



GOBIERNO DE HONDURAS
SECRETARIA DE GOBERNACION Y JUSTICIA
UNIDAD TECNICA DE DESCENTRALIZACION

**HONDURAS:
POLITICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN,
pilar fundamental del plan de nación
(Documento Final)**

**Javier Suazo
Consultor**

Tegucigalpa, D, C, Agosto de 2008

Presentación

A inicios de los años noventa, la reforma a la Ley de Municipalidades fue una vuelta anunciada al municipalismo después de casi 30 años de centralismo institucional, y la reforma del Estado con los procesos de modernización, marcaron nuevos rumbos para la política pública en el país.

La principal estrategia e instrumento fue y sigue siéndolo la descentralización, entendida como un proceso de transferencias de recursos, funciones, atribuciones y competencias del gobierno central a gobiernos locales o subnacionales constituidos legalmente y capacitados para ejercerlas eficientemente.

El gobierno de la República, frente al compromiso asumido con los gobiernos locales y sociedad civil por demandas de justicia social, equidad, participación, autonomía, inclusión, entre las más urgentes, ha iniciado un diálogo amplio y transparente con todos los sectores de la colectividad nacional conducente a la elaboración y puesta en marcha de un Plan de Nación de largo alcance, que oriente el rumbo en forma ordenada, participativa y planificada.

Paralelo a ello, la Secretaría de Gobernación y Justicia en conjunto con los actores reales del proceso descentralizador, ha conformado una agenda mínima de descentralización que permite orientar las acciones institucionales de corto plazo, dinamizando las instancias de coordinación sectorial y multisectorial existentes. Esta agenda establece cuáles son aquellas intervenciones más importantes para que el gobierno cumpla con la palabra empeñada.

La elaboración de una Política Nacional de Descentralización es uno de temas urgentes de la Agenda Mínima, y del Pacto Nacional por la Descentralización y Desarrollo Local. Este documento que ponemos hoy en sus manos representa el esfuerzo del gobierno de la República y actores de la descentralización por contar con un Documento Base de dicha política para facilitar el proceso de concertación, socialización, aprobación y ejecución de la misma.

Contenido

I ASPECTOS METODOLOGICOS

- 1.1 Metodología Utilizada
- 1.2 Criterios para la Construcción de los Lineamientos de Política

II MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACION

- 2.1 La descentralización que queremos todos los hondureños al 2030
- 2.2 Hacia un concepto amplio de la descentralización
- 2.3 Modalidades o Grados de la Descentralización

III NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

- 3.1 Los Gobiernos Departamentales.
- 3.2 Los Gobiernos Municipales
- 3.3 Las Mancomunidades
- 3.4 Las Comunidades

IV SITUACIÓN ACTUAL Y CONDICIONANTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

- 4.1 Balance General
- 4.2 Principales Oportunidades a aprovechar
- 4.3 Principales Limitantes a enfrentar

V PRINCIPIOS GENERALES Y GRANDES OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

- 5.1 Principios Generales.
- 5.2. El Objetivo Estratégico de la Descentralización.
- 5.3 Los Objetivos Específicos de la Descentralización

VI REFORMAS JURIDICAS Y POLITICAS DE APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN

- 6.1 Las reformas jurídicas en marcha
- 6.2 Las reformas políticas pendientes

VII LINEAMIENTOS PARA FACILITAR LA REFORMA SECTORIAL Y FORTALECER LOS EJES ESTRATEGICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

7.1. La Descentralización Sectorial

- 7.1.1 En Educación
- 7.1.2 En Salud
- 7.1.3 En Agua y Saneamiento
- 7.1.4 En Vialidad
- 7.1.5 En Infraestructura
- 7.1.6 En Ambiente y Energía
- 7.1.7 En Economía y Competitividad
- 7.1.8 En Seguridad y Convivencia Social

7.2. Fortalecimiento de los Ejes Estratégicos de la Descentralización

- 7.2.1 Desarrollo Local y Ordenamiento Territorial
- 7.2.2 Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de las Capacidades Locales
- 7.2.3 Descentralización Fiscal y Finanzas Municipales

7.2.4 Participación Ciudadana y Transparencia

7.2.5 Asociativismo Municipal

VIII LOS ACTORES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS ROLES

8.1 Actores institucionales

8.2 Actores Locales

8.3 Actores Multisectoriales

8.4 Actores Políticos y Sociales

8.5 Actores Externos

IX ESTRATEGIA PARA OPERACIONALIZAR LA POLITICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACION

BIBLIOGRAFIA

I ASPECTOS METODOLOGICOS

La consultoría tiene como objetivo fundamental, diseñar y concertar la **Política Nacional de Descentralización** que oriente las acciones descentralizadoras de las distintas Secretarías de Estado, Desconcentradas y Descentralizadas, y que sirva de marco para la modalidad de actuación del Estado, que transfiera competencias a las municipalidades y otras entidades a nivel local, promoviendo una gestión pública local eficiente, transparente, participativa e incluyente”.

1.1 Metodología Utilizada

Teniendo como referencia el objetivo orientador, la Secretaria de Gobernación y Justicia (SGJ) a través de la Unidad Técnica de Descentralización (UTD) estableció un proceso lógico para el diseño y aprobación de la política nacional de descentralización. Este proceso parte del reconocimiento que en el pasado hubo esfuerzos significativos por sustentar o diseñar una política de este tipo, considerando incluso las condicionantes económicas o fiscales, jurídico- institucionales y de política sectorial. Todo este esfuerzo sistematizado por la UTD y facilitado a los consultores, más las entrevistas realizadas, condujo a la elaboración de un Documento Preliminar de la Política Nacional de Descentralización, el cual con los ajustes del caso sirvió para la concertación y socialización con los actores. Como un subproducto de este esfuerzo y componente de la política, se elaboró un documento soporte contentivo de los antecedentes, avances y marco jurídico-institucional vinculante con la descentralización, como referencia obligada para construir la política.

