "la búsqueda de puertas de salida a la crisis no se limita a mejores índices de crecimiento económico, sino al crecimiento del desarrollo humano; el estado de salud de las personas, nutrición, educación y bienestar social y cultural. La recuperación económica debe ir de la mano con la recuperación social y con el combate radical -no simplemente asistencial- de la pobreza" (p 10).

4.1.1.2. Nombramiento de autoridades

En el primer semestre de este año y en cumplimiento a las atribuciones constitucionales¹⁷⁶, la Asamblea Legislativa nombró a los funcionarios que estarán desempeñando los cargos: Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, miembros del Tribunal Superior

¹⁷⁶ De acuerdo al artículo 205, numerales 9) y 11) de la Constitución de la República, le corresponde al Congreso Nacional la elección de funcionarios públicos.

de Cuentas, Procurador y Sub-Procurador General de la República, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Fiscal General de la República y Fiscal General Adjunto, Procurador y Sub-Procurador del Ambiente, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Superintendente de Concesiones, Director y Subdirectores del Registro Nacional de las Personas. Cabe destacar que los nuevos integrantes del sistema de justicia deberán enfrentar grandes retos que están determinados, entre otros, con lograr una ejecución transparente y equitativa en la aplicación de la justicia, levantar el bajo nivel de credibilidad que enfrenta el sistema jurídico y establecer una complementariedad eficiente con el resto del sistema de operadores de justicia.

Los demás cargos públicos que fueron nombrados por el Poder Legislativo durante este año 2009 no están alejados de la práctica de elección con respecto a las autoridades del Poder Judicial. Se ratifica que existen las mismas condiciones para optar a un cargo de este tipo, determinados por el consentimiento político-bipartidista, pero también los desafíos que enfrentan estas nuevas autoridades están muy ligados a fortalecer y elevar la credibilidad institucional.

4.1.1.3. *Aprobación de la consulta o encuesta ciudadana*

Uno de los temas que predominó en la agenda política nacional fue la puesta en marcha de una consulta o encuesta ciudadana promovida por el Poder Ejecutivo, en la que disponía la intención de implementar una urna más en las elecciones generales con el interés de consultarle a la población si estaría de acuerdo que se estableciera una Asamblea Nacional Constituyente, con la finalidad de emitir una nueva Constitución en el país.

El proyecto provocó diferencias entre los diversos sectores a tal grado que el Poder Ejecutivo se vio aislado y sin el respaldo para llevar a cabo el proce-

so, ya que, para el resto de los órganos del Estado y para algunas instituciones de la sociedad civil, la iniciativa representaba aspectos ilegales y fuera del orden constitucional. El desacuerdo institucional dividió la opinión de la ciudadanía que se posicionó en dos vías, la primera a favor del decreto ejecutivo que promovía la realización de la iniciativa y la segunda en contra, por considerar que el interés de este proceso se vinculaba más a la posibilidad de reelegirse o a la ampliación del periodo presidencial¹⁷⁷.

Como resultado de esta situación se agudizó la crisis de gobernabilidad en el país y se dio lo que para unos es un golpe de estado y para otros una sustitución constitucional; la separación del cargo presidencial al señor Manuel Zelaya y el nombramiento del presidente del Poder Legislativo como presidente de la República creó una crisis política con repercusiones internacionales.

El 28 de junio recordó para muchos hondureños la intervención militar en los asuntos políticos, que resultó con la extradición del titular del Poder Ejecutivo hacia el país centroamericano de Costa Rica; esta acción determinó a nivel internacional el aislamiento de Honduras en términos políticos y económicos, y el no reconocimiento de una nueva administración. Sumida en esta situación, la nación hondureña enfrentó la división de los poderes políticos y la intervención internacional en la restauración de la gobernabilidad constitucional en el país.

A partir de este escenario, para el segundo semestre de 2009 la agenda política se enfocó a nivel nacional en la restauración de la gobernabilidad democrática; y, a nivel internacional, en defender la sustitución constitucional y en restablecer las relaciones con los países y organismos cooperantes que se pronunciaron en contra de un golpe de estado en el país.

La crisis política se agudizó más cuando, a mediados del mes de septiembre, el destituido presidente Zelaya retornó al país en condición de huésped en la

177. El artículo 274 de la Constitución establece que no podrán reformarse, en ningún caso, ... los artículos constitucionales que se refieren... al periodo presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título (...). El que quebrante esta disposición o proponga su reforma... cesará de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, Art. 239 de la Constitución.

embajada de Brasil, donde permaneció por un periodo de cuatro meses en condiciones de aislamiento debido a los procesos judiciales que se levantaron en su contra¹⁷⁸. La presencia generó inestabilidad en cuanto a la realización en el mes de noviembre de las elecciones generales en el país; pero el Tribunal Supremo Electoral se mantuvo constante en la preparación para llevar a cabo la elección constitucional de nuevos líderes políticos en los cargos populares.

Es así que el 29 de noviembre se efectuó la participación ciudadana en cumplimiento a la normativa jurídica de ejercer el sufragio; este procedimiento constitucional marcó el inicio para restaurar la gobernabilidad y la institucionalidad política en Honduras. Como resultado de las elecciones generales, el Partido Nacional resultó favorecido en la elección de la figura presidencial por su candidato Porfirio Lobo Sosa, y en la obtención de una mayoría representativa en los cargos de diputados y alcaldes municipales.

Los nuevos funcionarios electos dispusieron, tras el traspaso de mando celebrado en el mes de enero de 2010, conceder una amnistía general y autorizar un salvoconducto con el objetivo de iniciar un proceso de restauración político. Ambas determinaciones legales se dieron con la finalidad de conceder amnistía a quienes cometieron delitos políticos y conexos comunes durante y después del 28 de junio de 2009, cuando se dio la destitución del titular del Poder Ejecutivo; y permitir la salida del país, mediante un salvoconducto, al ex presidente Manuel Zelaya, quien fue acogido por las autoridades de República Dominicana, tras un acuerdo establecido con el presidente dominicano Leonel Fernández y el nuevo presidente de Honduras, Porfirio Lobo.

Corresponde al nuevo titular del Poder Ejecutivo enfocar el inicio de su administración en la reconciliación nacional, en la recuperación de la credibilidad de la institución política y en el reconocimiento de su gobierno por parte de la comunidad internacional para rescatar a Honduras de las consecuencias generadas por la crisis política.

4.1.2. Procesos preelectorales y electorales

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1982, a casi tres décadas de la finalización de los gobiernos militares, Honduras se ha regido por la gobernabilidad democrática caracterizada primordialmente por la participación de la población cada cuatro años para la elección de las principales figuras políticas. Como resultado de este deber y derecho constitucional en el país se han llevado a cabo siete elecciones generales y el 2009 suma otro proceso electoral a la historia democrática de la nación hondureña.

4.1.2.1. Proceso preelectoral. Noviembre 2008: Elecciones primarias o internas

Previo a las elecciones generales en noviembre de este año, los partidos tradicionales –Partido Nacional y Partido Liberal– celebraron procesos preelectorales, llevados a cabo en noviembre de 2008. Entre las situaciones destacadas de la contienda preelectoral, la planilla del Partido Nacional presentó cuatro movimientos internos. En uno de ellos se retomó la participación del candidato a la presidencia en las elecciones generales del 2005, quien nuevamente ganó la candidatura por la mayoría de votos obtenidos.

Por su parte, el Partido Liberal se presentó con cinco fracciones internas, y entre los precandidatos presidenciales se destacó la participación del presidente del Congreso Nacional y del vicepresidente de la República¹⁷⁹. En este caso la candidatura presidencial de este partido tradicional la obtuvo el segundo, quien había renunciado a su cargo por sus aspiraciones políticas.

Entre otras consideraciones observadas en este proceso preelectoral, se identificó la baja participación de los electores, lo cual se suma a que las elecciones internas están dirigidas más a los ciudadanos simpaticizantes a los partidos tradicionales que al total de la población habilitada para el sufragio; y, aunque es difícil precisar correctamente los datos sobre el abstencionismo en estas elecciones primarias –entre otros,

178. En el mes de junio el Ministerio Público interpuso ante los Tribunales de Justicia una acusación en contra de Manuel Zelaya por suponerlo responsable de los delitos contra la forma de gobierno, traición a la patria, abuso de autoridad y usurpación de funciones, todos relacionados con el proyecto de la encuesta y la cuarta urna. (Extraído de la edición del 01 de julio de 2009 del diario La Prensa).

179. Aunque ambos aspirantes presidenciales tenían prohibición constitucional por ostentar cargos públicos, lograron la inscripción de su corriente porque se dejó sin efecto los articulados sobre el tema.

por la carencia de un censo completo de militantes por parte de los partidos políticos-, algunos analistas sociales han logrado extraer datos que reflejan este fenómeno: "Se aprecia que en 1996 acudieron a votar un 47% de los adherentes; en el 2000 cayó a un 18%. En el 2005 volvió a subir al 37% y en la recién pasadas descendieron a un 22%. El promedio de asistencia a las primarias se sitúa en un 31% (...)"¹⁸⁰.

Con los comicios internos se buscó conformar la planilla a cargos de elección popular por cada partido político y se eligió, para las elecciones generales, al candidato a la presidencia, candidatos designados a la presidencia¹⁸¹, candidatos diputados al Congreso Nacional con sus respectivos suplentes, candidatos a alcaldes y vicealcaldes, los regidores de las Corporaciones Municipales, candidatos diputados al Parlamento Centroamericano con sus respectivos suplentes; y, dentro de este proceso, también se llevó a cabo la elección interna de

las autoridades de cada instituto político.

La sociedad civil organizada también tuvo su cuota de participación dentro de los comicios preelectorales. Un grupo de organizaciones de este sector se aglutinó para conformar el Mirador Electoral, iniciativa ciudadana que se creó con la intención de ser observadores del proceso, pero también con la finalidad de velar por la transparencia electoral en las elecciones internas y posteriormente en las elecciones generales.

Como resultado de este primer acompañamiento, las organizaciones que integran el Mirador Electoral elaboraron un informe por componentes de las áreas que fueron monitoreadas durante las elecciones primarias. Para determinar los resultados obtenidos por parte de esta instancia de transparencia electoral se presenta en el cuadro N° 4.1 algunos de los principales hallazgos.

Cuadro 4.1
Hallazgos de las elecciones preelectorales, 2005

Componente	Hallazgos
Revisión del marco jurídico que regula el proceso electoral (primarias y generales)	La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas adolece de vacíos en su desarrollo y práctica, tales como: a) los movimientos internos de los partidos políticos no pueden presentar su solicitud de inscripción directamente al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para participar en las elecciones primarias, tienen que hacerlo por medio de la autoridad central de cada instituto político. b) no existe específicamente un plazo para subsanar defectos en las solicitudes de los movimientos para su participación en el proceso de primarias. c) el TSE no tiene obligatoriedad de reglamentar las elecciones primarias desde el momento de la convocatoria.

180. Extraído del artículo de opinión publicado en el diario El Heraldó, 6 de diciembre de 2008, escrito por el periodista y politólogo Edgardo Rodríguez.

181. Por resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la figura del vicepresidente se representa nuevamente por designados presidenciales a partir de las elecciones generales de 2009.

Pulso Parlamentario 2009

Análisis de la Agenda Política Municipal en Centroamérica y República Dominicana

Componente	Hallazgos
Desempeño del Tribunal Supremo Electoral	Como entidad reguladora de los procesos electorales el TSE tuvo algunos incumplimientos como en cuanto a la delegación de atribuciones que únicamente le corresponde, en el caso del escrutinio de votos; y no anunció suficientemente que el proceso electoral primario también incluía la elección interna de las autoridades de los partidos políticos, lo que causó sorpresa para algunos de los electores asistentes.
Desempeño del Registro Nacional de las Personas (RNP)	La Ley Electoral faculta al RNP para desempeñar atribuciones que deben corresponder exclusivamente al TSE, lo que vulnera la disposición constitucional que lo desvincula de las labores electorales. El RNP debe eliminar la entrega de las Tarjetas de Identidad a líderes de los partidos políticos como mecanismo de distribución, como prevención para un mejor control del documento.
Propuestas y planes de gobierno	A nivel municipal, los principales candidatos centraron sus planes de gobierno en la realización de labores que le corresponden primordialmente al gobierno central. De manera general, los candidatos siguen concibiendo los planes de gobierno como un simple requisito propagandístico.
Conflictividad política	Durante estas elecciones se evidenció conflictos a lo interno de ambos partidos políticos. En el caso del PL la inscripción de presidente del CN y del vicepresidente de la República como candidatos presidenciales produjo confrontación interna en el partido. Los conflictos del PN se centraron en disputas entre los aspirantes a candidatos a la presidencia y los líderes que buscaban negociar su posición en las planillas.
Gastos de campaña en medios de comunicación	Entre los candidatos de ambos partidos políticos que hicieron uso de los medios de comunicación para promocionar su campaña suma un total de 118.61 millones de lempiras (equivalente a US\$ 6.213) en gastos de publicidad ¹⁸² .

Fuente: Elaborado con los datos del informe Elecciones Primarias en Honduras 2008, Mirador Electoral (Marzo 2009).

¹⁸² El Partido Liberal tuvo un gasto total de 63.33 millones de lempiras (equivalente a US\$ 3.318) distribuidos en tres precandidatos presidenciales, seis precandidatos a corporaciones municipales y 15 precandidatos a diputados. El Partido Nacional gastó un total de 55.28 millones de lempiras (equivalente a US\$ 2.896) distribuido en dos precandidatos a la presidencia, cuatro precandidatos a corporaciones municipales y nueve precandidatos a diputados (Datos del Mirador Electoral).

El cuadro anterior hace una breve recopilación de algunos aspectos relevantes obtenidos por parte del Mirador Electoral durante de la observación de los comicios preelectorales; el estudio evidencia vacíos legales e incumplimiento por parte de las autoridades electorales, así como detalles de interés en cuanto a un debilitamiento institucional de los partidos políticos que trazan mayores retos para que en las elecciones generales de este año se consolide un sistema político participativo y eficaz en el país.

4.1.2.2. Proceso electoral. Noviembre 2009: Elecciones generales

Durante el primer semestre del año, el ambiente político del país se dividió con el abordaje de dos temas centrales: por un lado, la propuesta del Poder Ejecutivo por implementar un proceso consultivo; y, por el otro, los preparativos de cara a las elecciones generales. Este escenario compartido, aunque no restó importancia sobre ambos contenidos, sí captó la atención general de la población en uno más que el otro; pero luego de los acontecimientos que desató la crisis política, se creó incertidumbre en cuanto a la realización del proceso electoral.

A este ambiente, se sumaron las reacciones de carácter político a nivel internacional, que determinaron la suspensión del país hondureño como miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA); el retiro de la cooperación extranjera en los proyectos de desarrollo y el riesgo de que los comicios electorales no fueran reconocidos internacionalmente; pero ante estas medidas, las autoridades transitorias centraron sus mecanismos de gobierno para el cumplimiento de las elecciones generales.

Bajo este contexto de incertidumbre y crisis política, el cronograma electoral siguió su curso sin ningún contratiempo. En los primeros meses del segundo

semestre, el Tribunal Supremo Electoral, junto a las otras instancias vinculadas, mantuvieron sus labores en la planificación y adecuación de cada aspecto necesario para la realización del proceso electoral.

El 28 de mayo las autoridades electorales efectuaron, dentro de las acciones preparatorias, la convocatoria oficial para que la ciudadanía hondureña participe en los comicios generales del 29 de noviembre, donde se escogerán a las nuevas figuras políticas que desempeñarán los cargos de elección popular¹⁸³.

Cabe destacar que a este ejercicio democrático se le sumó un hecho de gran trascendencia que rompió con la tradición política hondureña de las contiendas electorales entre los cinco partidos¹⁸⁴ inscritos legalmente: el instituto electoral aprobó la inscripción de candidaturas independientes para los tres cargos electivos - presidente, diputados y alcaldes-.

De acuerdo a datos históricos, las únicas candidaturas independientes registradas hasta la fecha se dieron cuando Honduras retomó los procesos electorales en 1981. En ese entonces se inscribieron tres candidatos independientes, pero no tuvieron ninguna incidencia en los resultados. En esta ocasión, de un promedio de 23 peticiones recibidas, el Tribunal Supremo Electoral confirmó la inscripción de 15 candidaturas independientes: una para candidato a la presidencia, una para candidato diputado al Congreso Nacional y 13 candidatos a alcaldes en diferentes municipios del país.

183. En cumplimiento a las disposiciones constitucionales, cada cuatro años en Honduras se practican elecciones generales para escoger al presidente de la República, tres designados presidenciales, 128 diputados al Congreso Nacional con sus respectivos suplentes, 298 alcaldes y respectivo vicealcalde, regidores municipales y 20 diputados al Parlamento Centroamericano con sus respectivos suplentes.

184. Partido Liberal, Partido Nacional que conforman el sistema bipartidista; Partido Unificación Democrática, Partido Demócrata Cristiano de Honduras y Partido Innovación y Unidad Social Demócrata.

Cuadro 4.2
Candidaturas independientes, elecciones generales 2009

Cargo electoral	Candidato	Municipio/Departamento
Presidente de la República	Carlos H. Reyes	
Alcalde Municipal	Juan Alberto Posadas Alfaro	Danlí, El Paraíso
	Faustino de Jesús Martínez	San Pedro Sula, Cortés
	Leonardo Torres	Roatán, Islas de la Bahía
	Ramón Donato Quiroz	Santo Antonio, Cortés
	Juan José Serrano	San Manuel, Cortés
	Rogelio Moya Castillo	San Manuel, Cortés
	Bartolo Antonio Fuentes	El Progreso
	José Armando Gale	Choloma, Cortés
	Jorge Alberto Aguiluz	Choloma, Cortés
	Oscar Enrique Azcona	La Ceiba, Atlántida
	Juventino Bonilla Argueta	Sabá, Colón
Roberto Rivera López	Guaimaca, Francisco Morazán	
Doris Gutiérrez	Tegucigalpa, Francisco Morazán	
Diputado al Congreso Nacional	Danley Lobby Ebanks	Islas de la Bahía

Fuente: Datos del Tribunal Supremo Electoral (julio 2009).

El cuadro N° 4.2 detalla los candidatos independientes que fueron inscritos por el Tribunal Electoral para las elecciones generales de 2009; en el caso de la postulación a la presidencia de la República, Carlos H. Reyes es el primer líder sindical que apuesta a ocupar un cargo de elección popular por esta vía. De los aspirantes a alcaldes se observa que en la zona norte es donde más se promovió la participación independiente de los partidos políticos, para el caso en el Departamento de Cortés se suma un total de seis y sólo en el municipio de San Manuel se postularon dos candidaturas.