El proceso de consulta, ajustes y validación del Documento de Política se realizó a través de reuniones con el equipo de la UTD, bilaterales con los sectores y un taller con grupos de Niñez y Juventud que contó con el apoyo de UNICEF. Para las entrevistas con los sectores, AMHON y el taller se diseñó un esquema metodológico orientado a auscultar su opinión y conocer la reacción sobre la propuesta de documento de política y las relaciones de consistencia entre las modalidades, objetivos y lineamientos. Al final se evaluó la pertinencia de los comentarios y se procedió al ajuste del documento.

En la práctica, esto se tradujo en un proceso interactivo donde los avances del consultor principal del estudio fueron compartidos con el consultor retrolimentador para los ajustes pertinentes y, además, las entrevistas a actores claves de los sectores permitieron validar los hallazgos anteriores y dar consistencia a los lineamientos de política.

1.2 Criterios para la construcción de los lineamientos de política

En el proceso de construcción de la política fue evidente la necesidad de establecer, en lo posible, relaciones de consistencia entre las limitaciones del proceso descentralizador, las modalidades de descentralización, objetivos y lineamientos de política; para tales propósitos se identificaron aquellas modalidades de descentralización que se han o están ejecutando en el país, pero también que a juicio de los entrevistados han tenido buenos resultados. Con los objetivos, tanto el estratégico como los específicos, estos responden a una problemática enfrentada y que fue identificada en el documento soporte. Así, los lineamientos se abren en tres grandes bloques: a) los que tienen que

ver con las reformas al marco jurídico y político; b) los que orientan y complementan la reforma sectorial y, c) los que amplían o sirven de referencia a los ejes estratégicos de la descentralización. Todos los lineamientos se sustentan en un criterio de viabilidad, es decir han sido y son parte de experiencias exitosas de descentralización, están presentes en las políticas sectoriales actuales donde la descentralización es un eje transversal o componente, son compatibles con los que sustenta la AMHON, la agenda mínima, plan de nación y programa de descentralización; pero sobre todo, son necesarios para avanzar con la reforma del Estado hondureño.¹

II MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACION

2.1 *La descentralización que queremos al 2030*

Al 2030 aspiramos a una Honduras con una democracia más plena y extendida a nivel territorial. Para ello será fundamental una profunda reforma del actual Estado centralista, el cual obstaculiza la plena participación ciudadana y un desarrollo territorial más equilibrado y socialmente equitativo. En otras palabras, para el 2030 aspiramos a un Estado con descentralización democrática que respetando la integridad del Estado Nacional, exprese y reconozca las diversidades políticas, económicas, sociales y culturales existentes en el país. Tomando como marco los grandes objetivos y lineamientos del Plan de Nación.

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

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

Al 2030 la descentralización se habrá convertido en el mejor mecanismo para la eficiente y equitativa prestación de servicios públicos en especial los relacionados con infraestructura básica, transporte y viabilidad, agua potable y saneamiento, energía y ambiente. El financiamiento de la educación y

¹ La descentralización es un proceso eminentemente político, por lo que es poco probable que lineamientos de política de descentralización contruidos con base al "manual teórico" tengan el grado de viabilidad requerido sino se conoce de las experiencias habidas, las opiniones de los actores de la descentralización y los enfoques de abordaje dentro de la política sectorial.

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

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

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

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

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

En el 2030 se contará con una autonomía local fortalecida. Esto necesariamente implicará ampliar la participación ciudadana, perfeccionando los mecanismos de elección de las autoridades municipales y extendiendo el sufragio popular a otros niveles locales, como los gobiernos departamentales. Pero de manera especial, garantizando la efectiva participación de los ciudadanos y ciudadanas en la planificación territorial y en la toma de decisiones sobre el gasto público, el incremento de los aportes locales al desarrollo y el control social del gasto. Igualmente, al 2030 existirán gobiernos locales y mancomunidades con capacidades gerenciales y de gestión adecuadas a las necesidades del desarrollo territorial. La ley de la carrera de servicio municipal habrá sido

aprobada y estará vigente, asegurando la estabilidad laboral de la mayoría del personal de los gobiernos subnacionales.

2.2 Hacia un concepto amplio de la descentralización

En vista de todo lo anterior, el concepto que guiará este modelo de descentralización hacia el 2030 y que ha estado presente en las experiencias y avances del proceso de descentralización en el país, será el siguiente:

La descentralización se concibe como un instrumento para la reforma y democratización del Estado, de tal manera que asegure una mayor efectividad, eficiencia y equidad de las intervenciones realizadas. Por ello implicará la vigencia de modalidades o mecanismos siguientes: 1) **Desconcentración** de las instancias del gobierno central para aproximarlas a los niveles territoriales, asegurando la necesaria coordinación con los niveles y lógicas locales. 2) **Traslado o delegación** de competencias, recursos fiscales y poder de decisión a las gobernaciones departamentales como un nivel intermedio del proceso descentralizador. 3) **Delegación (incluye la tercerización)** de procesos operativos-administrativos o algunas líneas de acción de los niveles nacionales a los niveles subnacionales, sin el traspaso del poder de toma de decisión. 4) **Traslado o devolución** de competencias, recursos fiscales y poder de decisión a los gobiernos locales y mancomunidades. 5) **Contratación, concesión y otras formas mixtas** para la prestación de servicios por el sector privado y gobiernos locales.

2.3 Modalidades o Grados de la Descentralización

Coherentes con la mirada estratégica expresada en "la descentralización que queremos", en el marco de esta Política se desarrollarán diferentes modalidades o "grados" de descentralización que van desde mantener la forma tradicional de brindar los servicios desde el Estado central hasta la devolución (descentralización política) a los niveles locales, considerando diversas formas intermedias como la desconcentración y otras modalidades de concesión de servicios con la participación de agentes privados. A continuación se identifican estas modalidades:

a) **Desconcentración:** Relativa a la redistribución de la capacidad decisoria en el manejo de recursos y prestación de servicios entre diferentes niveles de organización bajo la autoridad del gobierno central. Un ejemplo, es la creación de las Direcciones Departamentales de la Secretaria de Educación y las Regiones Sanitarias dependientes de la Secretaria de Salud.