También las principales ciudades de la nación cuentan con aspirantes independientes en busca del poder. Por ejemplo, para la titularidad de la alcaldía municipal de Tegucigalpa, la diputada udeísta Doris

Gutiérrez solicitó la inscripción de su candidatura independiente, luego de renunciar a esta postulación por su partido al entrar en divergencia con el presidente de la institución política, el también diputado y candidato a la presidencia César Ham.

Durante los comicios anteriores, todas las postulaciones independientes fueron rechazadas por los organismos electores porque supuestamente ninguna cumplió con la mayoría de los requisitos señalados en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, que entre otros requerimientos establece que estas candidaturas deben presentar nóminas de ciudadanos que respaldan la aspiración y la planilla debe ser conformada por políticos que nunca hayan participado como candidatos a cargos de elección en el proceso preelectoral.

Cuadro 4.3 Requisitos para candidaturas independientes

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Decreto N° 44-2004

Artículo 133.- Solicitud y requisitos.

Cuando se trate de Candidaturas Independientes, los interesados presentarán personalmente, ante el Tribunal Supremo Electoral y dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la convocatoria de las elecciones generales, la solicitud de inscripción, debiendo cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) Presentar nóminas de ciudadanos que respaldan la candidatura, en un número equivalente al dos por ciento (2%) del total de los votos válidos en la última elección general, nacional, departamental o municipal según el cargo al que se postula;
- 2) Nombres y apellidos, copia de la tarjeta de identidad, fotografía reciente cuando proceda y cargo para el cual se postula;
- 3) Constancia de vecindad para el caso de no haber nacido en el departamento o municipio para el cual se postula;
- 4) Presentar declaración de principios y programa de acción política, así como el compromiso expreso de respetar el orden constitucional y la normativa electoral, Art. 68 y 72; entre otros.

Fuente: Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

Los
cripc
pald
cient
gene
prom
exigi
Carl

Para
cand
ta qu
tamb
tulaci
espe
indep
prese
que p

Entre
desar
la ubi
electo
a cab
julio, c
(de iz
tido Ir
Partid
PL-, F
indep
para la
aspira
nes in

Para e
didatu
las po
letas c
guciga
cha); F
Partido
Unifica
tura in

185. Pese
orden

Los aspirantes independientes que lograron su inscripción cumplieron, entre otros requisitos, con el respaldo de su candidatura con una nómina del dos por ciento (2%) del total de los votos válidos de la elección general de 2005, que equivale a unas 40 mil firmas promedio; y en algunos, casos se superó la cuota exigida, como por ejemplo el candidato presidencial Carlos H. Reyes¹⁶⁵ que presentó 112,000 firmas.

Para algunos analistas políticos, la inscripción de candidaturas independientes es una nueva propuesta que se ofrece a los electores hondureños, pero también les surge la interrogante de si estas postulaciones son una verdadera opción de cambio y esperanza para el país. Por su parte, los candidatos independientes consideran que sus propuestas sí representan una real oferta de cambio, pero aseguran que posicionarse en este campo no es fácil.

Entre otras de las consideraciones generales en el desarrollo del cronograma electoral se destaca que la ubicación de los partidos políticos en las papeletas electorales se realizó por un sorteo público que llevó a cabo el Tribunal Supremo Electoral en el mes de julio, quedando las posiciones de la siguiente manera (de izquierda a derecha): Partido Nacional -PN-, Partido Innovación y Unidad Social Demócrata -PINU-, Partido Demócrata Cristiano -DC-, Partido Liberal -PL-, Partido Unificación Democrática- y candidatura independiente. Estas ubicaciones serán utilizadas para las papeletas de los candidatos presidenciales y aspirantes a la alcaldía, donde no existan postulaciones independientes.

Para aquellos municipios donde se cuenta con candidaturas independientes, se realizaron sorteos para las posiciones de los partidos políticos en las papeletas de los candidatos a alcaldes. En el caso de Tegucigalpa el orden se determinó (de izquierda a derecha): Partido Innovación y Unidad Social Demócrata, Partido Liberal, Partido Demócrata Cristiano, Partido Unificación Democrática, Partido Nacional y candidatura independiente.

Otras de las labores realizadas por las autoridades electorales durante los meses de julio a octubre fueron la distribución de los listados provisionales de electores que se exhiben en los 298 registros civiles municipales, capacitación de los integrantes de las mesas electorales, armado y distribución de las maletas electorales, aprobación del listado oficial de electores y coordinación directa con el Registro Nacional de las Personas para documentar a la mayor cantidad de ciudadanos aptos para participar en los comicios electorales.

De acuerdo a los datos oficiales del Tribunal Electoral en el país, hay 4.601.032 hondureños habilitados para ejercer el sufragio en las elecciones generales de noviembre, de los cuales 2.300.056 ciudadanos participaron en los comicios electorales, determinando en promedio la asistencia de más del 50% de votantes, aun en medio de la crisis política que afronta el país y con el riesgo que los nuevos gobernantes no sean reconocidos en el ámbito internacional.

Como resultado de las elecciones generales celebradas el 29 de noviembre, el Partido Nacional obtuvo la mayor parte de los votos en la elección de los cargos populares de presidente de la República, representado por el candidato nacionalista Porfirio Lobo Sosa, quien obtuvo el 56% de las votaciones; diputados al Congreso Nacional, con la obtención de 71 escaños; alcaldes municipales, con la representación de 189 autoridades locales.

Las nuevas autoridades del estado hondureño, a cargo del Partido Nacional, gestionan los inicios de su periodo de gobierno en la búsqueda de la unidad del gremio político y en restablecer las relaciones tanto a nivel nacional como internacional. La celebración del proceso electoral dentro del marco jurídico generó la apertura para que algunos de los países cooperantes reconocieran la nueva administración y restablecieran las relaciones con Honduras, que enfrenta nuevos retos para superar los efectos causados por la crisis política.

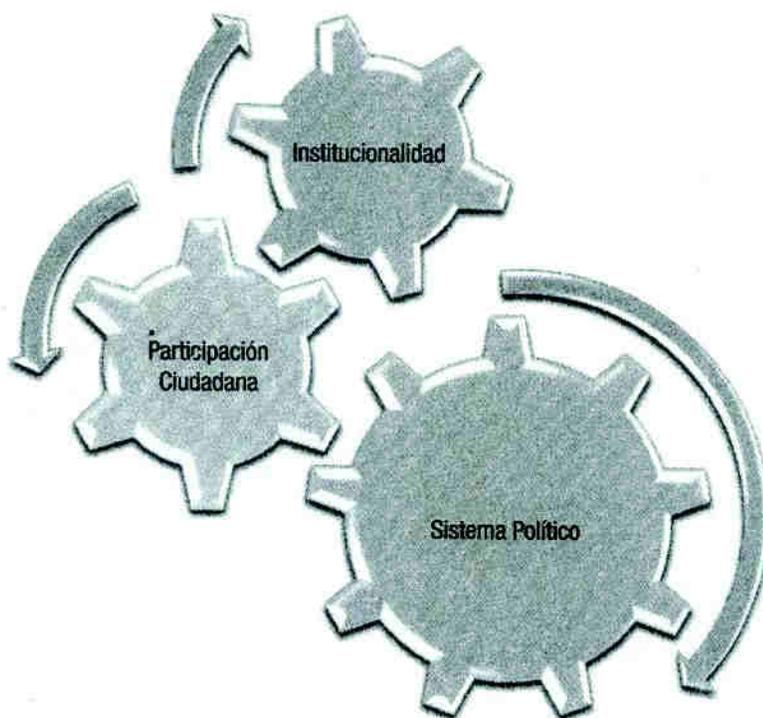
¹⁶⁵. Pese a la aprobación de su inscripción el candidato a la presidencia Carlos H. Reyes renunció, una semana antes de las elecciones, a participar en el proceso por considerarlo fuera del orden constitucional luego de los sucesos generados el 28 de junio.

4.1.3. Estabilidad institucional del sistema político

Varios estudios realizados sobre el ejercicio político en Honduras concuerdan que existe una progresiva tendencia a la pérdida de legitimidad en la institucionalidad política hondureña generada a la práctica viciada por parte de los actores que le integran. Para hacer una descripción más específica sobre estas líneas es necesario empezar por definir que del enramado del sistema político se desprende la institucionalidad y la participación política, representadas por las entidades públicas y las organizaciones de la sociedad respectivamente (Membreño, 2007, p. 21; Álvarez, 2000, p.1177).

La institucionalidad se compone en palabras de Membreño (2007) en "lo normativo, lo orgánico y la asociación organizacional. La normatividad es propiamente todo el marco legal; la organicidad se refiere a las instituciones del Estado que regulan el proceso político y en el apartado de la asociación organizacional incluimos el sistema de partidos que, en realidad, viene a ser un elemento producto de la institucionalidad y también de la participación política. La participación política sería el referente de acción mediante el cual la corriente de ciudadanía, ya sea en forma personal o colectiva, actúa o incide sobre el sistema político. Esto ocurre en dos niveles: la participación en el proceso electoral y el acto de votar, y la participación en la manera de incidir sobre las políticas públicas" (p. 21-22).

Diagrama 4.1
Componentes del sistema político



Fuente: Elaboración propia en base al estudio Honduras: sistema político, valores y ética (2007).



Pulso Parlamentario 2009

Análisis de la Agenda Política Municipal en Centroamérica y República Dominicana

Dado el interés de este apartado, corresponde en esta ocasión hacer el enfoque hacia la institucionalidad, abordando los tres niveles de los cuales se compone: marco legal, autoridades electorales y partidos políticos.

De la revisión de los procesos electorales realizados anteriormente se evidencia que en la normativa electoral existen vacíos que condicionan el buen funcionamiento del sistema democrático; en cuanto a la institución reguladora -TSE- se comprobó una excesiva politización (sólo está conformado por tres de los cinco partidos políticos) y la práctica continua de su

quehacer ha dado como resultado una decreciente imagen de credibilidad. En el caso de los partidos su talante político se ha caracterizado en acciones cada vez más alejadas de los intereses de la ciudadanía por intereses propiamente partidistas.

Lo anterior condiciona que el sistema político a nivel de la institucionalidad ha volcado su estilo de hacer política hacia factores de tipo estructurales como el bipartidismo, centralismo, electoralismo, presidencialismo y autoritarismo. En el cuadro 4.4 se hace una breve descripción de los cinco factores que han incidido a lo largo de la historia en el ejercicio político del país.

Cuadro 4.4
Condicionantes de la institucionalidad política

Factor	Vulnerabilidad	Características
Centralismo	Concentración de decisiones	Ha favorecido una concentración de poder, una legitimación de formas antidemocráticas como práctica política y una disminución en la participación ciudadana; pero, fundamentalmente, ha incidido en favorecer los lados oscuros de la política: la confluencia del trueque, prebendas personales, tráfico de influencias, beneficios a grupos económicos nacionales y extranjeros.
Bipartidismo	Monopolio partidista	Desestimula otras opciones y favorece el estatus quo
Presidencialismo o caudillismo	Vuelca todo el entramado del proceso electoral y de los mecanismos políticos en una figura central	Gira en torno al clientelismo corporativo y gremial, el primero fuertemente asociado con el financiamiento político y el segundo afincado en prebendas salariales y legales a los gremios.
Electoralismo	Debilidad programática	Se ha dado una pérdida total de referencia con respecto al contenido programático partidario. Esto ha producido partidos alejados de las verdaderas bases locales, con una lectura pobre y fragmentaria de la realidad para responder desde un plano del desarrollo a propuestas programáticas.
Autoritarismo	Discrecionalidad absoluta	Propicia y profundiza la exclusión y desvirtúa lo democrático y el bien común

Fuente: Elaborado en base al estudio Honduras: sistema político, valores y ética (2007).

En el estudio Honduras: sistema político, valores y ética (2007), publicación que ha sido de referente para la elaboración de este apartado, también se hace una valoración de los partidos con especial énfasis en los aspectos que definen su gestión; por su acertado abordaje se retoman algunas definiciones sobre la caracterización de los partidos políticos:

- Monopolio de nominaciones: aunque desde la ley electoral se permiten otras opciones además de los partidos, como el caso de las candidaturas independientes, éstas no han logrado mantener un espacio real de contienda por limitaciones de tipo legal y por un elector que por razones de cultura política no está habituado a votar fuera de los partidos.
- Control sobre representantes electos: los nominados por un partido en esencia tienen poca libertad de decisión. Esta falta de libertad en parte anula la voluntad de los electores, dado que al final el diputado no representa a los que votaron por él, sino al partido que lo nominó.
- Patrimonialismo: la cultura política hondureña está ligada en parte al concepto de un Estado patrimonialista, es decir, que se visualiza el Estado como un objetivo por alcanzar, para lograr prebendas y ganancias.
- Partidización de la sociedad civil: la sociedad civil hondureña ha evolucionado hacia cierta neutralidad, en donde lo que sucede es una aproximación a todos los partidos políticos. Tradicionalmente, los partidos han tratado de ganarse las cúpulas empresariales, sociales, sindicales; y de no hacerlo, por lo menos las neutralizan, a fin de tener un poco de incidencia sobre ellas.
- Muy poca confianza institucional: por ejemplo, en el estudio Elecciones Generales 2005. Monitoreo desde la sociedad civil, se señala que sólo el 31.6% de la población tiene confianza en los partidos, un porcentaje de los más bajos a nivel centroamericano, mientras tanto la confianza en el proceso electoral es del 42.2, también la más baja de Centroamérica (Sierra Fonseca, 2006, p.15).

- Manipulación electoral: componendas por arreglar resultados.
- Voto de castigo o abstencionismo: fenómeno que ha caracterizado los procesos electorales, el cual ha permitido una alternancia política y la posibilidad de castigar las malas administraciones o gobiernos corruptos, haciendo cambiar la balanza del poder, sin distinciones de partido.

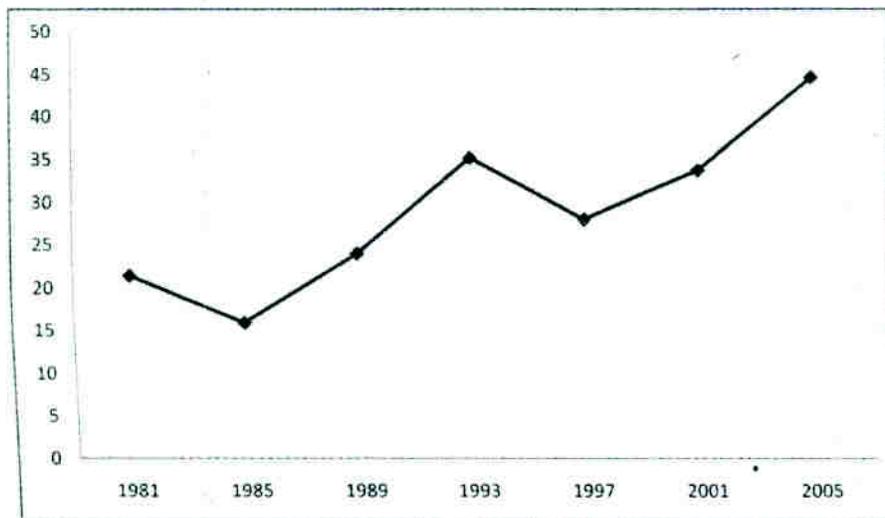
El gráfico
fenóme
nerales
hacia el
comicio
llegó a l
sufragio
más altc

De acue
han sido
en instru
vos y gra
talizació
de la cc
inestabili

4.1

Luego d
tución d
medio d
reto: sot
grado ex
sector pi

Gráfico 4.1
Abstencionismo en las elecciones generales, 1981-2005



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Tribunal Supremo Electoral

El gráfico anterior indica un notorio crecimiento del fenómeno de abstencionismo en las elecciones generales celebradas hasta la fecha, manteniéndose hacia el alza en los dos anteriores procesos. Para los comicios de 2005 el grado de abstencionismo casi llegó a la mitad del total de electores aptos para el sufragio con un porcentaje de 44.62 por ciento, el más alto en la historia democrática electoral del país.

De acuerdo a Membreño (2007) "los partidos políticos han sido vaciados de su función natural para convertirse en instrumentos representativos de intereses corporativos y gremiales, lo que ha resultado en una instrumentalización de la política y no en una política al servicio de la comunidad o del ciudadano" (p. 29), causando inestabilidad institucional del sistema político.

4.1.4 Percepciones de la situación política nacional

Luego de los acontecimientos generados con la destitución del presidente Manuel Zelaya a sus tres años y medio de gobierno, Honduras enfrenta un importante reto: sobreponerse de la crisis política, que había logrado evadir por un largo tiempo. En este proceso, el sector político del país juega un importante papel para

la búsqueda de una solución en la que prevalezcan los intereses de la nación y el bienestar de la comunidad en general antes que las fracciones partidistas para la obtención de beneficios individuales o gremiales.

Bajo un ambiente de incertidumbre e inestabilidad política, el país celebrará en el mes de noviembre elecciones generales. Este acontecimiento crea grandes expectativas, tanto a nivel nacional como internacional, porque abonará a solventar la crisis política; pero las nuevas autoridades deberán hacer frente a varios desafíos:

Uno de ellos es sobrellevar los efectos de la crisis económica y financiera mundial que provocará grandes impactos en la nación durante el 2010, ya que se prevé repercutirá con el aumento de la pobreza y el desempleo. A nivel internacional, el próximo gabinete de gobierno deberá trabajar en restaurar las relaciones que fueron afectadas tanto con embajadas, consulados y organismos de cooperación internacional.

En lo nacional, el presidente de la República que llegue a ser electo, tendrá que subsanar, entre otros temas, la crisis de liderazgo que enfrenta los partidos políticos. De acuerdo al informe de la LAPOP 2006



los partidos políticos siguen siendo las instituciones que poseen menor nivel de confianza ciudadana ubicándolo en la última posición con un 35.8 por ciento por debajo a un 67.8 por ciento de credibilidad que tiene el sector religioso.

4.2. Contexto de las reformas de descentralización

La descentralización en Honduras, de acuerdo a algunos estudios, se puede determinar en dos fases: la primera en una descentralización funcional o formal, es decir traspaso de poder institucional del gobierno central a entes autónomos y semiautónomos; y una segunda fase es el proceso de descentralización que requiere transferencias de atribuciones, competencias y recursos del poder ejecutivo hacia los gobiernos locales. (Chávez Borjas, 2003, p. 7).

En el proceso de la descentralización, de acuerdo a Deras (1999), "el municipio es un elemento fundamental, ya que las acciones de descentralización están orientadas abruptamente hacia las municipalidades" (p. 423). De lo anterior se relaciona que las crecientes demandas sociales por un cambio en el ejercicio político, reviste la implementación de otras formas más modernas y renovadas de ejercer el gobierno, que están provocando un debilitando del prevaleciente control político y administrativo del poder centralista.