b) **Delegación:** Cuando la entidad pública competente delega parte (la producción, la gestión, o la entrega) o todo el proceso de operación del servicio a otra entidad pública del nivel inferior, o directamente a organizaciones comunitarias. Técnicamente se define esta modalidad como relación de principal-agente. El principal define las normas y aporta los recursos necesarios y el agente ejecuta lo determinado por el principal.

c) **Devolución (o descentralización política):** Este se refiere a la transferencia definitiva de competencias, recursos fiscales y poder de decisión desde el gobierno central a instancias de gobierno local para prestar servicios, generar recursos y tomar decisiones de manera independiente.

d) **Contratación y/o Concesión.** La entidad pública competente contrata los servicios de personas naturales o jurídicas externas, para una de las fases o todo el proceso de operación de un servicio, que sigue siendo de carácter público. En el caso de la concesión cuando por licitación, o adjudicación, la entidad pública competente cede la operación y el usufructo de un servicio o bien público a un agente económico, casi siempre por una contraprestación económica que satisfaga a ambas partes. Si bien el servicio o el bien mantienen su carácter público, su gestión o administración se rige por las regulaciones del ámbito privado.

e) **Formas mixtas.** Destacan la *Co-gestión o Consorcio*: Cuando la entidad pública competente, vía convenio o contrato, produce y/u opera conjuntamente con una entidad privada (empresarial, municipal, comunitaria o mixta), servicios de interés público, compartiendo costos y beneficios. Así como diversas formas de empresas sociales y de gestión comunitaria (por ej: Empresa Aguas de Puerto Cortes S.A. de CV y las Juntas de Agua).

III NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Tradicionalmente en Honduras cuando se hace referencia a la descentralización se identifica únicamente con los gobiernos municipales. En esta Política los gobiernos municipales continuarán siendo un nivel importante, pero también se buscará ampliar los niveles y ámbitos de la descentralización considerando a las mancomunidades, gobiernos departamentales (es especial cuando sus autoridades sean electas por el voto popular) y las comunidades rurales y urbanas.

3.1 Los gobiernos departamentales. Honduras ha carecido de un nivel intermedio de gobierno, pero el mismo es relevante en una estrategia de desarrollo local y descentralización. La Ley de Ordenamiento Territorial le otorga a los departamentos un papel relevante en la concertación de políticas y estrategias, su evaluación y seguimiento, así como la coordinación entre los principales actores departamentales y locales. En esta Política se considera la necesidad de constituir gobiernos departamentales democráticos, surgidos de la consulta popular, con competencias y atribuciones precisas que complementen el nivel nacional y municipal.

3.2 Los gobiernos municipales. Según la Ley de municipalidades "es el órgano de gobierno y administración del Municipio y existe para lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente". El carácter democrático de su designación (electos por el voto popular) y la cercanía a los ciudadanos/as y sus demandas lo convierten en un nivel territorial privilegiado para la "administración delegada" de servicios o bien su "devolución".

3.3 Las mancomunidades. Son modalidades organizativas y de gestión para potenciar las fortalezas y minimizar las debilidades de los municipios, tanto de los pequeños y pobres, como los de mayor nivel de desarrollo (ej: Zona Metropolitana del Valle de Sula). En la práctica las mancomunidades han evidenciado ser un instrumento efectivo en el manejo de algunos servicios públicos. Además son una forma, surgida de la práctica, para superar la alta fragmentación de los municipios, especialmente de los más pobres y hacer viable su gestión.

3.4 Las comunidades. Es un nivel que en la práctica ha venido siendo un sujeto de procesos de "administración delegada" de servicios de educación, salud e infraestructura con resultados satisfactorios. En esta Política continuará siendo un nivel que tendrá atención, asegurando la necesaria coordinación con los gobiernos municipales para asegurar mayores grados de eficacia y eficiencia.

IV

SITUACION ACTUAL Y CONDICIONANTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

4.1 Balance general

A partir de la emisión de la Ley de Municipalidades en octubre de 1990 (decreto N. 134-90), se inicia en Honduras un proceso orientado a la descentralización de la estructura estatal. Esta nace en el marco del **Programa de Reforma y Modernización del Estado** iniciado en ese mismo año, el cual se plantea cuatro grandes líneas de acción: la profundización de la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho; la modernización política; la descentralización política-administrativa; y la modernización de la administración estatal. En estos quince años se ha sumado un apreciable conjunto de normas jurídicas relacionadas directa o indirectamente con la descentralización.

La descentralización en Honduras ha sido un proceso que ha avanzado a un ritmo pausado, determinado por el grado de voluntad política de los diferentes gobiernos nacionales que se han sucedido en la gestión del Estado y por el limitado respaldo social con que ha contado. Sin embargo, a partir del post Mich (1998-2000) se ha suscitado un creciente convencimiento de representantes de los gobiernos locales, sectores de la sociedad civil, organismos internacionales e instituciones de gobierno como salud, educación y gobernación y justicia con competencias manifiestas en este campo, que la descentralización es una estrategia necesaria en la lucha contra la pobreza, fortalecimiento del sistema democrático y el desarrollo sostenible.

Al analizar el estado actual de la descentralización del país, se puede concluir que este ha estado marcado por procesos de desconcentración y delegación de funciones del Estado, mediante la creación de direcciones departamentales en los ministerios de línea, para acercarse a las demandas de la población y sus comunidades. Estos procesos han contado con limitados mecanismos de coordinación y complementación de acciones con los gobiernos municipales. La desconcentración ministerial se ha complementado con la transferencia fiscal del 5% y de los fondos de la ERP a los gobiernos municipales condicionada en su destino y uso, que ha tenido elementos incompletos de descentralización política en tanto ha dejado espacios –en el marco de la planificación municipal– para la toma de decisiones locales con participación ciudadana. Sin embargo, estas transferencias no han sido complementadas con un mayor esfuerzo fiscal local, además han sido insuficientes los mecanismos de rendición de cuentas, de control ciudadano y de auditoría financiera de los organismos contralores del Estado central (TSC).

En base a esta rápida mirada de la situación actual de la descentralización es de importancia, para fundamentar la presente Política, identificar las principales oportunidades que aportan elementos para avanzar, así como los principales obstáculos para este proceso y que ameritan intervenciones conjuntas entre todos los actores.

4.2 Principales Oportunidades a aprovechar

a) Un conjunto de Leyes favorables a la descentralización.

Existe un conjunto de leyes favorables para un proceso de descentralización tales como la Constitución de la República de Honduras, Ley General de la Administración Pública, Ley de Municipalidades, Ley de Policía y Convivencia Social, Ley de Ordenamiento Territorial, Ley Marco del Subsector de Agua Potable y Saneamiento, Ley de Participación Ciudadana, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dentro de este conjunto de leyes por su importancia destacan dos: la Ley de Ordenamiento territorial que incorpora un enfoque de descentralización que reconoce el derecho de los gobiernos locales y de las organizaciones ciudadanas locales a participar en la toma de decisiones "cuando se trata de la conducción de sus intereses privativos, el manejo de sus recursos y la solución de sus problemas". También es de mucha importancia la Ley Marco del Subsector de Agua Potable y Saneamiento en tanto es la primera iniciativa sectorial que formaliza en un cuerpo jurídico un enfoque de descentralización para la entrega de sus servicios a la población.

b) Consensos nacionales por la descentralización

Estos consensos están registrados en seis instrumentos: la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), el Pacto Local para la Descentralización y Desarrollo Local; Pacto por la Infancia, el PRODEL, Honduras: Bases para un Plan de Nación; y, Agenda Mínima de Descentralización. En todos ellos se reconoce la descentralización como un instrumento de importancia en la profundización de la democracia, en la lucha contra la pobreza y por un desarrollo más sostenible e incluyente. En la adopción de estos consensos están involucrados diversos actores: los partidos políticos; algunas instancias del gobierno central; la AMHON, los gobiernos locales y mancomunidades; así como representantes de diversos sectores de la sociedad civil. Estos consensos se han venido construyendo en los últimos 5 años; nunca antes sectores tan diversos habían identificado la necesidad y asumido el compromiso de llevar adelante el proceso de descentralización en Honduras.

c) Aumento de los recursos fiscales hacia los niveles locales

Tomando como línea de base 1990, es un hecho que se ha experimentado un incremento de los recursos fiscales destinados a los niveles locales considerando los recursos ejecutados desde las instancias desconcentradas del Estado; así como el cumplimiento de la transferencia fiscal y un porcentaje de los fondos de la ERP y el traspaso de los acueductos del SANAA. Actualmente se encuentra en curso el proceso de descentralización a los gobiernos locales y mancomunidades del ciclo de proyectos del FHIS y en negociación (Fondo Vial -AMHON) una propuesta para descentralizar del fondo vial. Esto reforzaría la tendencia hacia un incremento de los recursos fiscales hacia los niveles locales, condición necesaria para un Estado socialmente más responsable, efectivo y transparente.

d) Experiencia ganada en los espacios locales

Al calor del proceso de descentralización y de la demanda de los gobiernos municipales por una profundización del mismo, diversos "modelos" de desarrollo local se han ensayado en los últimos diez años. Llevados adelante tanto por organismos del gobierno central, gobiernos locales y la sociedad civil; con un fuerte respaldo técnico y financiero de agencias de cooperación internacional. Esto ha implicado el desarrollo de procesos de modernización e innovación de la gestión pública local en aspectos relacionados con la planificación del territorio, finanzas municipales, participación ciudadana, ordenamiento territorial, prestación de servicios (*descentralización del agua, así como delegación de servicios de salud, educación primaria, construcción de infraestructura y otros*). Esto constituye una "masa crítica" y experiencia acumulada de extraordinaria importancia para el desarrollo de una Política Nacional de Descentralización.

e) Avances en la gobernanza social e institucional.

En un proceso de descentralización el "accountability" (rendición de cuentas y auditoría social) son esenciales. En Honduras se ha desarrollado un amplio movimiento de Comisiones de Transparencia que de ejercicios puntuales de auditoría social en pequeños proyectos públicos, han avanzado hasta contar con una metodología concertada con el gobierno central para el control social de los proyectos de la ERP. Asimismo, han realizado los primeros ejercicios de control de la gestión pública financiera local, en una iniciativa animada por la SGJ con organizaciones de la sociedad civil. Además se ha avanzado en la creación de espacios regionales de participación ciudadana (ej: EROC) abiertos y con la voluntad de desarrollar una co gestión transparente y responsable con el sector público. Este también es un capital de gran valor para una Política Nacional de Descentralización.

4.3 Principales limitantes a enfrentar

La principal limitante al proceso de descentralización, es la existencia de un Estado centralista, ineficiente, poco transparente y con prácticas antidemocráticas que impide el desarrollo de una democracia plena y de una economía incluyente.

De esta limitante principal se derivan un conjunto de limitantes básicas, principalmente las seis siguientes:

a) Déficit en la normativa jurídica y política

No obstante la vigencia de leyes favorables o vinculantes con la descentralización, en el marco regulatorio esta ausente una normativa única que regule todo el proceso de descentralización e integre las intervenciones de los actores del mismo. El mismo marco normativo que guía la formulación, implementación y evaluación del presupuesto general del país no está ajustado a las necesidades de la descentralización, además no se dispone de un régimen especial de servicio civil

municipal para asegurar la estabilidad laboral y sostenibilidad de los procesos en los niveles locales.

- b) Falta de un marco de políticas para coordinar y complementar la reforma sectorial y el proceso de descentralización.

La cultura y práctica de abordar los problemas fundamentales del país con un enfoque sectorial y no intersectorial o integral, plantea el riesgo de un abordaje aislado de la descentralización y no como parte del proceso global de la reforma del Estado. Es un hecho que opera un grado desigual y descoordinado del avance del proceso de reforma sectorial del Estado y de la descentralización; que no ha permitido avanzar hacia la construcción e implementación de líneas de acción estratégicas como política de Estado y no de gobierno que hagan coherente y complementaria la reforma sectorial con la descentralización del Estado.

- c) Desequilibrios territoriales y un débil aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo económico local.