Desde la década de los cincuenta el gobierno central fue restando, con la creación de instituciones estatales centralizadas y descentralizadas, competencias, recursos y decisiones que le corresponden a las municipalidades; esta práctica ha acrecentando la crisis de gobernabilidad debido a que el aparato estatal se convirtió en un organismo complejo con altos grados de politización y con resultados pocos satisfactorios en cuanto a la eficiencia y eficacia de los productos entregados a la sociedad.

Frente a estas circunstancias, la necesidad por un cambio se posicionó en la agenda nacional, y desde la década anterior el Estado hondureño ha centrado un esfuerzo considerable en la implementación de reformas cuyas estrategias de desarrollo están orientadas a la modernización del Estado y al fortalecimiento de las municipalidades con la descentralización. En 1990 el gobierno de Honduras, con la asistencia

técnica y financiera del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inició un esfuerzo de organización y ejecución de un proyecto preliminar de modernización del Estado, que durante el periodo de 1994-1998 se adoptó como el Programa de Modernización del Estado. A un año de la puesta en marcha de este mecanismo, se impulsaron dos importantes propuestas que se evidenciaron como avances significativos en la implementación del proyecto y que dieron como resultado, en primer lugar, una reforma institucional que se inició con la aprobación del decreto legislativo 190-91 que contiene la Ley de Modernización del Estado; y, en segundo lugar, el fortalecimiento al régimen municipal con las transformaciones planteadas en la nueva Ley de Municipalidades (Decreto 134-90) que deroga la normativa municipal de 1927.

Ambas normativas jurídicas son esenciales para el proceso de modernización del Estado, porque promueven los lineamientos básicos para la reforma de la administración pública y fortalecimiento a la democracia local mediante estrategias y mecanismos que permiten una mayor participación y representación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

El proceso de modernización y descentralización en el país ha estado sujeto a las características propias de cada administración, que si bien han seguido impulsando el proceso dentro de sus planes de gobierno, no consideran darle una continuidad a lo establecido en los periodos anteriores. De esta plataforma se desprenden una serie de estrategias y políticas públicas, que tienen entre sus principales características promover nuevos programas y la creación de entidades de apoyo para la coordinación, ejecución y validación de las propuestas.

4.2.1. Análisis a partir de los años 1990-2009

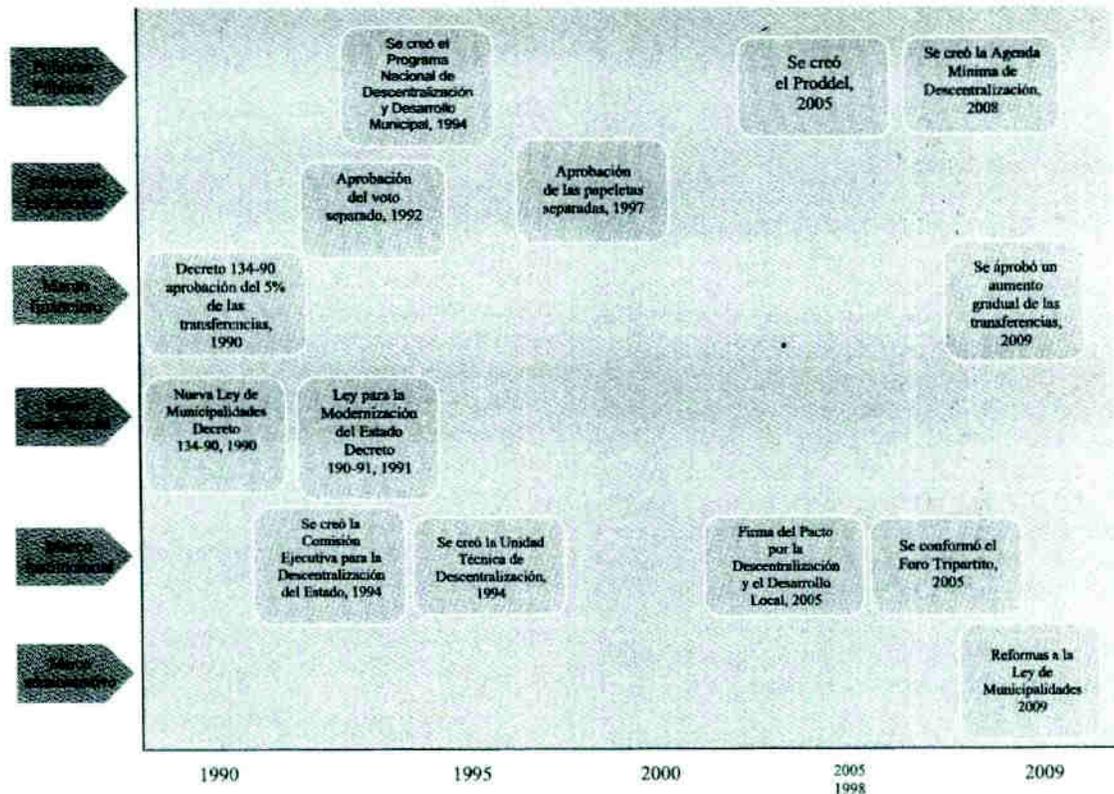
Como se mencionó en el párrafo anterior el contexto de la descentralización en el país desde 1990 a la fecha está compuesto por una serie de estrategias y políticas públicas impulsadas por los gobiernos anteriores y el actual. Para proporcionar más detalles de los acontecimientos característicos de este proceso se presenta en la gráfica N° 4.2 una línea de tiempo que puntualiza las principales reformas de la descentralización desde la década anterior a la reciente.

Para ide
la línea
1990, p
cos, es
impulsa
do con
hacia los
mientos
dos por
tracione

Los crite
determina
ministrat
la capac
estructur



Gráfico 4.2
Línea de tiempo de las principales reformas de la descentralización en Honduras, 1990-2009



Fuente: Elaboración propia

Para identificar las principales reformas expuestas en la línea de tiempo se tomó como punto de partida 1990, porque, de acuerdo con los registros históricos, es a partir de este año que la nación hondureña impulsa un mecanismo de modernización del Estado con la reforma institucional y la descentralización hacia los gobiernos locales. Los siguientes acontecimientos que caracterizan el proceso son determinados por las propuestas promovidas por las administraciones políticas que hasta la fecha han gobernado.

Los criterios para la clasificación de cada reforma se determinaron en seis áreas estructurales: el marco administrativo, determina los componentes que propician la capacidad del gobierno local en diseñar su propia estructura y político-administrativa; marco institucional,

describe por un lado los órganos de apoyo en la coordinación y ejecución de las políticas públicas y, por otro lado, a los grupos de diversos sectores conformados para la validación y seguimiento de las propuestas; marco competencial, entendido por las normativas legales que constituyen los lineamientos y las acciones del proceso de modernización y descentralización.

El marco financiero se refiere a la disponibilidad de los recursos para crear condiciones más equitativas con respecto al traslado de competencias; el marco político señala las reformas electorales aprobadas hasta el momento en beneficio del nivel municipal; y las políticas públicas, comprende los programas que han surgido del contexto de la descentralización.

4.2.1.1. Las grandes reformas que han alterado al sector municipal

El objetivo de esta sección es hacer una breve descripción del contenido de la línea de tiempo en el contexto de la descentralización en Honduras de 1990 a 2009:

a) Marco administrativo

i) Reformas a la Ley de Municipalidades

A principios del mes de julio de 2009, la Asamblea Legislativa aprobó, mediante decreto 143-2009, las reformas a varios artículos de la Ley de Municipalidades. Una de las reformas contenidas en el proyecto fue la modificación del artículo 12, correspondiente a la autonomía municipal, donde se establece con mayor claridad la definición de la autonomía propiamente en el marco administrativo. La municipalidad como órgano local tiene la atribución de funcionar y organizarse independientemente de los poderes del Estado, con capacidad de gobernar y administrar los asuntos que afecten sus intereses y ejercer su competencia de manera autónoma para satisfacer las necesidades de la población en su jurisdicción.

Este concepto tendrá vigencia una vez que se publique en el diario oficial La Gaceta; al momento de la redacción de este apartado, el Poder Ejecutivo aún no había sancionado el decreto legislativo a causa de la crisis política provocada por la separación del cargo presidencial.

b) Marco institucional

i) Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado (CEDE) Unidad Técnica de Descentralización (UTD)

La CEDE se estableció mediante decreto ejecutivo 15-94 de 1994, se creó como un órgano de apoyo en la coordinación y ejecución de la política de descentralización del estado y fortalecimiento municipal, marco de la Ley de Modernización del Estado. Entre sus funciones se destaca la formulación de las políticas públicas mediante sistemas y mecanismos que promuevan una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

La Comisión es una dependencia de la Secretaría de Gobernación y Justicia y está integrada por entidades estatales, instituciones desconcentradas y autónomas, que se reúnen periódicamente para validar y darle seguimiento a los programas y los proyectos de descentralización.



Cuadro 4.5 Integración del CEDE

La Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado está conformada por las Secretarías de Estado e instituciones siguientes:

Secretarías de Estado	<ul style="list-style-type: none">- Secretaría del Despacho Presidencial- Secretaría de Educación- Secretaría de Salud- Secretaría de Finanzas- Secretaría de Agricultura y Ganadería- Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda- Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente- Secretaría de Seguridad- Secretaría de Turismo
Instituciones	<ul style="list-style-type: none">- Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado- Fondo Hondureño de Inversión Social- Programa de Asignación Familiar- Asociación de Municipios de Honduras

Fuente: Secretaría de Gobernación y Justicia

ii) Unidad Técnica de Descentralización (UTD)

Dentro de las disposiciones del decreto 15-94, la CEDE tiene como secretaria técnica a la UTD, que forma parte de la estructura funcional de la Secretaría de Gobernación y Justicia. La unidad coordina la agenda nacional de descentralización y desarrollo local, incluyendo sus fuentes de financiamiento. Impulsa y coordina acciones para promover una mayor participación de los gobiernos locales en el presupuesto nacional para lograr equidad de ingresos, a fin de hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos y la capacidad de respuesta de las municipalidades a las demandas de la población. La UTD cuenta con especialistas sectoriales, quienes son los responsables de contribuir con el diseño, seguimiento y evaluación del programa de descentralización promovido por el actual gobierno.

iii) Foro Tripartito para la Descentralización (FTD)

El gobierno de Honduras, en diciembre de 2004, suscribió un convenio de financiación con la Comisión Europea, denominado programa de apoyo a la descentralización, por un monto de 34 millones de euros. Los fondos fueron destinados para contribuir a la sostenibilidad de la descentralización durante los años 2005-2009.

Dentro del convenio se estableció la conformación de un Foro Tripartito para la Descentralización, constituido por la sociedad civil, la cooperación internacional y el gobierno tanto del nivel central como municipal. Entre los objetivos del FDT es ser una instancia permanente y operativa de diálogo y discusión para lograr consensos sobre el proceso de descentralización, por medio de la promoción y facilitación de mecanismos ya iniciados y acorde con los esfuerzos y planteamientos

tos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

"El FTD es un órgano de asesoría y consulta a nivel técnico, político y estratégico a la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado. Su relación es de carácter horizontal, con el propósito de promover la unidad de criterio y una visión compartida sobre los procesos de descentralización y participación ciudadana que se impulsan en el país. Los resultados de las deliberaciones del FTD serán en calidad de recomendaciones o sugerencias y no tendrán carácter de obligatoriedad ante la CEDE" (Proddel, 2006, p.3).

**iv) Pacto Nacional por la
Descentralización y el Desarrollo Local**

De la aplicabilidad de los marcos legales que regulan el régimen municipal se ha comprobado que existen vacíos que debilitan el ejercicio pleno de la autonomía, consecuencia de incompatibilidades con algunas leyes sectoriales e instituciones centrales, así como por el insuficiente fortalecimiento de las capa-

idades locales para ejercerla. Frente a estas circunstancias la firma del Pacto de cara a las elecciones generales de 2005, planteó una nueva alternativa para la ejecución directa de propuestas que contribuyan al fortalecimiento municipal.

Bajo este parámetro, el Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local se define como un acuerdo y un compromiso de los partidos políticos, los candidatos presidenciales y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), para asegurar los cambios políticos, legales, administrativos e institucionales que permitan precisar, redefinir y ampliar las competencias de los gobiernos municipales, en procura de mejorar la calidad de vida a la comunidad a la que sirven.

El acuerdo político tiene como principales objetivos contribuir al desarrollo socioeconómico, sostenible y equitativo del país, a partir de un modelo de Estado que promueva la descentralización de los servicios públicos y el marco financiero; que fortalezca y mejore las capacidades de gestión municipal; y consolide la democracia y la gobernabilidad en el ámbito local.

Para
ciales:
a los
desa
suste
rio, si

De lo
elect
Zelay
ción,
mas
dos e



Cuadro 4.6
Priorización de los temas del Pacto Local

Área de compromiso	Objetivo/medida
Modernización de la gestión pública municipal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de capacidades para la prestación de servicios y para la definición de políticas municipales 2. Gestión de un marco institucional y legal que fortalezca el régimen municipal 3. Incremento de la recaudación tributaria 4. Transparencia y rendición de cuentas
Descentralización hacia los gobiernos locales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición clara de las competencias y los recursos a transferir hacia los gobiernos locales 2. Reformas legales para facilitar el ejercicio efectivo de la autonomía municipal 3. Aumento gradual de la transferencia del presupuesto nacional 4. Acceso a fondos de compensación internacional y de la ERP 5. Consensos para definir una política de Estado de descentralización y desarrollo local
Fortalecimiento de la gobernabilidad local	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reformas legales para mejorar la democracia representativa y de la institucionalidad municipal 2. Institucionalización de los espacios y de los mecanismos de participación ciudadana y auditoría social

Fuente: Elaborado en base al documento *Un acuerdo político por el municipio hondureño* (AMHON, 2008).

Para cumplir con esos fines, los candidatos presidenciales, los presidentes de los partidos políticos junto a los directivos de la AMHON, conscientes de que el desarrollo del país y la reducción de la pobreza han de sustentarse en una gestión descentralizada del territorio, suscribieron el compromiso en octubre de 2005.

De los escrutinios de las elecciones generales resultó electo al cargo de presidente de la República, Manuel Zelaya, por el Partido Liberal; durante su administración, si bien hubo un impulso por desarrollar programas hacia la descentralización, los puntos contenidos en el Pacto Local no se evidenciaron en su plan

de nación. De la representatividad de los partidos políticos dentro de los escaños legislativos se evidenció por parte del partido oficial una anuencia por retomar algunas de las medidas planteadas, principalmente en cuanto al tema de los recursos financieros, aspectos que serán descritos en los siguientes apartados.

Cabe mencionar que, aunque se nota un escaso cumplimiento en este gobierno sobre los puntos del acuerdo político, para la AMHON el Pacto Local tiene un valor agregado respecto a otros acuerdos porque se logró un consenso entre todas las fuerzas políticas sobre el proceso de descentralización (AMHON, 2008, p. 21).



c) Marco competencial

**i) Ley de Municipalidades,
Decreto 134-90**

La aprobación de la Ley de Municipalidades en 1990, deroga la normativa municipal de 1927, que entre otras debilidades encontradas no guardaba relación con la vigente Constitución de la República. Esta nueva normativa presenta de manera más clara los postulados de la autonomía y define las atribuciones sobre las áreas administrativa, financiera y política. Sin embargo, se reconoce que este instrumento legal contiene algunas imprecisiones, ambigüedades y contradicciones, por lo cual ha sido objeto de varias reformas.

Hasta la fecha, el decreto 134-90 ha sufrido seis reformas, tres de ellas impulsadas según Castillo Adriano (1999) "por sectores que se han considerado afectados por el restablecimiento de la autonomía municipal, en lo relacionado con el régimen tributario y la administración de los recursos locales. La mayoría de las mismas no responden a las necesidades reales, sino, por el contrario, pretenden favorecer a grupos de intereses ajenos al municipio" (p. 181).

La última reforma de la Ley de Municipalidades se dio este año y, a diferencia de las otras, la iniciativa se promovió con un enfoque más acertado de la realidad y de las necesidades propias del sector municipal. Este esfuerzo se logró gracias a la incidencia política que realizó la AMHON y a la cual se unieron la Secretaría de Gobernación y Justicia, y algunos diputados identificados con los intereses de los gobiernos locales.

Mediante decreto legislativo 143-2009, el Parlamento aprobó las reformas a varios artículos y la adición de otros que, en su mayoría, abordan el tema de la participación ciudadana como un incentivo de la rendición de cuentas y la transparencia en la administración de los fondos. También se amplió las atribuciones de las municipalidades hacia el asociativismo.

Otro de los puntos determinantes para la descentralización se refiere a la aprobación gradual de los fondos que transfiere el gobierno central a las municipalidades; pero, al momento de la redacción de este apartado, el Poder Ejecutivo aún no había sancionado el decreto legislativo a causa de la crisis política provocada por la separación del cargo presidencial.

**ii) Ley de Modernización del Estado,
Decreto 190-91**

Esta ley tiene por objeto analizar el proceso de modernización del Estado que comprende el conjunto de transformaciones, mejoras e innovaciones políticas institucionales. La Ley de Modernización del Estado aprobada por la Asamblea Legislativa en 1991, faculta la creación de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), como órgano colegiado y responsable de la formulación, estudio y diseño de políticas nacionales para la reforma y perfeccionamiento del Estado. También está a cargo de la elaboración de programas y proyectos especializados de la evaluación de resultados.

La CPME, entre otras, tiene como atribuciones formular el programa global de modernización del estado, dirigir y coordinar su ejecución; asimismo, coordinar y regular programas y proyectos que fortalezcan la descentralización en las áreas política y administrativa, especialmente para el apoyo técnico y financiero hacia las municipalidades.

Una de las características más significativas de la Comisión es que en su integración existe un alto grado de participación social, es decir, la CPME está integrada por la mayoría de los sectores de la sociedad, aunque su participación sea con un solo representante. Esta instancia está presidida por la autoridad del gobierno central y realiza reuniones periódicas para validar los procesos de modernización y descentralización.

En 1993 se aprobó las reformas a la Ley de Modernización del Estado, en las que se garantiza que jurídicamente la CPME es un órgano y una instancia permanente. Otras de las disposiciones legales que se incorporaron fue la ampliación de la participación de la sociedad civil en la integración de la Comisión, como es el caso del sector de las mujeres organizadas, organizaciones privadas de desarrollo, medios de comunicación, periodistas organizados y empleados públicos.

c) Marco financiero

i) Transferencia del 5%

El decreto legislativo 134-90 establece en el artículo

91 que el E
to del siste
el cinco pc
del Presup
posiciones

Se trans
partida:
distr
- El 20%
partes
muni

- El 80%
proporció
ha
De estos
un 10%
adm

Art
Decr

Fuente: E

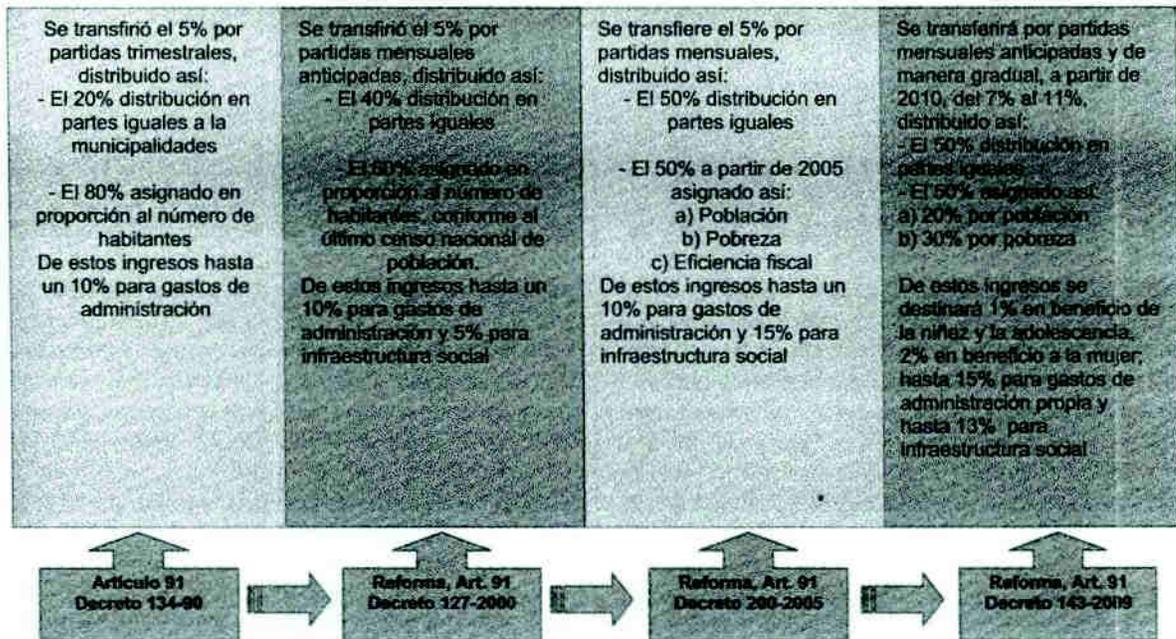
Las reform
de la Ley d
ción de cr
las transfer
127-2000 €
de los pres
(aproximad
hasta el do
pia y en la
fraestructu

186. Referente a l

91 que el Estado transferirá anualmente, por conducto del sistema Bancario Nacional, a los municipios el cinco por ciento (5%) de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República. Las disposiciones específicas sobre la distribución de este

porcentaje han sido reformadas tres veces desde su creación. En el diagrama 4.2 se presentan las modificaciones realizadas hasta la fecha para la asignación de los fondos.

Diagrama 4.2
Reformas a la distribución de las transferencias



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Municipalidades y las reformas al art. 91

Las reformas, hasta ahora realizadas al artículo 91 de la Ley de Municipales, también establecen la adición de criterios generales para la distribución de las transferencias. Por ejemplo, el decreto legislativo 127-2000 establece que en las municipalidades donde los presupuestos no ascienden a 500 mil lempiras (aproximadamente US\$ 26,316) podrán destinarse hasta el doble para los gastos de administración propia y en las operaciones y mantenimiento de la infraestructura social¹⁸⁶.

Para el resto de los fondos se indica que los mismos deben ser utilizados para la inversión, comprendida en dos vías: proyectos y programas ejecutados en beneficio del bien común; y para la transferencia, en bienes o servicios a la comunidad. Otra asignación es el pago de aportaciones hacia la Asociación de Municipios, como acuerdo a la sostenibilidad de la institución.

El decreto de reforma 200-2005 señala que los recursos financieros asignados a las áreas de población,

186. Referente a los gastos para el pago de salarios de ciertos servidores del Estado, por ejemplo en las áreas de educación y salud, entre otras asignaciones necesarias para su sostenibilidad.



pobreza y eficiencia fiscal deben regirse por los criterios del último censo poblacional; de acuerdo a la proporción de población pobre de cada municipio sobre la base del método de necesidades básicas insatisfechas, según el último censo de población y vivienda;

y de acuerdo con el incremento demostrado entre los ingresos tributarios per-cápita de cada municipio.

La distribución basada en estos criterios se reguló de 2005 a 2009 bajo los siguientes parámetros:

Criterio	2005	2006	2007	2008	2009
Población	43%	38%	35%	32%	30%
Pobreza	7%	8%	9%	10%	10%
Eficiencia fiscal	0%	4%	6%	8%	10%

Para la distribución del resto de los fondos esta reforma mantiene las mismas disposiciones que el decreto 127-2005; pero suma otros elementos para el fortalecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, como destinar el uno por ciento (1%) de las transferencias especialmente para cubrir los costos de las auditorías realizadas concurrentemente a las municipalidades por parte del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) -ente fiscalizador del Estado- y otras instancias de control y auditoría interna. Las decisiones para el uso de este fondo dependerán de un comité integrado por la Secretaría de Gobernación y Justicia, el TSC y la AMHON.

La última reforma correspondiente al tema de las transferencias se aprobó en este año 2009, y aunque el contenido del decreto 143-2009 aún no entra en vigencia por falta de sanción por parte del Poder Ejecutivo, es una de las reformas que proyecta grandes expectativas en cuanto al tema de la descentralización en el traspaso de recursos más equitativos hacia los gobiernos locales.

ii) **Aumento gradual de las transferencias**

Continuando con lo indicado en el párrafo anterior, a inicios del segundo semestre de 2009 la Asamblea Legislativa aprobó el decreto de reforma a varios artículos de la Ley de Municipalidades. Entre los temas modificados se encuentra el correspondiente a las transferencias, cuyas disposiciones contenidas en el artículo 91, presentan algunas reformas y adiciones en los criterios de distribución de los fondos. Por

ejemplo, la transferencia se realizará directamente de la Secretaría de Finanzas a las cuentas de las municipalidades registradas en el sistema bancario nacional.

Por otro lado, se aprobó un aumento al porcentaje de las transferencias que será reflejado gradualmente de la siguiente manera: el 7% en el 2010, el 8% en el 2011, el 9% en el 2012, el 10% en el año 2013, y el 11% del año 2014 en adelante.

La distribución de estos fondos será de un 50 % en partes iguales a las municipalidades; y un 50% distribuido conforme a los criterios siguientes:

- a) 20% por población proyectada conforme al último Censo de Población y Vivienda por el Instituto Nacional de Estadística;
- b) 30% por pobreza, de acuerdo a la proporción de población pobre de cada municipio en base al método de Necesidades Básicas Insatisfechas, según el último Censo de Población y Vivienda.

De estos ingresos, las municipalidades podrán destinar el 1% para la ejecución y mantenimiento de programas y proyectos en beneficio de la niñez y la adolescencia, y un 2% para los programas y proyectos en beneficio a la mujer; hasta el 15% para gastos de administración propia y, hasta un 13% para operaciones y mantenimiento de la infraestructura social.

También se destinará un 1% de la transferencias al Tribunal Superior de Cuentas (TSC), estos fondos serán asignados para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los gobiernos lo-

cales; p
decreto
realizar
grado c
tidas y
les, cor

e) R

Con la
tablece
ción; er
condici
dades.
tico car
municip
reforma

Median
la conv
diante
elección
electora
en la pa
ción; y
column

El Cong
en la L
270-93
voto se
las elec
voto de
tas sep
incluyó
dente c

f) P

En el n
do, en l



cales; para ello se prevé, una vez entre en vigencia el decreto, formalizar un convenio con la AMHON para realizar procesos de capacitación, seguimiento al grado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas y una mayor cobertura de auditorías municipales, con el fin de alcanzar el 100% de los municipios.

e) Reformas electorales

i) Del voto único al voto separado

Con la creación de la Ley Electoral en 1981 se establece el inicio de la democracia electoral en la nación; en ese entonces, el ejercicio del sufragio estuvo condicionado por la elección conjunta de las autoridades. De la necesidad de promover un sistema político cada vez más democrático y participativo a nivel municipal, en la década del noventa se iniciaron las reformas a la normativa electoral.

Mediante decreto legislativo 180-92 se aprobó que la convocatoria a elecciones generales se diera mediante voto separado, en papeleta única, para la elección del cargo popular municipal. En el proceso electoral de 1993 se marcaron dos líneas verticales en la papeleta: una para el nivel presidencial y diputación; y otra para las corporaciones municipales en la columna de cada partido político.

ii) Separación de la papeleta única

El Congreso Nacional introdujo nuevas modalidades en la Ley Electoral con la aprobación del decreto 270-93 que, entre otras reformas, estableció que el voto se ejerciera en papeletas separadas. Durante las elecciones generales de 1997 se practicó tanto el voto domiciliario como el voto separado con papeletas separadas; en este proceso electoral también se incluyó el uso de la fotografía para el cargo de presidente de la República y alcalde municipal.

f) Políticas públicas

i) Programa Nacional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal

En el marco de la Ley de Modernización del Estado, en la administración Carlos Reina (1994-1998) se

formuló el Programa Nacional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal como eje central del programa global de modernización que establece la ley, y como resultado de la concertación entre las autoridades nacionales, departamentales, municipales y representantes del sector privado y de la sociedad civil. Los objetivos del programa se dirigieron en:

Una reforma institucional que contribuyera a reducir el centralismo de la actividad estatal y lo volcara al fortalecimiento de los gobiernos locales, transfiriendo competencias y recursos. Se trató de propiciar condiciones para la aplicabilidad eficaz de la Ley de Municipalidades y otras normativas vinculadas con el municipio. También se buscó promover en las comunidades locales el ejercicio de la democracia y ampliar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Entre sus planes y proyectos se pretendió contribuir con la definición precisa de los niveles de responsabilidad gubernamental para la implementación de mecanismos más adecuados de articulación territorial, institucional y económica entre el gobierno central y los municipios.

ii) Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL)

Surge como un sub-componente de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, y con el apoyo técnico y financiero de la Unión Europea mediante convenio suscrito en la administración de Manuel Zelaya. El PRODEL es un instrumento creado para fortalecer el proceso de descentralización y para disminuir los niveles de pobreza, estimular la participación ciudadana en la gestión municipal, modernizar las estructuras municipales para una mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos municipales y lograr un desarrollo económico local sostenido.

Este programa se ejecuta por medio de cinco elementos principales: 1) fortalecimiento de las capacidades locales y gestión municipal; 2) descentralización fiscal y gestión financiera municipal; 3) descentralización de los servicios públicos; 4) desarrollo regional y ordenamiento territorial; y, 5) fortalecimiento institucional, gobernabilidad y transparencia.

Todas las áreas del PRODEL están interrelacionadas y apuntan al desarrollo de una estrategia de descentralización y desarrollo local coordinada, diferenciada y gradual. Las distintas acciones que se ejecutan se fundamentan en la concertación interinstitucional y el grado de profundidad de las intervenciones a realizar por el gobierno. Se coordina con los actores locales tomando en cuenta el nivel de desarrollo de cada municipio, su

grado de preparación y los niveles de participación.

Bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación y Justicia, esta iniciativa impulsa tres programas con el propósito de estimular el desarrollo local de manera descentralizada, sostenible y con participación ciudadana. Los objetivos principales de cada uno de estos programas se describen en el cuadro N° 4.7.

Cuadro 4.7
Componentes del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local

Programa/proyecto	Objetivo
Programa de Incentivos a la Innovación en la Gestión Municipal	Financiar proyectos que impulsen propuestas de fortalecimiento institucional que se caractericen por incorporar innovaciones en cualquier área relevante para la gestión municipal
Programa de Apoyo a la Descentralización en Honduras	Contribuir a la reducción de la pobreza y al establecimiento de una administración pública moderna y eficiente
Planes de Asistencia Técnica Municipal	Financiar el diseño y ejecución de PATMUNI'S para fortalecer de manera integral la capacidad de gestión de un grupo de municipios o mancomunidades elegibles, por haber participado o ser candidato a participar en la Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos del FHIS

Fuente: Elaborado en base a los datos de PRODEL

El Programa de Incentivos a la Innovación en la Gestión Municipal (INNOVAR) se desarrolla con el interés de fortalecer las bases institucionales de los municipios y es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco del Programa de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local, fase II. El Programa de Apoyo a la Descentralización en Honduras (PROADES) surge del soporte financiero de la Comunidad Europea, cuyos fondos son destinados para impulsar el proceso de descentralización del sector público como un instrumento para el combate a la pobreza. El programa tiene un periodo de ejecución de cinco años, a partir de 2005.

Los Planes de Asistencia Técnica Municipal (PATMUNI'S) incentivan la modernización de los gobiernos municipales y forman parte del componente de financiamiento del BID en el marco del Programa de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local, fase II. La estrategia del programa consiste en fortalecer de manera integral la gestión municipal, promoviendo entre otros: (a) una mayor movilización de recursos propios; (b) la adopción de buenas prácticas y nuevos sistemas de administración financiera; (c) la reingeniería de procesos y modernización de la administración municipal; (d) la modernización en la gestión de los servicios públicos municipales; (e) un

mejor i
goberr
ción de
física, e

Surge e
para de
y refor
ción y c
tra en p

Fort

Des

Des



mejor manejo del medio ambiente y de riesgos; (f) la gobernabilidad local y la transparencia; y (g) la adopción de buenas prácticas en materia de planificación física, estratégica, y participativa.

iii) Agenda Mínima de Descentralización

Surge como una propuesta de la administración Zelaya para darle continuidad y sostenibilidad a las estrategias y reformas impulsadas en el proceso de descentralización y desarrollo local. El objetivo de la agenda se centra en promover una política nacional que intente ser el

marco estratégico para orientar las acciones hacia la descentralización y desarrollo local en el país.

La Agenda Mínima de Descentralización enfatiza la conceptualización y la práctica adecuada de la descentralización; con ello, busca fusionar la voluntad política con la eficiencia técnica y la participación real de los involucrados en el tema, previendo como resultado la construcción de consensos y la implementación técnica de los acuerdos establecidos en un corto plazo.

Cuadro 4.8
Contenido temático de la Agenda Mínima de Descentralización

Tema	Descripción
Fortalecimiento de las capacidades locales	Las acciones están encaminadas a dar seguimiento a: a) La Política Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal, contenidas en el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal, aprobada en el 2006. b) Capacitación a los nuevos funcionarios en la transición administrativa que se experimentará en el 2009-2010. c) Asistencia técnica permanente, para que cada municipalidad cuenta con un técnico calificado que asesore permanente. d) Seguimiento a las consultorías y/o asistencias técnicas brindadas a través de los Planes de Asistencia Técnica Municipal
Descentralización fiscal y finanzas municipales	Se procura impulsar acciones que faculten a las municipalidades a manejar de manera más eficiente y efectiva, los recursos que reciben, y los que se generan con mejores recaudaciones de tributos locales.
Descentralización de servicios públicos	En la agenda se priorizaron los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento, infraestructura, desarrollo vial y la gestión ambiental. Para apoyar el proceso de descentralización en estos sectores se realizarán estudios y análisis de tarifas de los servicios públicos, se premiarán las experiencias innovadoras y se creará un bolsón de asistencia técnica para los sectores priorizados.

Tema	Descripción
Desarrollo regional /local y ordenamiento territorial	Las prioridades están orientadas hacia la instalación y funcionamiento del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, el diseño y ejecución del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, la elaboración de la normativa de los planes de ordenamiento territorial municipal y regional, así como la organización y equipamiento de unidades técnicas regionales. Para potenciar y promocionar el desarrollo local, se desarrollará una iniciativa de fondos concursables en proyectos productivos dirigidos hacia mancomunidades y municipios de bajos recursos económicos.
Fortalecimiento institucional y gobernabilidad	Se creará una política nacional de descentralización que oriente todo el proceso descentralizador, se formulará una nueva ley de municipalidades para dar coherencia y superar las ambigüedades de la actual ley y asegurar la vinculación con los procesos locales.

Fuente: *Pulso Parlamentario 2008: análisis de la agenda política municipal*, p. 175

4.2.2. Conclusiones / hallazgos

La descentralización en el país, de acuerdo a las gestiones realizadas por los gobiernos centrales, se concibe como el principal mecanismo para la modernización del Estado y para la reducción de la pobreza, entendiéndose que sus alcances resultan a largo plazo. Pero, si se hace una valoración de las propuestas ejecutadas por las administraciones públicas, a las cuales ha correspondido impulsar el proceso, se concluye que, por la falta de líneas de seguimiento y continuidad, los gobiernos han asignado distintas prioridades a la modernización del Estado, restándole significativos avances al proceso de descentralización.

Algunos analistas políticos consideran que, para lograr una efectiva descentralización, es necesario que la participación ciudadana sea más beligerante y vigilante de las acciones de las autoridades del Estado, para cuidar que no desvíen la descentralización hacia la centralización. Un fragmento retomado de la experiencia en la construcción de la Agenda Mínima evidencia lo anterior: "la descentralización es como el desarrollo, ya que es una causa a las que todos dicen adherirse, pero por la que muy pocos están dispuestos a realizar las indispensables cesiones de cuotas de poder. Por ello, el desafío de coordinar la descentralización es primero político y luego técnico". (SGJ, Agenda Mínima de Descentralización, p.5).

Por otro lado, el gobierno central aduce que existen grandes debilidades estructurales y técnicas de los gobiernos locales en el ejercicio de sus atribuciones. Para las municipalidades el efecto de este tipo de debilidades se debe primordialmente a un carente equilibrio entre las transferencias de competencias junto a un nivel equitativo en materia económica. Aunque la Ley de Municipales establezca condiciones favorables hacia los municipios, de acuerdo a Cosenza Jiménez (1999) "no se ha avanzado en el proceso de descentralización, debido a que el gobierno central no ha estado interesado en ceder parte de su espacio a las municipalidades" (p. 8).

4.3. Contexto parlamentario 2009

Durante la cuarta legislatura, correspondiente al último año de gobierno de esta administración (2006-210), los diputados del Congreso Nacional afrontaron situaciones determinantes como la elección y nombramiento de nuevas autoridades, de las cuales recaerá el peso de la historia, en cuanto a si sus valoraciones y la toma de decisiones lo hicieron enmarcados en los intereses nacionales: o, si por el contrario, prevalecieron las cuotas de poder partidistas.