Es un hecho que existe una desigual dotación de recursos naturales, de infraestructura vial, social y productiva, capacidad técnica de la fuerza de trabajo, acceso a activos productivos como tierra, financiamiento y asistencia técnica entre los 298 municipios del país. Este es un desequilibrio estructural que afecta a la mayoría de los municipios que viven en situación de pobreza. Esta situación es particularmente grave en los territorios habitados por las etnias indígenas y negras. Este desequilibrio territorial también es aplicable a los 18 departamentos en que geográficamente se organiza el país..

- d) Limitada y desigual capacidad de gestión de las municipalidades

Similar a los desequilibrios territoriales, existe una disparidad notable en las capacidades de gestión gerencial y financiera de las municipalidades. En general en la mayoría de los municipios del país se registra niveles desiguales en la capacidad de formulación de proyectos y movilización de recursos. En apertura de espacios para la participación ciudadana y en la construcción de alianzas con otros actores del desarrollo. En la facilitación, animación y coordinación de procesos públicos-privados para el desarrollo económico local. Es común la existencia de sistemas tributarios, administrativos y de contabilidad desintegrados y poco funcionales; además con criterios de cobro inequitativos. Toda esta situación en su conjunto, limita el incremento de los ingresos propios de las municipalidades y la sostenibilidad de los procesos, que se traduce en una deficiente prestación de los servicios públicos y en la coordinación del desarrollo local.

- e) Desigual distribución del gasto y de la inversión pública

Es un hecho que históricamente ha existido una desigual distribución del gasto y de la inversión del Estado en desmedro de las zonas rurales y urbanas más pobres. Siendo una de las razones de la enorme "deuda social" que se ha acumulado en el

país. La concentración de la inversión y el gasto público en el llamado "corredor del desarrollo" constituye una fuerte limitación para la descentralización y los resultados que se esperan de ella, es decir, un país más integrado, más democrático y socialmente más justo.

f) Débil cultura de participación ciudadana

A pesar de los avances obtenidos con la participación ciudadana en procesos de planificación municipal y la organización y funcionamiento de las Comisiones de Transparencia, todavía falta mucho para desarrollar una cultura y práctica ciudadana de derechos y responsabilidades

V

PRINCIPIOS GENERALES Y GRANDES OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

5.1 Principios Generales

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

Respeto a la autonomía municipal: El respeto del gobierno central a la autonomía de los entes locales y sus comunidades y mutuamente la subordinación de estos últimos a los intereses de la Nación y al marco de competencias indelegables del gobierno central.

Fomento de la equidad: La prestación de los servicios públicos (independientemente del agente público o privado que los brinde) y las acciones de fomento productivo pactadas entre los actores del territorio deberán promover la inclusión económica y una redistribución más equitativa de la inversión y el gasto público, igual del acceso de todos los municipios por igual a la misma cantidad de recursos considerando su nivel de carga tributaria.

Transparencia: Un conjunto de normas y criterios garantizarán que la población tenga acceso a la información de la administración pública en todos los niveles de gobierno, asimismo, asegurará la promoción de una cultura de rendición de cuentas y de transparencia administrativa.

Participación ciudadana y el control social: La descentralización deberá asegurar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en los espacios territoriales, asimismo, garantizar los espacios apropiados para el ejercicio del control social sobre el gasto público.

Gradualidad: Considerando las limitaciones institucionales de los niveles locales de gobierno, tanto en materia administrativa como financiera, de recursos humanos y de capacidad de gestión, el traslado de competencias debe hacerse de manera gradual. Las experiencias piloto pueden indicar cuál es el ritmo más apropiado en la entrega de competencias.

Subsidiariedad: Todo aquello que se puede gestionar en el sector público desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse sino excepcionalmente desde un nivel

superior. El principio de subsidiaridad se interpreta -extensivamente- como que el Estado no debería intervenir en aquello que la sociedad civil por sí misma es capaz de ejecutar.

Concertación: La transferencia de competencias del nivel central a los niveles locales será realizada mediante procesos de concertación, en el marco de la Ley. En ningún caso procederá la transferencia de competencias por decisión unilateral.

Competencias claramente definidas y rendición de cuentas: Debe tenerse una distribución clara y precisa de funciones entre los niveles diferentes niveles de gobierno, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.

Complementariedad inter-niveles del Estado: La gobernabilidad del conjunto del sector público debe construirse sobre la base de la modernización estatal y de una mayor coordinación interinstitucional que evite la duplicación de esfuerzos y la sobreposición de actividades.

5.2 El Objetivo Estratégico de la Descentralización.

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

5.3 Los Objetivos Específicos de la Descentralización

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

- 5.3.6 Facilitar el desarrollo de procesos de participación ciudadana y aumento de capacidades de los actores locales y población en general, que posibilite un mejor posicionamiento frente a las demandas y exigencias que plantea el proceso mismo de descentralización.

VI REFORMAS JURIDICAS Y POLITICAS DE APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN

La principal política de descentralización tiene un contenido jurídico-institucional y político, en tanto muchas de las competencias asumidas por los gobiernos municipales y que le dan contenido a la autonomía municipal, están dispersas en varias leyes y reglamentos lo que imposible que sean asumidas plenamente, igual existen todavía restricciones a la participación política y representatividad de amplios sectores de la población.

6.1 Las reformas jurídicas en marcha

Hay importantes reformas para avanzar más rápido con el proceso de descentralización del Estado. En este orden, los lineamientos de política apuntan a lo siguiente:

a) Se hace necesario la actualización de la Ley de Municipalidades y la armonización con el articulado de las demás leyes conexas y con competencias complementarias, compartidas y concurrentes. Pero más que eso y considerando la visión de largo plazo que da el plan de nación, es urgente una nueva ley de municipalidades concertada, que fortalezca el rol de los actores locales en el proceso de reforma del estado y en la construcción de un nuevo estilo de desarrollo, incluyente, participativo, equitativo y democrático.