Otro acontecimiento que marcó un precedente en los registros históricos del país fue la aprobación por

ma
pai
Zel
bie
ele
ten
disj
incu

Mei
Asa
sidé
la F
el p
sust
pres
Saa
secr
posi
del p



mayoría calificada (equivalente a 85 votos) de la separación del cargo presidencial al ciudadano Manuel Zelaya, tras haber cumplido tres años y medio de gobierno, y quien fue electo democráticamente en las elecciones generales de 2005. El Parlamento sustentó su decisión por las reiteradas violaciones a las disposiciones constitucionales, en la que considera incurrió el mandatario.

Mediante decreto 141-2009, los diputados de la Asamblea Legislativa aprobaron promover al presidente de esta entidad al cargo de presidente de la República, por el tiempo que falta para terminar el periodo constitucional en enero de 2010. En su sustitución, las bancadas acordaron elegir como presidente del Poder Legislativo al diputado José Saavedra, quien desempeñaba el cargo de primer secretario; y al diputado Carlos Lara para cubrir la posición de primer secretario, ambos parlamentarios del partido oficialista.

Frente a estas circunstancias los congresistas sobre llevaron sin mayores precisiones la transición del nuevo presidente y del nuevo miembro en la junta directiva; y se continuó con la realización de las sesiones sin mayores alteraciones que la aprobación de permisos temporales por parte de varios diputados que pasaron a integrar el nuevo gabinete de gobierno.

4.3.1. Modificaciones político institucionales

El Congreso Nacional, en el segundo semestre de 2009, presentó variaciones en la conformación de la Junta Directiva para los cargos de presidente, primer secretario y secretarios alternos, luego de la sucesión presidencial en el mes de junio. La directiva de la Asamblea Legislativa quedó integrada por doce diputados del partido oficial (PL) y uno del partido emergente de la oposición (DC).

Cuadro 4.9
Composición de la Junta Directiva del Congreso Nacional, 2009

Cargo	Nombre	Partido político	
		Oficial	Oposición
Presidente	José Alfredo Saavedra*	x	
Vicepresidenta	Mary Elizabeth Flores Flake	x	
Vicepresidente	Víctor Rolando Sabillón	x	
Vicepresidente	Juan Ramón Velásquez Názar		x
Vicepresidente	Rubén Francisco García*	x	
Vicepresidenta (alterna)	María Margarita Zelaya Rivas	x	
Vicepresidenta (alterna)	Marcia Facussé Andonie*	x	
Secretario	Carlos Alfredo Lara Watson*	x	
Secretaria	Elvia Argentina Valle	x	
Secretaria (alterna)	Blanca Edith Rivera	x	
Secretaria (alterna)	María Felicita Guzmán*	x	
Pro-secretaría	Edna Carolina Echeverría	x	
Pro-secretario	Gonzalo Antonio Rivera	x	

Fuente: Congreso Nacional de Honduras, (2009). *Integración o cambios de cargo

Durante esta legislatura se dieron cambios entre los cargos de la Junta Directiva. Así, el diputado José Saavedra, quien se desempeñó como primer secretario, es promovido a la presidencia de la Asamblea; el diputado Rubén García, de ser vicepresidente alterno, es nombrado vicepresidente; y se integró a la diputada Marcia Facussé en el cargo de vicepresidenta alterna, a la diputada María Guzmán al cargo de secretaria alterna y al diputado Carlos Lara al cargo de primer secretario.

En la primera legislatura (2006) la directiva del Congreso Nacional se integró por diez diputados del partido oficial y por tres diputados de los partidos de oposición (2 PN, 1 DC). En ese mismo año los miembros del Partido Nacional -principal opositor- interpusieron la renuncia a su cargo y éste fue ocupado por diputados del partido en gobierno; por tanto, en el cuadro 5.9 se muestra que la junta directiva de este ente del Estado se compone casi en su totalidad por el Partido Liberal, recobrando la característica predominante en todos los gobiernos anteriores: el partido en el poder tiene la absoluta mayoría en la directiva.

A estos cambios también se le suma la incorporación al pleno de varios diputados suplentes, quienes ingresaron a la lista de los diputados propietarios porque los titulares desempeñarán cargos en el Poder Ejecutivo durante el tiempo restante de esta administración pública.

4.3.1.1. *Cambios en la conformación de las Comisiones de Asuntos Municipales*

Honduras cuenta en esta administración, por criterios políticos, con dos Comisiones de Asuntos Municipales (CAM) presididos por el bipartidismo, una comisión por partido; la integración es de libre criterio del presidente de la Asamblea, quien nombra a los diputados que formarán parte de éstas y asigna de entre ellos quien la presidirá; la permanencia y

presidencia se fija para los cuatro años de gobierno y sólo se notifican cambios si lo establece el titular del órgano legislativo.

La composición de las CAM, durante esta cuarta legislatura, presentó algunos cambios, principalmente en la Comisión de Asuntos Municipales I. En julio de 2009 se retiró el diputado Carlos Banegas -PL- para ocupar el cargo de director del Fondo Vial, y en su lugar el presidente del Congreso nombró al diputado Miguel Gámez del partido opositor -PN-. Este cambio generó una modificación en cuanto a la distribución partidaria dentro de la comisión. Actualmente, la CAM I está conformada por 9 diputados (7 propietarios y 2 suplentes), con una división partidaria de cinco diputados del Partido Nacional y cuatro diputados del Partido Liberal.

En cuanto a la Comisión de Asuntos Municipales II, la integración es de 8 diputados (6 propietarios y 2 suplentes) y con una distribución partidaria de cuatro diputados del Partido Liberal y cuatro diputados del Partido Nacional. Algunos miembros de ambas comisiones han desempeñado cargos públicos a nivel municipal como regidores o alcaldes. Para mayor detalle ver Anexo 1.

4.3.1.2. *Principales temas de la agenda parlamentaria a nivel nacional*

A principios de año, la agenda del Congreso Nacional estuvo centrada en la elección y nombramiento¹⁸⁷ de varias figuras políticas que desempeñarán cargos de magistrados, fiscales, director y subdirectores, procurador de algunas de las instancias estatales. Para las organizaciones sociales el proceso de nominación y elección se caracterizó, como en años anteriores, hacia el cumplimiento de las cuotas de poder entre partidos políticos tradicionales y un grupo destacado del sector empresarial¹⁸⁸, lo que evidencia que aún persisten los problemas estructurales del sistema político nacional.

187. De acuerdo al artículo 205, numerales 9) y 11) de la Constitución de la República, le corresponde al Congreso Nacional la elección de funcionarios públicos en los cargos de siguientes: Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, miembros del Tribunal Superior de Cuentas, Procurador y Sub-Procurador General de la República, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Fiscal General de la República y Fiscal General Adjunto, Procurador y Sub-Procurador del Ambiente, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Superintendente de Concesiones, Director y Subdirectores del Registro Nacional de las Personas.

188. En los últimos años se ha detectado una participación más determinante e influyente en la toma de decisiones políticas por parte de este sector de la sociedad.



Como ejemplo de lo anterior, se demostró que, con la elección de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia, por un lado, los presidentes de los poderes Ejecutivo y Legislativo intentaron imponer sus propios candidatos y algunos de los magistrados buscaron su reelección, pretendiendo dejar de lado el proceso normativo que establece que la elección de las autoridades se hará partiendo de la nómina de candidatos que proponga la Junta Nominadora. (Art. 311 de la Constitución de la República).

Aunque el consenso a nivel legislativo estuvo enfascado entre las posiciones políticas, se logró un acuerdo entre las bancadas bipartidistas y la selección de los magistrados se dio respetando la nómina propuesta. Sin embargo, en la elección de los magistrados predominaron las mismas características de politización; lo que varió fue la mayoría partidaria de acuerdo con la posición gobernante.

Cabe destacar, como se mencionó al principio de este estudio, que los retos que deben enfrentar los nuevos integrantes del sistema de justicia están determinados, entre otros, con lograr una ejecución transparente y equitativa en la aplicación de la justicia, levantar el bajo nivel de credibilidad que enfrenta el sistema jurídico y establecer una complementariedad eficiente con el resto del sistema de operadores de justicia.

Los demás cargos públicos que fueron nombrados por el Poder Legislativo, durante este año, no están alejados de la práctica de elección con respecto a las autoridades del Poder Judicial. Se ratifica que existen las mismas condiciones para optar a un cargo de este tipo, determinados por el consentimiento político bipartidista. Pero también los desafíos que enfrentan estas nuevas autoridades están muy ligados a fortalecer y elevar la credibilidad institucional.

4.3.1.3. *Principal tema municipal en el parlamento*

En el ámbito municipal, el Congreso Nacional, en esta cuarta legislatura, se ha caracterizado por mantener dentro de la agenda asuntos relacionados con los municipios. Entre los temas más destacados por su vital importancia al respeto de la autonomía y el fortalecimiento local, se encuentran las reformas a la Ley de Municipalidades.

La iniciativa se presentó al pleno en el 2008, y aunque el dictamen fue remitido ese mismo año a la Secretaría del Congreso, no fue hasta en abril de 2009 que se sometió al primero de los tres debates requeridos para la aprobación. Luego de este avance se produjo un estancamiento, debido a que no se dio un proceso continuo para la discusión de los dos debates pendientes.

Para que el proyecto fuera retomado dentro de la agenda legislativa, la Asociación de Municipios realizó una serie de estrategias para incidir en la voluntad política de los diputados y del nuevo presidente del Congreso; tras una reunión entre alcaldes, directivos de AMHON, miembros de las CAM y el presidente de la Asamblea Legislativa se acordó que la iniciativa sería nuevamente discutida en las sesiones del mes de junio. Con la dispensa del segundo debate y tras largas deliberaciones entre los congresistas, el proyecto de reformas al marco municipal se concluyó la primera semana de julio.

Las reformas de la Ley de Municipalidades tienen como objetivos principales garantizar una efectividad de la autonomía a través de definiciones más claras sobre el marco competencial y la capacidad de ejecución; incorporar nuevas modalidades asociativas como las mancomunidades y asociaciones voluntarias de municipios; promover una efectiva participación ciudadana en instancias claves como la asesoría, defensa de derechos humanos, auditoría social, transparencia, rendición de cuentas puestas en marcha por medio de la consolidación del Consejo de Desarrollo Municipal, el Comisionado Municipal y las Comisiones de Transparencia; e impulsar el fortalecimiento económico mediante el incremento de la asignación presupuestaria estatal.

Estas disposiciones están aprobadas en el decreto legislativo 143-2009, que fue remitida al Poder Ejecutivo para su sanción y promulgación; el decreto de reformas fue publicado a mediados del mes de enero de 2010.

4.3.2. **Conclusiones / hallazgos**

Los asuntos centrales abordados por la Asamblea Legislativa durante su cuarta legislatura se dividen: en lo nacional, con la toma de decisiones en cuanto a la elección y nombramiento de nuevas autoridades

bierno y
ltural del

uarta le-
almente
1 julio de
PL- para
y, en su
diputado
ste cam-
distribu-
nente, la
ropieta-
a de cin-
iputados

ipales II,
arios y 2
de cua-
iputados
e ambas
cos a ni-
ra mayor

enda
nal

Nacional
nto¹⁸⁷ de
argos de
s, procu-
Para las
inación y
res, hacia
partidos
del sector
sisten los
nacional.

is de siguientes:
ibunal Supremo
erintendente de

que marcarán un nuevo proceso en los campos de justicia, electoral, ambiental y fiscal. En lo local, el principal tema abordado por el Poder Legislativo, en este ámbito, es la reforma a la Ley de Municipalidades, plataforma que brindará mejores condiciones al proceso de descentralización, desarrollo local y participación ciudadana, una vez que sea sancionado por el Poder Ejecutivo y entre en vigencia.

Del proceso de aprobación de estos decretos se considera necesario abordar algunas lecciones aprendidas: en cuanto al tema de la selección de funcionarios, realizado cada siete años, se perciben las mismas tendencias hacia la politización de los criterios de selección y votación, lo que deja claro que existen vicios muy arraigados en dirección de los intereses partidarios; por ello, es necesario implementar mecanismos participativos de control y seguimiento desde la sociedad civil que resulten en propuestas y recomendaciones para garantizar que cada nombramiento no lleve un tinte político.

En cuanto a las condiciones que resultaron de la aprobación de las reformas municipales se evidencian dos factores necesarios y determinantes para la efectiva consecución; por un lado, está la incidencia que realizó el sector municipal; y, por otro lado, está la voluntad política que resultó en la aprobación en tiempo récord el proyecto de decreto.

De manera general se apreció una anuencia por parte del presidente del Congreso Nacional hacia los asuntos municipales, lo cual se reflejó en la agenda legislativa, que por lo general incluía uno o más temas relacionados con el ámbito municipal.

4.4. Proceso de construcción de la agenda municipal

4.4.1. La agenda municipal en los partidos políticos

En el marco del contexto político que enfrenta el país de cara a las próximas elecciones generales, a realizarse el 29 de noviembre de este año, cinco candidatos a la presidencia de la República presentaron su plan de gobierno local durante un panel realizado en la XIX Asamblea Nacional de la Asociación de Municipios de Honduras. A continuación se detallan los

principales planteamientos expuestos por cada aspirante presidencial:

4.4.1.1. Partido Liberal

El candidato a la presidencia por el Partido Liberal, Elvin Santos, propone como línea estratégica de ejecución a nivel local dos componentes principales: el primero, las reformas a la Ley Electoral para promover la elección de los alcaldes en comicios alternos; y, el segundo, apoyar el fortalecimiento económico de las municipalidades por medio del incremento a las transferencias que el gobierno central les entrega por ley. Otras disposiciones generales están relacionadas con:

- Línea de capacitación.
- Buscar e identificar las fortalezas de cada municipio.
- Fortalecimiento de las microempresas de cada municipio.
- Manejo transparente de los fondos, para restablecer la relación y la confianza de la cooperación internacional.
- Fortalecimiento de la familia con principios y valores.
- Oportunidades de gestión y planificación.
- Buscar la unidad en las mancomunidades del país.

4.4.1.2. Partido Nacional

El candidato presidencial por el Partido Nacional, Porfirio Lobo Sosa, durante su discurso dijo que implementará un gobierno para todos los sectores en donde se trabaje de manera conjunta con las autoridades locales de todo el país, debido a que el municipio es el mejor gestor y ejecutor de proyectos, porque es ahí donde conocen las necesidades. El plan de gobierno local contempla tres ejes fundamentales:

- a) Descentralización: dentro de su plan de gobierno contempla que un 20 por ciento del presupuesto del Fondo Vial sea manejado directamente con las alcaldías municipales del país. Argumentó que en su gestión se promoverá la ejecución de proyecto con mano de obra local para promover el desarrollo económico.

b)

c)

El ca
Cristi
ción n
sos a
consi
en el c

Dest
zación
de de
gobie
a cad
des d
alguna
impul
llo loc

Prime
neces
aplica
nistrat
y por l

Segur
zativo
establ
deben
la soci
parent
defens
turales

Tercer



Pulso Parlamentario 2009

Análisis de la Agenda Política Municipal en Centroamérica y República Dominicana

- b) Transferencias: asignación de un 12%, con la condicionante que serán distribuidos un 50% para todos los municipios, y el restante de acuerdo a los niveles de pobreza de cada municipio, con el propósito de favorecer a aquellas comunidades con altos índices de pobreza.
- c) Capacitación administrativa: los planteamientos de desarrollo municipal van estar contenidos en el Plan de Nación, con el propósito de garantizar que se respete las decisiones tomadas por el pueblo hondureño, y que las medidas sean cumplidas independientemente del partido en el gobierno.

4.4.1.3. Partido Demócrata Cristiano

El candidato presidencial por el Partido Demócrata Cristiano, Felicito Ávila Ordóñez, enfocó su participación más que aún desglose de propuestas y compromisos a un espacio de reflexión. Indicó que Honduras se considera uno de los países con principios importantes en el desarrollo organizativo de las municipalidades.

Destacó que, para lograr un proceso de descentralización, es necesario crear una cultura, una práctica de democratización y fortalecer las facultades de un gobierno autónomo que, en consecuencia, permita a cada poblador del municipio priorizar las necesidades de su comunidad. En su intervención, identificó algunas necesidades que deben fortalecerse para impulsar un proceso de descentralización y desarrollo local en el país.

Primero: que antes de desarrollar un plan nacional es necesario desarrollar un plan de desarrollo local, la aplicación de una autonomía descentralizada y administrativa basada por la toma de decisiones políticas y por las medidas fiscales de cada municipio.

Segundo: es necesario impulsar el desarrollo organizativo de nuevas modalidades que voluntariamente establezca cada uno de los municipios, para eso se deben fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil organizada del municipio para transparentar las gestiones administrativas y garantizar la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades.

Tercero: es necesario que la AMHON tenga mayor

fuerza política, jurídica y gremial para que en la reformulación de su propuesta de ley también se establezca la equidad y solidaridad entre aquéllos que ya poseen principios de desarrollo y en los que aún siguen desfavorecidos.

4.4.1.4. Partido Innovación y Unidad Social Demócrata

El candidato presidencial por el Partido Innovación y Unidad Social Demócrata (PINU), Bernard Martínez, planteó como plan de gobierno a beneficio de las municipalidades el compromiso que en los primeros 66 días de su mandato, como presidente de la nación, se gestionará la autorización al incremento de las transferencias a un doce por ciento (12%).

Para el político Bernard Martínez esta medida es prioritaria, porque los alcaldes tienen la gran responsabilidad de promover proyectos a beneficio de su comunidad. Sobre el tema de la descentralización, a su criterio, esta debe ser enfocada a que cada administración municipal debe tener una estructura capaz de administrar y desarrollar el municipio con transparencia.

Entre sus compromisos está proporcionar los recursos necesarios para que las municipalidades del país formalicen un estado de modernización en la gestión administrativa y con ello facilitar las herramientas para la rendición de cuentas, obligatorio para que las municipalidades gestionen la obtención de más fondos para la ejecución de proyectos.

Sobre este punto considera que los tres poderes del Estado deberían tener una comisión de transparencia para rendir cuentas de la administración de los fondos públicos, al igual que las corporaciones municipales, a las que se les exige presentar liquidaciones de sus fondos para poder optar a más recursos; por ello, durante su disertación se comprometió a establecer, al menos en el Poder Ejecutivo que presidirá, una representación de la sociedad civil para la revisión de la aplicación y ejecución de los fondos públicos que se administren en su gobierno.

Otra propuesta de gobierno es la elección de los gobernadores departamentales junto a las corporaciones municipales, como voto de confianza del pueblo; a su parecer, este cargo debería ser electo democráticamente y no por nombramiento del gobierno central.



4.4.1.5. Partido Unificación Democrática

El candidato presidencial por el Partido Unificación Democrática, Cesar Ham, inició su intervención manifestando que la descentralización y el desarrollo local implican una concepción del Estado y de la sociedad; en ese sentido, expresó que el Partido UD lucha para lograr en Honduras un Estado social de derecho, equitativo, participativo, descentralizado por medio de la participación activa del pueblo en todos los ámbitos: económico, social, político y cultural.

La descentralización debe ser el mecanismo mediante el cual el ciudadano participe activamente en la solución de los problemas de la comunidad y que para impulsar un proceso de descentralización hay que tener voluntad política. "Descentralizar significa democratizar el poder, implica una decisión y voluntad política, no existe y no se tiene", indicó Ham, durante su presentación de propuesta de gobierno a nivel local.

El postulante presidencial por el Partido UD expuso su voluntad política para impulsar la descentralización desde su cargo como presidente de la nación, de ganar las elecciones generales en noviembre próximo, con el cumplimiento de los siguientes compromisos:

- a) Construcción de una política de estado en materia de descentralización y desarrollo municipal, con la ejecución de dos programas:
 1. Convertir al municipio en un prestador eficiente y honesto de servicios públicos: a) fortaleciendo los servicios que normalmente presta y b) descentralizando otros servicios para que sean manejados por las municipalidades de manera progresiva y permanente, tal como la educación y la salud.
 2. Convertir al municipio en un administrador eficiente y honesto de los recursos delegados a través de: a) carrera administrativa municipal; y b) auditorías comunitarias.
- b) Convertir al municipio que presta servicio en un municipio gestor de desarrollo económico local.
- c) Descentralizar los centros de salud para que sean administrados por las municipalidades.

4.4.2. Consenso interpartidario sobre la agenda municipal

En el marco de las elecciones generales de 2005, la Asociación de Municipios logró propiciar un acuerdo interpartidario para la implementación de medidas que modernicen la gestión pública local y fortalezcan el proceso de descentralización, con el nombre de Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local, suscrito el 12 de octubre de 2005 por los candidatos presidenciales, las autoridades de los partidos políticos y directiva de la AMHON.

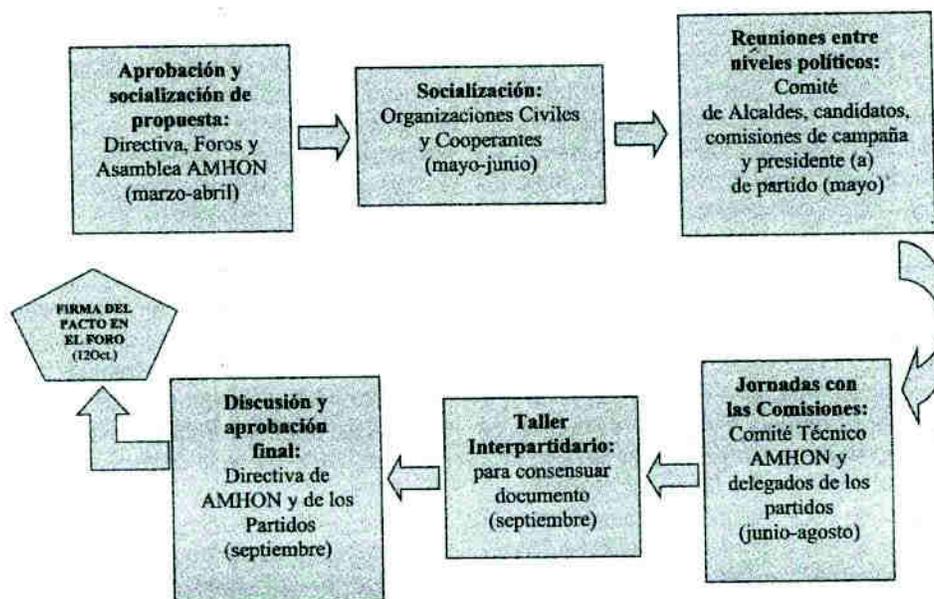
Este consenso se logró gracias a la incidencia que realizó el equipo técnico de la Asociación por socializar y posicionar el tema entre actores estratégicos como la directiva y asamblea general municipal, sociedad civil, cooperantes y partidos políticos. Las etapas del proceso se iniciaron desde enero de ese año y se determinaron por mecanismos de negociación con los candidatos presidenciales y las autoridades de los cinco partidos políticos quienes, a través de las comisiones de enlace, se unieron al proceso para integrar y consolidar el contenido del acuerdo.

De acuerdo
por la D
como un
y con m
del mun
el que i
territoria
ciencia e
cooperación

Para la i
se emple
go perm
tado, en
dos por
cooperación
garantía

El resultado
so lograr
mentación
los actores

Gráfica 4.3
Etapas del proceso para la firma del Pacto, 2005



Fuente: *Un acuerdo político por el municipio hondureño, Amhon (2008).*

De acuerdo a la AMHON (2008), "el Pacto Nacional por la Descentralización y Desarrollo Local se define como un acuerdo para abordar de un modo lógico y con mayor claridad las competencias y la posición del municipio en el modelo de desarrollo de país, en el que imperen los principios de: descentralización territorial y política, autonomía, subsidiariedad, eficiencia en el desempeño de la función, eficiencia y cooperación entre los niveles de gobierno" (p.18).

Para la implementación y sostenibilidad del acuerdo se emplean mecanismos estratégicos como el diálogo permanente entre la AMHON, los poderes del Estado, entre otros actores; apropiación de los acuerdos por parte de los partidos políticos, apoyo de la cooperación internacional, aprobación de reformas y garantía de financiamiento.

El resultado significativo del acuerdo es el consenso logrado entre las fuerzas políticas sobre la implementación del proceso de descentralización, "el que los actores políticos se hayan puesto de acuerdo en

tema municipales, significa un salto cualitativo con relación al estilo tradicional de diseñar políticas públicas y administrar el Estado de Honduras, mismo que ha obedecido más a una visión centralista" (AMHON, 2008, p.20).

4.4.3. La agenda municipal desde el Poder Ejecutivo

De los primeros seis meses de este año no se identificó una agenda específica hacia el ámbito municipal por parte del Poder Ejecutivo. Durante el segundo semestre, las acciones del gobierno central se enfocaron en la transferencia de los fondos del 5% y de los fondos para la reducción de la pobreza hacia las municipalidades. La Secretaría de Finanzas, por medio de un comunicado público, informó que el gobierno presidido por Roberto Micheletti Bain, a partir del 1 de julio hasta el 28 de agosto, efectuó la entrega de 257.7 millones de lempiras (equivalente a US\$ 13,563) a 179 alcaldías.

4.4.4. La agenda municipal en el Poder Legislativo

En esta cuarta legislatura hacia el área municipal, la agenda legislativa se compuso tanto por los proyectos presentados al pleno en los primeros años de esta administración y de los asuntos introducidos por los diputados en este año. Entre los temas principales y más abordados, se destacan aquellos relacionados a la autorización de préstamos bancarios de carácter privado, a los que se acogen algunas de las municipalidades¹⁸⁹ del país para lograr ejecutar proyectos y programas de bienestar social que no alcanzaron asignación de recursos dentro de los presupuestos locales.

Según los datos obtenidos del monitoreo legislativo¹⁹⁰, este tema en particular mantiene una constante presencia en los asuntos abordados y dentro de la agenda municipal del legislativo. Durante el 2009 se reportó un aumento en la presentación, discusión y aprobación de iniciativas en esta materia; en la legislatura actual se introdujeron cinco proyectos de los cuales se discutieron y aprobaron cuatro, y uno está en espera que sea incluido por la Secretaría del Congreso en la agenda, a estos últimos datos se incluyen nueve proyectos, correspondientes a los años 2007 y 2008; en total se debatieron y aprobaron 13 proyectos de autorización de empréstitos hacia las municipalidades.

Otro de los asuntos de interés municipal abordados y aprobados por la Asamblea Legislativa fueron las reformas a la Ley de Municipalidades, proyecto de gran importancia para el modelo de descentralización y del marco competencial local. Entre otras leyes aprobadas en el 2009, se destaca la Ley especial de educación y comunicación ambiental, la Ley del sistema nacional de gestión de riesgos y la Ley general de aguas, como normativas complementarias al ámbito municipal.

El Congreso Nacional autorizó al Poder Ejecutivo la suscripción de un contrato de préstamo con Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El financiamiento

es hasta por un monto de 28 millones de dólares y los fondos serán destinados a financiar el Programa de Consolidación de la Gestión Fiscal y Municipal.

Estos decretos legislativos aún no cuentan con la sanción del Poder Ejecutivo a consecuencia de la crisis política que enfrenta este órgano del Estado y, de acuerdo a las valoraciones de los analistas, toda productividad legislativa dependerá para su efecto legal de las próximas autoridades que inicien su administración en enero de 2010.

En cuanto a proyectos de ley en materia municipal, en este año se presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa para aprobar la Ley del servicio civil municipal; el objetivo de ésta es desarrollar las atribuciones constitucionales sobre el servicio civil municipal, por medio de una normativa especializada por componentes del sistema de la carrera administrativa.

4.4.5. Conclusiones / hallazgos

En cuanto a la agenda municipal en los partidos políticos, se establecen tres particularidades: la primera, es notorio que ninguna institución política cuenta con una agenda real a nivel municipal, aunque sí tienen programas y proyectos que son impulsados con mayor fuerza durante los periodos electivos.

En segundo lugar, se ve a los candidatos presidenciales como un todo de los partidos políticos, es decir, se reconoce a los partidos políticos por sus candidatos presidenciales; por tanto, los planes y propuestas de gobierno de los presidenciales se consideran como propias de los partidos políticos, cuando realmente deberían estar separadas, considerando que los partidos son sólo el medio para llegar a un cargo electoral.

Una tercera particularidad se enfoca en las propuestas a nivel municipal que sólo aparecen en escena durante las campañas políticas, pero carecen de continuidad una vez que se llega al poder; esto eviden-

189. De acuerdo a las disposiciones establecidas en el art. 87 de la Ley de Municipalidades, los gobiernos locales están facultados para contratar empréstitos y realizar operaciones financieras con cualquier institución nacional.

190. Promovido por la Fundación DEMUCA para brindar a las asociaciones nacionales de municipios una herramienta de información y de alerta temprana sobre la gestión legislativa y la gestión del ejecutivo en temas municipales, con el fin de orientar con mayor solidez y conocimiento las acciones de incidencia política.



Pulso Parlamentario 2009

Análisis de la Agenda Política Municipal en Centroamérica y República Dominicana

cia que el tema municipal es un punto clave para las campañas, pero no así para los planes de gobierno. De los consensos interpartidarios, aunque el contenido del Pacto por la Descentralización y Desarrollo Local aún no sea del todo aplicado, este acuerdo servirá de referencia para los distintos gobiernos y para el resto de los actores vinculados con el proceso.

Sobre la agenda en el Poder Legislativo, se concluye que el principal tema que predomina en la agenda municipal es la gestión individualizada en lo referente a la contratación de empréstitos; de acuerdo al monitoreo realizado, de enero a septiembre, en esta cuarta legislatura se registra un aumento significativo en la aprobación de estos asuntos.

4.5. Productividad parlamentaria sobre agenda municipal

De acuerdo a lo referido en el componente anterior, se determina un aumento en la producción legislativa a nivel municipal, tanto en cantidad como calidad. De los proyectos abordados, se desprenden dos temas fundamentales para el fortalecimiento municipal y el desarrollo local: las reformas a la Ley de Municipalidades y la autorización a los gobiernos locales para suscribir convenios de préstamos, este último tomando en cuenta los parámetros normativos.

Del monitoreo¹⁹¹ realizado al Poder Legislativo, en esta cuarta legislatura se contabilizan un promedio de 37 propuestas presentadas entre iniciativas y proyectos de ley; se retoma la discusión y aprobación de 17 proyectos, correspondientes a las legislaturas 2007 y 2008. Para clasificar el contenido de las propuestas, se parte de los criterios generales que caracterizan la funcionalidad de las municipalidades. En el cuadro 4.10 se hace una clasificación de los proyectos legislativos por temas.

191. Coordinado por el Programa Regional de Incidencia Política de la Fundación DEMUCA. Durante este año el monitoreo al Poder Legislativo se realizó de la última semana de enero a la segunda semana de septiembre.

Cuadro 4.10
Tendencia temática de los proyectos legislativos de carácter municipal durante el 2009

Tema	Concepto	Estado actual
Gestión individualizada municipal	Son los proyectos ligados con empréstito, traspasos y otras generalidades en beneficio de la comunidad	Se han aprobado 16 proyectos y se encuentran pendientes de aprobación 10 proyectos
Reformas al modelo de descentralización y marco competencial	Proyectos relacionados con las reformas a la Ley de Municipalidades, desarrollo local, carrera administrativa	Se encuentran 1 proyecto en comisión (elaboración de dictamen), 1 proyecto pendiente de aprobación y se han aprobado 2 proyectos
Marco financiero municipal	Son aquellos proyectos de ley que influyen beneficios económicos a través de impuestos, exoneraciones y asignaciones	Se han aprobado 2 proyectos y se encuentran pendientes de aprobación 8 proyectos
Leyes complementarias	Proyectos sobre normativas generales vinculadas al ámbito municipal	Están pendiente de aprobación 5 proyectos, se encuentran 2 proyectos en comisión (elaboración de dictamen) y se han aprobado 7 proyectos

Fuente: Elaboración propia en base al monitoreo legislativo y revisión de actas (enero-septiembre 2009).

De este cuadro se valoran los elementos los siguientes: el Congreso Nacional aún tiene la tarea de discutir 24 proyectos pendientes de aprobación, de carácter o vinculación municipal, y tres más cuando las comisiones remitan a la Secretaría los dictámenes de estos proyectos. La Asamblea Legislativa, durante su cuarto periodo, ha aportado al ámbito municipal 27 proyectos aprobados.

De acuerdo al proceso de formulación, aprobación y sanción de la ley¹⁹², los proyectos aprobados por el legislativo deben remitirse al Poder Ejecutivo para que el Presidente los sancione o los vete; en esta etapa en particular, en el 2009 se da una prolongación en el cumplimiento del proceso de aprobación de la ley, derivadas de por dos razones: 1) se mantuvo la misma tendencia durante la administración de

Zelaya por acumular los proyectos que requerían de su sanción, entre otras razones, por la mala relación que predominó entre ambos poderes, 2) con la nueva administración, la autoridad ejecutiva se ha abstenido de sancionar los proyectos aprobados por el Congreso debido al contexto de la crisis política, que podría causar un incumplimiento de la ley entre las partes que no están a favor de su administración.

Por tanto, la productividad entre la aprobación de los proyectos por el Poder Legislativo y la sanción por parte del Poder Ejecutivo, se observa deficiente para este último. Como resultado de la revisión de los ejemplares del diario oficial La Gaceta -de enero a agosto de este año-, se comprobó que, en el primer semestre, todavía bajo el gobierno de Zelaya, los pro-

La gráficas
tos, tiene
diferenci
Estado. E
nados irr
cia de los
obligada
tos apro
formas a
de empré
han gene
por los cu

192. Artículos 213-221 de la Constitución de la República



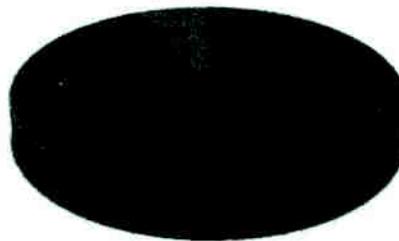
yectos sancionados en materia municipal no mantenían la misma dinámica con los proyectos aprobados por el Parlamento. En la siguiente gráfica se compara

la cantidad de proyectos aprobados con los decretos publicados en La Gaceta.

Gráfica 4.4
Proyectos aprobados y decretos publicados en el ámbito municipal

■ Proyectos aprobados ■ Decretos publicados

2/7%



Fuente: *Elaboración propia*

La gráfica N° 4.4, aunque refleje con sencillez los datos, tiene implícita una gran consecuencia entre las diferencias de productividad de ambos poderes del Estado. El hecho que los proyectos no sean sancionados impide que surta efecto la entrada en vigencia de los mismos; y por tanto, su aplicabilidad debe obligadamente posponerse. Por ejemplo, los proyectos aprobados hacia el área municipal, como las reformas a la Ley de Municipalidades y la autorización de empréstitos a ciertas corporaciones municipales, han generado un estancamiento en los propósitos por los cuales fueron aprobados.

4.5.1. Control de la agenda municipal

Según la Constitución, los órganos facultados para presentar iniciativa de ley son el Congreso Nacional (diputados), Poder Legislativo (Presidente y secretarías de Estado), Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo Electoral (Art. 213). Partiendo de este enunciado y referente al tema municipal, los diputados y las instituciones estatales son las instancias que presentan proyectos vinculados a esta materia y de los cuales se desprende el control de la agenda.

Gráfica 4.5
Contribución del poder Legislativo y Poder Ejecutivo a la agenda municipal

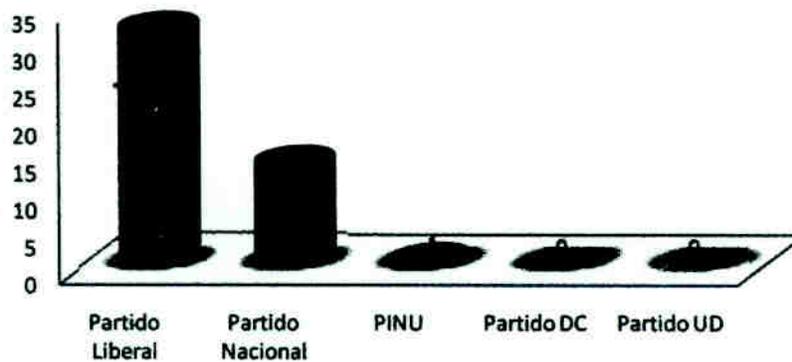


Fuente: Elaboración propia

En la gráfica 4.5 se presenta la tasa de contribución en la agenda municipal por ambos poderes del Estado, con un total de 54 proyectos presentados, 37 de esta cuarta legislatura y 17 retomados de los primeros años de administración. El Congreso Nacional está representado por cinco partidos políticos y el Poder Ejecutivo está integrado por 16 secretarías;

con la desagregación de cada uno, se registra que en Poder Legislativo el bipartidismo -PN y PL- es el que mayor participación tiene en la presentación de proyectos, y de los partidos minoritarios se rescata la intervención del Pinu con iniciativas vinculadas al tema municipal.