b) En apoyo a la política nacional de descentralización, el contenido del Anteproyecto de Ley de Descentralización, debe incluir la definición de un capítulo en la carta magna de la nación sobre régimen municipal y su autonomía; las relaciones intergubernamentales entre el gobierno municipal y las instituciones del gobierno central, la definición de competencias privativas y complementarias del gobierno municipal, el traslado de competencias públicas por las instituciones de gobierno y el procedimiento a seguir, el reconocimiento de la diferenciación socioeconómica, territorial y cultural entre municipios; manejo de las transferencias y asignación con base a resultados; el asociativismo municipal; la rendición de cuentas, el tiempo necesario para el traspaso de servicios públicos y la capacitación municipal para su "buena" gestión; las competencias y roles de las gobernaciones departamentales en el proceso; la reivindicación de derechos y participación de la niñez y juventud en el ámbito municipal ; entre las enmiendas más importantes.

c) Un régimen especial de servicio civil municipal debe estar incorporado o ser complementario en una nueva legislación, pero además las autoridades municipales en conjunto con las universidades deben concretar una estrategia que permita potenciar la carrera municipal acompañado del ejercicio de dicho régimen en la práctica y a manera de planes pilotos.

d) Desde la perspectiva sectorial también hay reformas en marcha que deben apoyarse, caso de las reformas a la ley del fondo vial, legislación ambiental y del FHIS, la reformas a la ley de IHMA para el almacenamiento de granos a nivel local, reformas a la ley de minería y la creación de una nueva

ley general de aguas (recursos hídricos) con un criterio de sostenibilidad de las intervenciones institucionales.

e) Las reformas al marco jurídico de la descentración deben ser compatibles con aquellas que pretenden orientar en forma planificada y participativa el desarrollo económico, social, político, cultural y ambiental del país, por lo que debe apoyarse la creación de una nueva ley de planificación y del consejo responsable para su ejecución técnica y política.

6.2 Las Reformas Políticas Pendientes

Existe un clamor entre los actores de la descentralización, en especial la AMHON y las organizaciones de la sociedad civil, porque se impulsen reformas al sistema de elección popular y a sus mecanismos e instituciones. Estas reformas son contentivas de lineamientos de política que apuntan a lo siguiente:

- a) La elección en papeleta separada o en fecha distinta para alcaldes y diputados.
- b) La elección por voto popular del gobernador departamental.
- c) La participación efectiva de las mujeres y jóvenes en el proceso electoral y en las organizaciones políticas, creándose los mecanismos necesarios para ello.
- d) Reducción de los tiempos de campaña
- e) La despolitización de las instituciones y organismos responsables de la marcha del proceso electoral y del sistema de elección.

VII

LINEAMIENTOS PARA FACILITAR LA COMPLEMENTARIEDAD DE LA REFORMA SECTORIAL Y FORTALECER LOS EJES ESTRATEGICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

Hay necesidad de complementar la reforma sectorial del Estado e incidir en los procesos de desarrollo económico local, ordenamiento territorial, capacidad técnica de los municipios para asumir competencias públicas plenamente, acceder a recursos financieros y la participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones.

7.1 La Descentralización Sectorial

La aspiración que se busca es una mejor gestión y entrega de servicios y bienes públicos a la población a través de las instituciones de gobierno, municipalidades y demás actores locales, con mayores grados de eficiencia y equidad (caso particular de la salud, educación, agua y saneamiento, viabilidad). Igual a un aumento y dotación de la infraestructura social básica y productiva, mayor competitividad de la economía local con inversiones sostenibles y amigables con el ambiente, uso racional y equilibrado de los recursos en espacios poblacionales más seguros y habitables.

7.1.1. En Educación

El consenso nacional es que las políticas de reforma y modernización del sistema educativo buscan, entre otras cosas: a) aumentar las coberturas (en especial de la matrícula en los niveles preescolar y primario) ; b) mejorar la calidad de la educación que se brinda, y en general el perfil de salida del educando; c) mejorar la equidad, o sea que la educación llegue cada vez más a las familias de los estratos más pobres y reciban a la vez una educación de calidad y, d) mejorar la eficiencia en el sistema educativo, en especial lo relacionado con la disminución de la repitencia, el rezago y la deserción escolar.

En este orden, los lineamientos de la política de descentralización apuntan a lo siguiente:

- a) Potenciar las capacidades de las unidades de base en la atención educativa nacional, fortaleciendo el diseño curricular de la educación prebásica con una fuerte participación del voluntariado en educación y las asociaciones educativas y las municipalidades, para que los niños y niñas accedan a una educación integral. Los centros comunitarios de educación prebásica desarrollan procesos metodológicos interactivos con la niñez donde se analiza la capacidad física, emocional, lenguaje y la parte socio- emocional.
- b) La plena vigencia de Proyectos Educativos Innovadores (PEI) donde los actores educativos negocian, preparan, sistematizan y dan a conocer su proyecto educativo, acompañado de formas de gestión como las asociaciones de desarrollo educativo comunitario.
- c) Promover el modelo de escuelas educativas comunitarias para garantizar en forma efectiva el acceso y asistencia de los niños (s) de familias pobres a las mismas, donde las asociaciones y redes de educación y padres de familia tienen la competencia y/o responsabilizar de contratar a los maestros y supervisar sus labores.
- d) La desburocratización en la entrega de material educativo a los centros de educación departamental, municipal y comunitario; en tal sentido, se deberá organizar y fortalecer las sociedad de padres de familia para que puedan administrar el material y mobiliario educativo requerido.
- e) Fortalecimiento y ampliación de las competencias, funciones, recursos y poder de decisión de los directores distritales-municipales en educación.
- e) Una mayor participación de los gobiernos locales y asociaciones comunitarias en la educación no escolarizada (no formal), ya que este tipo de educación es más participativa e incluyente, y representa una alternativa educativa para aquella población que por diversas razones no ha tenido acceso a una educación formal.
- f) Trasladar capacidades técnicas del INFOP a gobiernos locales y asociaciones privadas y de interés social para transmitir conocimientos bajo diversas modalidades como la capacitación individualiza para la unidad productiva rural y la mecanización agrícola.
- g) La educación universitaria se está desconcentrando a otras regiones del país. Un área de interés a potencial es el fortalecimiento de la relación universidad-comunidad y de sus mecanismos de trabajo, programas y proyectos.