Gráfica 4.6
Contribución de los partidos políticos a la agenda municipal



Fuente: Elaboración propia

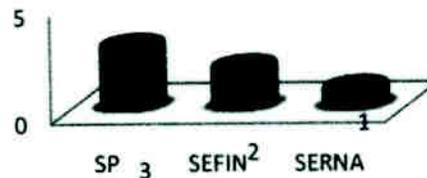


Los datos anteriores reflejan que el Partido Liberal, oficialista, es el que más proyectos ha generado; por el lado del Partido Nacional, se ha mantenido una cuota de participación permanente aunque diferenciada con el partido oficial; el PINU, uno de los partidos pequeños, entra en esta tasa de contribución con la presentación de un proyecto de ley complementario, introducida al Pleno en la legislatura anterior y retomada en la actual para su aprobación; los partidos emergentes –UD y DC- no registran proyec-

tos presentados hacia lo municipal.

De las secretarías del Estado que han intervenido en el ámbito local, se identifican la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial (SP), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), y la Secretaría de Finanzas (SEFIN), la tasa de contribución por parte del Poder Ejecutivo a través de estas instituciones se muestra en la gráfica N° 4.7.

Gráfica 4.7
Contribución de las secretarías de Estado en la agenda legislativa municipal



Fuente: Elaboración propia

El gráfico sobre la contribución de las secretarías de Estado en la agenda legislativa municipal muestra una baja participación del Poder Ejecutivo en cuanto a propuestas dirigidas a lo municipal, ya que del contenido de los proyectos presentados sólo se identificó uno directamente relacionado al fortalecimiento de las municipalidades, los restantes se relacionan con las normativas complementarias. De todas las demostraciones anteriores, resulta notorio que la participación del Partido Liberal determina gran parte del contenido de la agenda municipal en la Asamblea Legislativa.

4.5.2. La agenda municipal desde las CAM

La distribución de trabajo para las dos Comisiones de Asuntos Municipales corresponde al presidente de la Asamblea, quien determina, bajo su propio criterio,

que proyecto municipal es asignado a una de las comisiones. En cuanto a los proyectos que las CAM dictaminan, éstos se caracterizan por los siguientes temas: la gestión individualizada municipal, que se refiere a la autorización de convenios de préstamos para las municipalidades, los trasposos de localidades, donaciones de terrenos, las reformas al modelo de descentralización y marco competencial, concierne a las reformas de la Ley de Municipalidades, servicio civil municipal y ampliación de competencias a los gobiernos locales.

Otro asunto que se trata desde las comisiones municipales es el relacionado al marco financiero y leyes complementarias. Durante la cuarta legislatura, la distribución de cada proyecto y la productividad de las CAM se detallan en el cuadro N° 4.11

Cuadro 4.11
Producción de las CAM, proyectos dictaminados durante la cuarta legislatura

N°	Proyecto	CAM asignada		Dictamen ¹⁹³		
		CAM I	CAM II	E	A	PA
1.	Ley del Servicio Civil Municipal, normativa especializada por componentes del sistema de la carrera administrativa.	x		x		
2.	Contrato de préstamo para financiar el Programa de Consolidación de la Gestión Fiscal y Municipal.	x			x	
3.	Autorización de contrato de préstamo a beneficio de la municipalidad de El Porvenir, Atlántida	x			x	
4.	Aprobación, ampliación y modificación de contratos a favor de la municipalidad San Manuel, Cortés		x			x
5.	Autorización de préstamo a la Corporación Municipal de Sonaguera, departamento de Colón	x			x	
6.	Declarar la cabecera municipal del municipio de Taulabé con el título de ciudad, departamento de Comayagua					x
7.	Ley Creación de Centros de Capacitación Municipal					x
8.	Reforma al art 5 Decreto No 72-86	x			x	
9.	Empréstito a favor de la Municipalidad de Azacualpa, Santa Bárbara		x			x
Total de proyectos que no se determinaron a cuál de las CAM se asignó		2 proyectos				
Total de proyectos asignados a la CAM I		5 proyectos				
Total de proyectos asignados a la CAM II		2 proyectos				

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Monitoreo Legislativo y de la revisión de actas de las sesiones legislativas durante el 2009.

Cabe destacar que, para dictaminar las iniciativas municipales, también se asignan a otras comisiones ordinarias o especiales. En esa relación, la fijación de los proyectos con un mismo tema lo pueden abordar las CAM u otra comisión; por ejemplo, las iniciativas para la aprobación de empréstitos pueden ser dic-

taminados por la Comisión de Presupuesto, la Comisión de Finanzas o las CAM, esto depende de la asignación que haga el presidente del Congreso. La siguiente gráfica compara la colocación de los proyectos municipales en las CAM en relación con otras comisiones del legislativo.

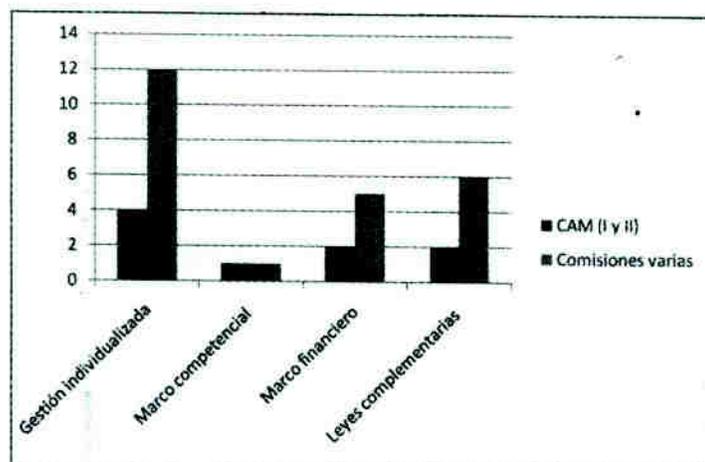
193. Los proyectos asignados para el proceso de dictamen se determinan bajo las siguientes condiciones: (E) la CAM trabaja en la elaboración del dictamen; (A) son aquellos proyectos que han sido aprobados por el Pleno; y, (PA) se refiere a los dictámenes que están pendientes de aprobación.

La partic
tos mun
los proy
gestión ir
plementa
también :

N°	
1.	
2.	
3.	E C d ir
4.	L M



Gráfico 4.8
Distribución de proyectos municipales en las CAM y otras comisiones



Fuente: Elaboración propia

La participación de otras comisiones sobre los asuntos municipales evidencia una mayor distribución de los proyectos hacia éstas, dentro de los temas de gestión individualizada, marco financiero y leyes complementarias. En ese sentido, la labor de las CAM también se orienta en incidir sobre las otras comisio-

nes para que dictaminen los proyectos de manera favorable. El cuadro N° 4.12 muestra la asignación de proyectos de carácter municipal y aquellos complementarios que durante el 2009 fueron abordados por otras comisiones ordinarias y especiales.

Cuadro 4.12
Producción de las comisiones ordinarias y especiales, proyectos dictaminados durante la cuarta legislatura

N°	Proyecto	Comisión asignada	Dictamen		
			E	A	PA
1.	Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos	C. Desastres		x	
2.	Autorizar al municipio Villa San Antonio, Comayagua suscribir convenio de préstamo	C. Presupuesto		x	
3.	Exonerar a los contribuyentes de las municipalidades del país el pago de intereses, multas y recargos por falta de pago de impuesto sobre bienes inmuebles y otros impuestos municipales	C. Legislación I		x	
4.	Ley sobre Comercialización y Procesamiento de Materiales Metálicos	C. Especial			x

N°	Proyecto	Comisión asignada	Dictamen		
			E	A	PA
5.	Solución del conflicto sobre los derechos de propiedad de los terrenos aledaños a Las Playas del Perú en el municipio de La Ceiba	C. Especial			x
6.	Asignación presupuestaria para que se dote al municipio de Masaguada de una carretera pavimentada que la conecte a la carretera principal de Siguatepeque-La Esperanza	C. Presupuesto			x
7.	Permiso de operación de mototaxis, regulado por las municipalidades	C. Transporte			x
8.	Veda forestal parcial en el municipio de Siguatepeque	C. Recursos Naturales			x
9.	Conferir el título de ciudad a la municipalidad Villa de San Antonio, Comayagua	C. Legislación I			x
10.	Conferir el título de ciudad a la municipalidad Minas de Oro, Comayagua	C. Legislación I		x	
11.	Nueva Ley de Minería	C. de Recursos Naturales y Minería	x		
12.	Nueva Ley de Agua Potable y Saneamiento	C. Recursos Hídricos	x		
13.	Desembolso de 12 millones de Lempiras a favor de la Corporación Municipal de Quimistán, departamento de Santa Bárbara	C. Presupuesto			x
14.	Régulación sobre los rótulos, anuncios y vallas publicitarias en áreas urbanas e interurbanas	C. Legislación I			x
15.	Transferir a la Municipalidad de La Ceiba las instalaciones del presidio con el mandato de establecer un museo en estas instalaciones	C. Legislación II			x
16.	Traspaso a la municipalidad de El Progreso, Yoro instalaciones que pertenecieron al Ferrocarril Nacional para museo	C. Asuntos Agrarios		x	
17.	Autorización de préstamo a la municipalidad de Olanchito, Yoro	C. Finanzas		x	
18.	Autorización de empréstito a favor de la Municipalidad de La Esperanza, Intibucá	C. Finanzas		x	
19.	Declarar zona libre turística al Municipio de Amapala, Valle	C. Legislación I			x



N°
20.
21.
22.
23.
24.
Tot
Tot
T

Fuente: i
y de la re

La agend
compuso
meras legi
ron retome



Pulso Parlamentario 2009

Análisis de la Agenda Política Municipal en Centroamérica y República Dominicana

N°	Proyecto	Comisión asignada	Dictamen		
			E	A	PA
20.	Exoneración a la Municipalidad de La Ceiba, Atlántida	C. Finanzas			x
21.	Traspaso de bienes a favor de la Asociación de Municipios de la Cuenca del Lago de Yojoa	C. Legislación I			x
22.	Autorizar a la corporación municipal de Danlí, El Paraíso, para que organice el Festival del Maíz	C. Cultura			x
23.	Asignación presupuestaria a favor de la municipalidad de Marcovia, Departamento de Choluteca	C. Legislación I			x
24.	Aprobación Proyecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República	C. Presupuesto y C. Especial		x	
Total de proyectos asignados a la Comisión de Legislación I		7 proyectos			
Total de proyectos asignados a la Comisión de Presupuesto		4 proyectos			
Total de proyectos asignados a la Comisión de Finanzas		3 proyectos			
Total de proyectos asignados a Comisiones Especiales		3 proyectos			
Total de proyectos asignados a otras comisiones		8 proyectos			

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Monitoreo Legislativo y de la revisión de actas de las sesiones legislativas durante el 2009.

La agenda municipal en este periodo también se compuso por proyectos presentados durante las primeras legislaturas de esta administración y que fueron retomados para su discusión y aprobación, entre

los cuales se destacan los siguientes proyectos: reformas a la Ley de Municipalidades, Ley General de Aguas, y otros temas como la gestión individualizada y la aprobación de leyes complementarias.

Cuadro 4.13
Proyectos retomados de las legislaturas 2006-2008
para su aprobación en la cuarta legislatura

N°	Proyecto	Comisión asignada	Dictamen		
			E	A	PA
1.	Ley Especial de Educación y Comunicación Ambiental	C: Medio Ambiente	x		
2.	Adicionar un párrafo al Artículo 77 de la Ley de Municipalidades	CAM I			x
3.	Ley General de Aguas	C. Recursos Hídricos	x		
4.	Declarar Monumento Natural las Cuevas de Taulabe, que son un patrimonio nacional del pueblo hondureño ubicado en el municipio de Taulabe, departamento de Comayagua	C. Cultura	x		
5.	Reformar artículos 12, 14, 20, 48, 59, 91 y 120 de la Ley de Municipalidades para fortalecer autonomía municipal, las mancomunidades y asociaciones voluntarias de municipios, la figura del Comisionado Municipal y las comisiones de transparencia, entre otras.	CAM I	x		
6.	Reformas a la Ley de Fondo Vial	C. Obras Públicas	x		
7.	Contrato de préstamo a beneficio de la municipalidad de El Naranjito, Santa Bárbara	C. Legislación I	x		
8.	Autorización de contrato de préstamo a beneficio de la municipalidad de Copán Ruinas, Copán	CAM I	x		
9.	Autorización de préstamo a la municipalidad de Juticpa, Olancho	CAM II	x		
10.	Autorización de préstamo a la municipalidad de Erandique, Lempira	C. Presupuesto	x		
11.	Traspasar estadio de la ciudad de La Paz a la municipalidad de La Paz para que se encargue de darle el respectivo mantenimiento	C. Deportes	x		
12.	Autorizar a la Municipalidad de Lepaera, Lempira para que pueda suscribir convenio de crédito	CAM I	x		
13.	Autorizar a la Corporación Municipal de Villanueva, Departamento de Cortés, a suscribir un préstamo	CAM I	x		
14.	Autorizar a la Corporación Municipal de Trujillo, Departamento de Colón, para que suscriba un préstamo	CAM II	x		
15.	Ley del Fondo del Programa del Suelo y Vivienda Social Mínima	CAM II			x
Total de proyectos retomados, dictámenes de las CAM		8 proyectos retomados			
Total de proyectos retomados, dictámenes de otras comisiones		7 proyectos retomados			

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Monitoreo Legislativo y de la revisión de actas de las sesiones legislativas durante el 2009.

El m
direc
pres
nicip
auto
man
yect
las C
ante
sión

El trá
se r
lado
dent
acue
en la
de lo
las C
cual
ción
para
(Art.

Estas
dad y
del C
CAM
no y
rio, p
tamb

Entre
munic
Legis
Ley d
dirigic
se les
con li
en mi
en la

El par
de va
tido c



4.5.3. La agenda municipal de control político

El manejo de la agenda legislativa es potestad de la directiva del Congreso Nacional y especialmente del presidente; en cuanto a la inclusión de la agenda municipal entre el orden de día, es característico que las autoridades de este poder del Estado no incluyan de manera frecuente ni continua la aprobación de proyectos en esta materia. Esto determina un reto hacia las CAM y la Asociación de Municipios para incidir ante la presidencia para que los proyectos en discusión mantengan una continuidad en los tres debates.

El trabajo de incidencia de las CAM, como la AMHON, se realiza de manera conjunta y particular; por un lado, la Asociación realiza visitas continuas al presidente del Legislativo con la finalidad de establecer acuerdos para la inclusión de los temas municipales en la discusión de la Asamblea. Por otro lado, uno de los mecanismos utilizados por los miembros de las CAM son las mociones de carácter verbal, por las cuales solicitan a la presidencia tomar en consideración los asuntos que están pendientes de aprobación para que sean incluidos como parte del orden del día (Art. 48, Reglamento Interior del Congreso Nacional).

Estas acciones no revisten un proceso de obligatoriedad y quedan sometidos a la voluntad del presidente del Congreso. Por ello, el gran desafío que tienen las CAM y la AMHON es incidir ante los miembros del pleno y de la Junta Directiva, principalmente en el secretario, para que los temas municipales sean considerados también prioritarios dentro de la agenda legislativa.

4.5.4. Conclusiones / hallazgos

Entre los temas que han sido prioridad en la agenda municipal durante esta cuarta legislatura del Poder Legislativo están la aprobación a las reformas de la Ley de Municipalidades y la aprobación de proyectos dirigidos a varios gobiernos locales, orientados a que se les autoriza la suscripción de préstamos privados con las instituciones bancarias del país, para poner en marcha programas y proyectos de infraestructura en la comunidad.

El partido político que predominó con la presentación de varios proyectos de carácter municipal es el partido oficialista, aunque no hay una mayoría absoluta

en los escaños del parlamento. Los diputados afines con los temas municipales han logrado conjuntar la voluntad política del resto de los parlamentarios, tanto del mismo partido como de las otras bancadas, para el apoyo en cuanto a la aprobación de los proyectos encaminados a fortalecer los postulados de la autonomía municipal.

Se establece que, entre los proyectos presentados y aprobados por los diputados del Congreso Nacional, prevalecen los temas relacionados a la gestión municipal individualizada, en la que se destacan los asuntos vinculados a la asignación de fondos o a la autorización de suscripción de préstamos a las alcaldías municipales, del cual se destaca la voluntad política de las bancadas al aprobar con la dispensa de dos debates los decretos sobre estos proyectos, pero se identifica que los mismos no tienen prioridad al momento de establecer la agenda legislativa.

Otro aspecto que se destaca en la productividad legislativa sobre los temas de ámbito local es la asignación de los proyectos sobre asuntos municipales a otras comisiones ordinarias. Es así que se puede señalar que, durante el monitoreo realizado durante este período, se identificó que se asignaron 9 proyectos a las comisiones de asuntos municipales y 25 proyectos a distintas comisiones, entre las que se destacan la Comisión de Finanzas y la Comisión de Presupuestos, predominando una desigualdad en la distribución de los proyectos hacia las comisiones y, con mayor particularidad, a las comisiones de asuntos municipales sobre los proyectos de su competencia.

Se identifica un rezago en la discusión y aprobación de proyectos municipales presentados en el mismo periodo de gobierno, pero en diferentes legislaturas. Lo anterior se vincula con el papel que juega la presidencia de este Poder del Estado al momento de establecer los asuntos que conformarán la agenda legislativa.

Los temas de carácter municipal dentro de la agenda del Congreso Nacional requieren muchas veces ser solicitados por los diputados para que los proyectos puedan ser incluidos en la discusión parlamentaria para su aprobación; se destaca la incidencia que realizan los miembros de las comisiones municipales y de la Asociación de Municipios para lograr posicionar en la agenda los asuntos de interés local.



4.6. El papel de la AMHON en la agenda municipal

La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) nace en 1962, en un contexto de gobierno democrático, pero sus funciones se limitaron a ser una entidad más de gobierno; hasta 1990, con la aprobación de una nueva Ley de Municipalidades, la Asociación recobra vitalidad con el objetivo de velar por el cumplimiento de la ley. En 1998, con el paso del huracán Mitch, la Asociación tuvo una agenda muy importante en el proceso de reconstrucción del país, donde incluye una interacción con organismos cooperantes y el gobierno central en la implementación de programas y proyectos, y el acompañamiento de los municipios. Esto visibiliza que la agenda de la AMHON ha sido cambiante de acuerdo a los intereses del municipio.

La Asociación es una entidad civil de incidencia pública que busca viabilizar la descentralización, el desarrollo de los municipios, el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo institucional de los gobiernos locales mediante la aplicación de políticas y estrategias que fortalezcan las capacidades técnicas y programáticas. En el 2007, la AMHON adoptó un nuevo sistema de planificación con el interés de establecer un plan estratégico institucional acorde a su razón de ser y consecuente a las necesidades reales de las municipalidades.