7.1. 2 En Salud

Las intervenciones de la política de salud tienen como objetivos: a) reducir la mortalidad materna e infantil; c) combate al dengue y la malaria; c) combate a la tuberculosis; d) la rehabilitación de la red hospitalaria; e) mejoramiento de la capacidad a administrativa y gerencia del sistema y secretaria de salud y, f) acceso a medicamentos en forma oportuna y transparente.

En este orden, los lineamientos de la política de descentralización apuntan a lo siguiente:

- a) Acercar más la red de servicios de salud a la población, implementando nuevos modelos de gestión pública y social.
- b) La renovación de la atención primaria en salud con énfasis en la salud familiar y comunitaria y el involucramiento activo de la población;
- c) Separar las funciones dirección y conducción del proceso, planificación y evaluación, regulación, vigilancia y gestión, donde la implementación de nuevos modelos de provisión de servicios con administración compartida, delegada o transferida, facilite la ejecución de proyectos y experiencias innovadoras de contratación de servicios de salud que permita mejorar el acceso a estos bajo condiciones de equidad, calidad y eficiencia.
- d) Otorgar mayores grados de autonomía administrativa y financiera a los gobiernos locales, no solo para coordinar el proceso de entrega de los servicios por un ente privado y organización social, sino también para evaluar los resultados obtenidos y el grado de satisfacción de la población.
- e) Fomentar intervenciones descentralizadas en atención primaria en salud (APS), caso de la promoción de la salud física, mental y de conductas saludables, vigilancia de la salud, protección del ambiente, agua segura y saneamiento básico y salud ocupacional. Es un modelo de atención basada en el trínomio de la persona, la familia y la comunidad.
- f) Masificar aquellas estrategias de atención en salud con el acompañamiento local que han probado su eficacia en la reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna, caso particular del AIN-C, los paquetes comunitarios, la administración de clínicas maternas infantiles por mancomunidades, el voluntariado en neumonía, redes de voluntarios en salud familiar y comunitaria, la atención de parto institucional, clubes o círculos de embarazadas, consejeros de IRA,s , los fondos comunitarios para medicamentos y las farmacias solidarias.
- g) Desarrollar pilotos y sistematizar experiencias sobre desconcentración de la red hospitalaria regional y de área con participación de actores locales (públicos y privados) y delegación de la prestación de ciertos servicios administrados por el nivel central.

7.1.3 En Agua Potable y Saneamiento

Uno de los principales objetivos de la reforma del sector agua y saneamiento, es garantizar acceso de la población a agua segura y saneamiento en condiciones de equidad y eficiencia, potenciando el rol de los actores locales, agentes privados y organizaciones sociales ligadas al sector. La Ley Marco crea una nueva institucionalidad con separación de funciones de dirección, planificación, regulación y gestión; y la política nacional para dicho sector, orienta el proceso de planificación y de traslado de los servicios, lo que se considera un paso importante para avanzar más rápido con la descentralización.

En este orden, los lineamientos de la política nacional de descentralización apuntan a lo siguiente:

- a) Actualizar y dar plena vigencia al Plan Estratégico de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS), como el principal instrumento de la reforma y descentralización del sector, para orientar las acciones y fortalecimiento de las instancias de coordinación, planificación y gestión de los recursos y servicios.
- b) Fortalecer y ampliar la capacidad del ERSAPS a nivel regional, departamental y municipal.
- c) Reconocer que las municipalidades deben ejercer la titularidad de los servicios de agua potable y saneamiento en forma directa o en asociación con agentes públicos y/o privados, previo un proceso de fortalecimiento y asesoría continúa en gestión, administración y capacidad técnica.

- d) Estableciendo de políticas e intervenciones diferenciadas por tipo de sistemas (metropolitano, ciudades intermedias, ciudades menores, rural concentrado y rural disperso) que reconozcan las características físicas, sociales, económicas y financieras y el rol que le toca jugar a cada actor involucrado, adecuando las modalidades de descentralización a cada uno de ellos.
- e) Fortalecer las Juntas Administradoras de Agua y organizaciones comunitarias con personería jurídica, para que ejerzan la preferencia en el otorgamiento de la autorización municipal para operar servicios de agua potable y saneamiento en sus comunidades.
- f) Aumentar la oferta de personal técnico en el sector, en especial los técnicos en operación y mantenimiento (TOM) y técnicos en agua y saneamiento (TAS), que viabilice la reforma del sector en los niveles locales, regionales y municipales.
- c) Dar plena vigencia a los mecanismos de participación ciudadana y autogestión de los servicios públicos a nivel de caseríos, aldeas y municipios; en el caso del agua potable y saneamiento, para ejercen la competencia de operar, dar mantenimiento y administrar los sistemas de las comunidades rurales y en las áreas peri urbanas en vías de desarrollo.

7.1.4 En Vialidad

Uno de los objetivos fundamentales de la reforma a largo plazo en este sector, es el de garantizar una red de caminos en buen estado con el mantenimiento oportuno que sirva a propósitos de desarrollo nacional, incluyendo la red terciaria-vecinal y de acceso a las comunidades rurales.

En este orden y en el marco del proceso de planificación estratégica de sector, los lineamientos de la política de descentralización apuntan a lo siguiente:

- a) Facilitar la coordinación institucional del ente rector y los gobiernos locales, para clarificar los roles de ambos en cuanto a la construcción, reparación y mantenimiento de la red vial, apoyado por un sistema de monitoreo y evaluación de proyectos, como de la georeferenciación de la infraestructura vial existente a nivel nacional, donde tenga participación tanto el sector privado como el sector social de la economía.
- b) El aseguramiento que las organizaciones locales, mancomunidades y municipalidades se organicen y capaciten para la gestión técnica, ejecución, mantenimiento y autosostenibilidad de infraestructura vial, así como en la gestión de financiamiento a nivel local.
- c) La ejecución de proyectos de carreteras y puentes derivados del programa nacional de inversión pública y mantenimiento rutinario de carreteras y caminos, y de la red vial vecinal, contará con una participación más activa de los gobiernos locales y agentes públicos y privados, en especial cuando estos proyectos estén orientados a restablecer la capacidad productiva del país y mejorar la comunicación y vías de acceso entre las diferentes comunidades.
- d) Una integración más amplia de los gobiernos locales, mancomunidades y actores sociales a programas y proyectos destinados a la construcción y/o rehabilitación de bordos de protección contra inundaciones, mejorar el cauce de los ríos, control de la erosión y sedimento, estaciones de monitoreo y a la vez evitar el efecto negativo de las lluvias que se den en las zona.

e) Ejecutar planes regionales de prestación de servicios de mantenimiento de la red de caminos por los actores locales, asignado el gobierno central con apoyo de la cooperación internacional el equipo de trabajo requerido y personal técnico.

f) Los permisos de rutas y permisos de operación de empresas de transporte cada vez más deben ser autorizados por los gobiernos subnacionales.