Sobre la importancia de la incidencia política, la Asociación de Municipios de Honduras se plantea como objetivo general establecer condiciones sostenibles y sistemáticas que permitan persuadir y convencer a los tomadores de decisiones y otros actores clave, sobre la importancia de las propuestas de incidencia política para el fortalecimiento del municipio en el marco del desarrollo nacional. De este objetivo se desprenden los siguientes puntos:

- Propiciar y fortalecer los espacios de diálogo y concertación con los actores clave, para los temas prioritarios de incidencia política de interés municipal.
- Promover la voluntad política favorable para el impulso y aprobación de iniciativas legislativas y ejecutivas que fortalezcan el desarrollo local y la autonomía municipal.

- Fomentar en las autoridades municipales y líderes de la sociedad civil organizada, mayor conocimiento y participación en los temas prioritarios de incidencia política a nivel municipal, regional y nacional.

Algunas estrategias puntuales que ha desempeñado la Asociación en materia de incidencia han sido: a) la fundamentación de asuntos municipales con las Comisiones de Asuntos Municipales (CAM) del Congreso Nacional; b) se han realizado conversatorios con las estructuras de cada partido político; c) colocación de una agenda en los propuestas partidarias; d) promoción de un ambiente político favorable en las bancadas del Parlamento de cara a la agenda municipal; e) incorporación de los temas municipales en la agenda de la Asamblea por parte de la Junta Directiva; f) activación en la actual administración legislativa de la Comisión de Descentralización; g) reuniones periódicas con los presidentes de las CAM; y, h) establecer alianzas con otros actores (periodistas, sociedad civil, cooperación internacional). Estas acciones demuestran que sus acercamientos y vínculos con los poderes del Estado y otros órganos de vinculación han permitido la construcción de escenarios favorables para la elaboración, presentación y aprobación de proyectos de interés gremial municipal.

4.6.1. Reformas pendientes

4.6.1.1. Proyectos pendientes

Durante el inicio del año y en una acción conjunta con la AMHON y las Comisiones de Asuntos Municipales del país, se presentó ante el Pleno Legislativo el proyecto de ley relativo a la aprobación de la Ley del Servicio Civil Municipal; iniciativa promovida y socializada entre los diversos sectores de la nación para obtener el respaldo requerido para la pronta aprobación por el Congreso Nacional.

El objetivo de ley es desarrollar la normativa constitucional sobre el servicio civil municipal mediante una normativa especializada por componentes del sistema de la carrera administrativa y con la cual se pretende lograr la estabilidad laboral del personal técnico institucional de las municipalidades, aspirar a una mayor continuidad de los procesos de desarrollo

municipal
capacit

En 199
Elector
mentó
se hicie
este co
ciones
de impl
los proc

Actualm
proyect
propon
de mun
tea esta
pañía de
género
para la p
a nivel lo

Entre las
de esta
tegría po
canismo
democra
socializa
putados
vil, perio
suar un
y pueda
Nacional
dé en los

4.6.

De forma
alterna re
ambas c
propósito
aportes p
yecto pa
Municipic

Pulso Parlamentario 2009

Análisis de la Agenda Política Municipal en Centroamérica y República Dominicana



municipal y mejorar el impacto de la inversión en las capacitación del recurso humano municipal.

4.6.1.2. Principales reformas pendientes

En 1997, con la aprobación a las reformas de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, se implementó que las votaciones para las municipalidades se hicieran en papeletas separadas. Partiendo de este contexto histórico, la AMHON y diversas instituciones de la sociedad civil plantearon la necesidad de implementar nuevos mecanismos para fortalecer los procesos democráticos en el país.

Actualmente se trabaja en la elaboración del anteproyecto de reformas a la Ley Electoral, orientado a proponer la separación de fechas para las elecciones de municipales, y que, entre otros objetivos, se plantea establecer la regulación para el tiempo de campaña de elección municipal, garantizar la inclusión de género en la reforma de ley y promover la facilitación para la participación de candidaturas independientes a nivel local.

Entre las acciones que se llevan a cabo en el marco de esta iniciativa están la preparación de una estrategia política para incidir en que la reforma es un mecanismo que procura aportar nuevos elementos en la democracia y el desarrollo del país; y el proceso de socialización con los diferentes actores políticos, diputados, entidades públicas y privadas, sociedad civil, periodistas, partidos políticos, para lograr consensuar un contenido acorde a la realidad de la nación y pueda presentarse el proyecto ante el Congreso Nacional y sea aprobado para que su aplicabilidad se dé en los futuros comicios electorales en Honduras.

4.6.2. Balance 2009: principal logro de la AMHON y de las CAM en la agenda municipal

De forma frecuente, la AMHON realiza de manera alterna reuniones de trabajo con los diputados de ambas comisiones de asuntos municipales con el propósito de definir nuevas propuestas o establecer aportes para el estudio o investigación de algún proyecto para dictamen. Las CAM y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) han proyectado

una agenda consensuada a realizar a corto plazo.

La agenda contiene los principales asuntos en materia municipal que deben ser abordados ante el pleno; entre ellos, hay proyectos que ya han sido discutidos y que están en proceso de aprobación; y otros que por su importancia son necesarios presentar a la consideración del Congreso para decretarlos como ley. La agenda se maneja como una estrategia interna entre ambas partes –las CAM y la AMHON–, que permite establecer las prioridades que deben ser tratadas en la Asamblea Legislativa en materia municipal.

Cuadro 4.14
Agenda política municipal a corto plazo, consensuada entre las CAM y la AMHON

Nº	Tema	Estado actual
1.	Reformas a la Ley de Minería	Discusión y aprobación del dictamen en último debate. Se suspendió la discusión del proyecto en julio de 2008 y a la fecha no se ha retomado. Las reformas establecen mayor participación de las municipalidades
2.	Reformas a la Ley de Municipalidades	Se aprobó en el mes de julio mediante decreto legislativo 143-2009, publicado en el diario oficial La Gaceta el 23 de enero de 2010
3.	Reformas a la Ley Electoral	Las reformas están encaminadas a que se oficialice las elecciones municipales en fechas separadas a las presidenciales
4.	Ley de Telecomunicaciones	En materia municipal la ley debe establecer todo lo relacionado con el pago de impuestos hacia los municipios por la utilización territorial
5.	Ley del Servicio Civil Municipal	El anteproyecto de ley se presentó al Pleno Legislativo a inicios de la cuarta legislatura

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Pulso Parlamentario 2008 (p. 198) y monitoreo legislativo 2009.

Partiendo del contenido del cuadro anterior se establecen como principales logros obtenidos de la Asociación de Municipios y de la Comisiones de Asuntos Municipales durante el 2009, los siguientes:

- Reformas a la Ley de Municipalidades: el objetivo de las reformas es establecer un marco competencial más claro en cuanto al abordaje de la autonomía municipal. Entre otras, de las disposiciones contenidas, se establece un aumento a las transferencias estatales, se promueve la participación ciudadana con las comisiones de transparencia, el comisionado municipal, y se incentivan los mecanismos de asociativismo de las municipalidades por medio de las mancomunidades y las asociaciones de municipios voluntarios.
- Ley del Servicio Civil Municipal: el anteproyecto de ley se presentó a la Asamblea Legislativa durante los primeros meses de este año, y actualmente la Comisión de Asuntos Municipales trabaja en la socialización del proyecto y en la elaboración del dictamen.

4.6.3. Tareas de incidencia política pendientes en la AMHON

4.6.3.1. A nivel del Poder Ejecutivo

La Secretaría de Gobernación y Justicia promueve la elaboración de un anteproyecto de ley para crear la Ley de Municipios que derogaría la vigente de 1990. Durante un proceso de consenso con la Asociación de



Municipios se plantea la revisión de criterios que determinan lo favorable de la propuesta a través de un estudio comparativo entre la Ley de Municipalidades actual y la propuesta de anteproyecto por parte de la Secretaría de Gobernación y Justicia; un análisis del contexto que implica su aplicación; y una amplia concertación con los sectores estratégicamente importantes.

4.6.3.2. En la construcción de políticas públicas

La Asociación de Municipios ha logrado posicionarse en la incidencia de políticas públicas que han generado como resultado las reformas a la Ley de Municipalidades, Ley de Ordenamiento Territorial, Ley Marco de Agua y Saneamiento, Ley de Concesiones y la firma del Pacto por la Descentralización y Desarrollo Local. Este último es un acuerdo de compromiso que se logró entre los partidos políticos para asegurar cambios institucionales, administrativos, políticos y legales a largo plazo que permitan precisar, redefinir y ampliar las competencias de los gobiernos municipales, en procura de mejorar la calidad de vida de las comunidades a las que sirven.

Para alcanzar sus objetivos, la Asociación de Municipios procura fortalecer su capacidad de incidencia para lograr cambios en temas de interés nacional y, para ello, construye relaciones con aliados estratégicos; uno de los grupos de actores clave con los que cuenta son los diputados miembros de las comisiones de asuntos municipales del Congreso Nacional, con los cuales busca promover la voluntad política favorable para la creación y aprobación de nuevas iniciativas de ley, derogaciones, reformas e interpretaciones que fortalezcan el desarrollo local y la autonomía municipal.

4.6.4. Conclusiones / hallazgos

La AMHON, como entidad representativa de los 298 municipios, ha desarrollado acciones de incidencia política que han reflejado una generación de sostenibilidad del municipalismo y el fortalecimiento del proceso de descentralización más comprometido y real entre los actores involucrados (gobierno central, diputados del Congreso Nacional, instituciones políticas, sociedad civil). Esto último se ha reflejado en la apro-

bación de proyectos legislativos, como las reformas a la Ley de Municipalidades y el aumento del uno por ciento a las transferencias estatales.

Para fortalecer su capacidad de incidencia y lograr cambios en temas de interés nacional, la AMHON forma parte de varias redes de organizaciones de la sociedad civil para conformar alianzas estratégicas e impulsar propuestas para el desarrollo integral del municipio y el ejercicio de la autonomía desde los gobiernos municipales. Entre sus grupos estratégicos para alcanzar estos objetivos están las comisiones de asuntos municipales del Congreso Nacional, que de manera conjunta tratan de incidir en el Pleno para que los proyectos municipales sean abordados entre los temas principales para el desarrollo del país.

Con la aprobación de las reformas a la Ley de Municipalidades, la Asociación de Municipios asume el papel de fiscalizador ante el gobierno central de cara al cumplimiento de cada postulado y en la capacitación constante de los funcionarios a nivel local en el conocimiento de las reformas y sus implicaciones. Otro de los temas que se destaca en la agenda de incidencia política por parte de la AMHON es lo referente a la pronta aprobación del proyecto de ley sobre el servicio civil municipal, para el cual han seguido un cronograma de trabajo dirigido a socializar el contenido de la normativa a los actores involucrados e interesados sobre el tema, tanto del ámbito político (diputados, alcaldes, ministros) como del área social (periodistas, sociedad civil).

El Pacto Nacional por la Descentralización y Desarrollo Local es una de las iniciativas de políticas públicas de largo plazo, cuyo objetivo no era sólo la aprobación por parte de los partidos políticos, sino que su verdadero propósito es la priorización y ordenamiento de temas que viabilizan la descentralización por parte de uno de los sectores más vulnerables en el país sobre este punto: el político.

Con la integración de la nueva administración del Estado, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como Legislativo, la AMHON se enfrenta a un nuevo reto, incidir sobre los nuevos funcionarios para socializar la agenda municipal de la institución con el propósito de identificar los aliados estratégicos sobre los temas municipales.

Sobre estos temas se identifica que, a nivel del Poder Ejecutivo, destacan los referentes a la descentralización, la transferencia de los fondos y la consecución del desarrollo local como parte del plan de gobierno. A nivel del Poder Legislativo se destaca, entre otros, la aprobación del proyecto Ley del Servicio Civil Municipal, asuntos que, por su importancia en el fortalecimiento municipal, evidencian la necesidad de monitorear y dar un seguimiento a los avances a fin de lograr que la Asociación de Municipios cuente con los mecanismos de incidencia más adecuados.

Los proyectos de reformas pendientes, las iniciativas de ley por aprobar y las propuestas por presentar, indican que el Congreso Nacional es una de las instancias en las cuales debe seguir fortaleciéndose los procesos de incidencia por parte de la AMHON, a favor del desarrollo municipal, la descentralización y la participación democrática.



Bibliografía

- AMHON (2008). Un acuerdo político por el municipio hondureño. La experiencia del Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local. Tegucigalpa: Gecko Pre-Press
- AMHON (2008). Estrategia de incidencia política. Marco de referencia. Tegucigalpa: Ingraco
- AMHON/PRIDEMUN II (2006). Política institucional de transparencia. (1ª ed.). Tegucigalpa: Ideas Litográficas
- AMHON (2005). Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local. Tegucigalpa
- Asamblea Nacional Constituyente (1982). Constitución de la República de Honduras. (ed. actualizada) Tegucigalpa: Editorial Oim
- Chávez Borjas, M. (2003). Honduras: descentralización y visión de país. (Colección Visión de país 12) Tegucigalpa: PNUD
- CIPRODEH (2009). Balance legislativo 2008. Tegucigalpa: Ciprodeh
- Cruz, José Miguel, Argueta, José René, y Seligson, Mitchell (2007). Cultura política de la democracia en Honduras: 2006 (1ª ed.). San Salvador: IUDOP
- FDsF (2009). Informe de producción legislativa y manejo de recursos públicos. Correspondiente al tercer año de legislatura, enero 2008-enero2009. Tegucigalpa: FDsF
- FDsF (2006). Directorio Legislativo. Tegucigalpa: FDsF
- FOSDEH (2009). Honduras 2009: de la crisis crónica-la crisis internacional-a la crisis reforzada. Reflexiones del FOSDEH frente a la crisis económica-social. Tegucigalpa
- Fundación Arias (2004). Hagamos las cuentas: conocimiento presupuestario, aprobación ciudadana e incidencia en políticas públicas. San José: Fundación Arias
- Fundación DEMUCA (1998). Organización y funcionamiento municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José: DEMUCA
- Fundación DEMUCA (1999). Los municipios y la descentralización en Centroamérica y República Dominicana. San José: DEMUCA
- Fundación DEMUCA (2009). Pulso Parlamentario 2008: análisis de la agenda política municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José: DEMUCA
- García González, D. (2005). La cuestión municipal en Centroamérica: un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado. (2ª ed.). San José: DEMUCA
- Godichet, O., Del Cid, J. y Trputec, Z. (1997). Descentralización y gobierno municipal en Honduras. San Salvador: FLACSO Programa El Salvador

(1990). Ley de Municipalidades y su reglamento. (ed. 2007). Tegucigalpa: Editorial Oim
Membreño Cedillo, Mario A. (2007). Honduras: sistema político, valores y ética. Tegucigalpa: Consejo
Nacional Anticorrupción/Publicigráficas

Mirador Electoral (2009). Informe elecciones primarias en Honduras 2008: recuperando el espacio
ciudadano para fortalecer la democracia. Tegucigalpa

Orellana, E. (2003). Régimen jurídico de las municipalidades en Honduras. (Colección docencia). Tegucigalpa:
Editorial Universitaria de la UNAH

PRODEL (2008). Agenda mínima de descentralización 2008-2009. (versión ejecutiva). Tegucigalpa: SGJ

PRODEL (2006). Reglamento operativo del Foro Tripartito para la Descentralización del Estado. Tegucigalpa:
SGJ

ENTREVISTAS

Entrevista estructurada con José Toribio Aguilera, Jefe de Bancada del Partido Innovación y Unidad Social
Demócrata, realizada el 17 de junio de 2009.

Entrevista estructurada con Donaldo Ernesto Reyes, Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales I.
Diputado por el Partido Nacional de Honduras, realizada el 17 de junio de 2009.

Entrevista estructurada con César David Ham, Diputado por el Partido Unificación Democrática, realizada el
17 de junio de 2009.

Entrevista estructurada con José Toribio Aguilera, Jefe de Bancada del Partido Innovación y Unidad Social
Demócrata, realizada el 17 de junio de 2009.

Entrevista estructurada con Gonzalo Antonio Rivera, Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales II.
Diputado por el Partido Liberal de Honduras, realizada el 17 de junio de 2009.

Entrevista estructurada con Carlos Miranda, Presidente de la Junta Directiva de la Asociación de Municipios de
Honduras. Alcalde del Municipio de Comayagua, realizada el 18 de junio de 2009.

Entrevista estructurada con Hedman Allan Paredes, Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de
Honduras, realizada el 19 de junio de 2009.

Entrevista estructurada con Lorena Herrera, Diputada por el Partido Nacional de Honduras, realizada el 27 de
julio de 2009.

Entrevista estructurada con Luis Francisco Bonilla, Director Fortalecimiento Municipal del Fondo Hondureño de
Inversión Social, realizada el 03 de setiembre de 2009.

Entrevista estructurada con Mayra Espinoza, Directora de la Unidad Técnica de Descentralización de la
Secretaría de Gobernación y Justicia, realizada el 03 de setiembre de 2009.

Entrevista estructurada con Allan David Ramos, 3er. Vicepresidente de la Junta Directiva de la Asociación de
Municipios de Honduras. Alcalde del Municipio de Puerto Cortés (2006-2010), realizada el 14 de setiembre de 2009.



FUENTES ELECTRÓNICAS

Agullar Paz, E. La reforma política electoral en Honduras. Recuperado el 10 de octubre de 2009, de <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Honduras/Leyes/ReformaElectoral.pdf>

Cosenza Jiménez, L. (1999). LA modernización del estado en Honduras. Recuperado el 10 de octubre de 2009, de <http://www.clad.org.ve/fulltext/0036122.pdf>

FDsF (2009). Cambios y temor: los cambios no debieran producir temor, aunque si lo produce la forma como se hacen dichos cambios. Recuperado el 28 de setiembre de 2009, de <http://www.fdsf.hn/assets/Editor/File/cambiosytemor.pdf>

Fosdeh (2009). Suplemento informativo Realidad Nacional. Recuperado el 28 de setiembre de 2009, de http://www.fosdeh.net/archivos/realidad_nacional_20.pdf

Orellana, E (2009). Golpe de estado en Honduras, un análisis jurídico. Recuperado el 28 de setiembre de 2009, de http://www.voselsoberano.com/v1/index.php?option=com_content&view=article&id=856:golpe-de-estado-en-honduras-un-analisis-juridico-por-edmundo-orellana&catid=1:noticias-generales#

Rodríguez, E. (2008). Fluctuación del voto duro. Recuperado el 16 de setiembre de 2009, de <http://www.elheraldo.hn/Ediciones/2008/12/06/Opinion/Fluctuacion-del-voto-duro>