7.1.5 En Infraestructura

La dotación y mantenimiento de la infraestructura social básica es uno de los objetivos de la política nacional para este sector, siguiendo las orientaciones y prioridades establecidas en el programa de inversión pública del gobierno central.

En este orden, los lineamientos de la política de descentralización apuntan a los siguiente:

a) Todo el equipamiento social básico a nivel regional, departamental y municipal que realice el estado a través de sus instituciones y organismos especializados responderá a una **"demanda calificada"** por los propios gobiernos y organizaciones de la sociedad civil

b) La descentralización del ciclo de proyectos del FHIS con fortalecimiento de la capacidad técnica de las mancomunidades.

c) En la construcción y supervisión de los proyectos de la infraestructura social básica se dará amplia participación a las empresas de interés social y privadas, potenciando aquellas modalidades de descentralización que permitan mayor eficiencia, transparencia y ahorro de recursos.

d) Apoyar las iniciativas locales y regionales que cuentan con respaldo de organizaciones y agencias de cooperación internacional para ejecutar soluciones habitacionales de vivienda o "techo seguro", que movilizan a la población en la solución del problema y los recursos locales (soluciones alternativas).

e) Concretar alianzas entre el gobierno central, agentes privados y los consejos regionales, para una coordinación más estrecha con los gobiernos locales para el acceso y uso racional de los recursos requeridos para la construcción de las soluciones habitacionales; derechos de propiedad y legalización de predios; reubicación de población ubicada en zonas de riesgo; exoneración de impuestos; instalación de servicios sociales básicos y construcción de proyectos masivos de bajo costo con aportes de fuentes diversas.

f) La restauración de los centros turísticos del país será un esfuerzo conjunto de los gobiernos locales y las asociaciones de municipios; donde el gobierno central progresivamente irá transfiriendo capacidad técnica, competencias y recursos, dada la importancia de estas actividades para el desarrollo cultural local.

7.1.6 En Ambiente y Energía

La política ambiental de Honduras busca, entre sus propósitos más importantes, a) prevenir el deterioro ambiental; b) restaurar y mejorar la calidad ambiental (ecosistemas, calidad del aire, agua y suelos); y c) promover el ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos para una relación armónica entre la población, los recursos naturales y las actividades económicas. Se reconoce por la

política nacional de descentralización que el recurso hídrico es el elemento integrador, la unidad de gestión es la micro cuenta y la unidad política es el municipio.

En este orden, los lineamientos de la política de descentralización apuntan a lo siguiente:

a) Fortalecer la aplicación de la legislación ambiental a nivel municipal, transfiriendo y delegando recursos, tareas y responsabilidades para la implementación de la normativa ambiental.

b) Campañas masivas de promoción para inducir comportamientos en favor de la calidad ambiental, considerando incentivos económicos, en particular de mercado, como instrumentos importantes de la gestión ambiental descentralizada.

c) La creación y puesta en marcha de pequeños proyectos de energía renovable y obras de control de sedimentos, haciendo uso de nuevas técnicas que permitirá el óptimo aprovechamiento de los recursos hídricos, será una competencia de los gobiernos locales en conjunto con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil; en aquellos municipios de menor desarrollo relativo, categorizados como C y D, el gobierno central brindará asistencia técnica y capacitación especializada.

d) Los mega proyectos de generación de energía limpia y de producción de bio-combustibles, serán acompañados de una amplia participación de actores locales desde su diseño, identificando en forma conjunta sus riesgos, impactos y medidas de mitigación.

e) integrar y fortalecer el sistema nacional de información ambiental (SINIA) y sistema de gestión ambiental, definiendo claramente las funciones y roles de los actores regionales, departamentales y locales.

f) Conformación de estrategias de salida concensuada para las explotaciones mineras y de los recursos medioambientales conjuntamente con las comunidades, organizaciones de sociedad civil y gobiernos locales; que incluya además medidas de mitigación donde los actores tengan pleno conocimiento de ello.

7.1.7 En Economía y Competitividad²

La política de desarrollo del sector, enfatiza en el cumplimiento de tres objetivos fundamentales: a) transformación productiva y competitividad; b) combate a la pobreza y. c) seguridad alimentaria. La descentralización está concebida como un eje transversal de dicha política y, a la vez, como una estratégica que será incorporada a futuro como componente de cada programa o proyecto que se ejecute.

En este orden, los lineamientos de la política de descentralización apuntan a lo siguiente:

² En el sentido amplio el sector es el llamado sector económico, que en la práctica no existe como sector institucional; pero desde la perspectiva de la política de descentralización es importante considerarlo como tal ya que permite visualizar intervenciones más integrales para potenciarlo con la descentralización... Desde la perspectiva de los agentes privados, la economía y competitividad son uno solo sector, por lo que debe tratarse de esa manera.

- a) Potenciar los incentivos a la inversión privada local representada en las asociaciones de productores y cadenas agroalimentarias, para la ejecución de pequeños proyectores de riego y reservorios de agua para incrementar la producción y productividad.
- b) Los centros rurales de almacenamiento y acopio en las regiones y zonas productivas del país, deben recuperarse y construirse nuevos, para conformar un esquema de organización donde las asociaciones de productores y el gobierno a nivel regional, departamental o local comparten la administración de los mismos y se comprometen a facilitar este servicio para evitar pérdidas del grano y garantizar un abastecimiento oportuno.
- c) En el marco del RD-CAFTA, el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA) cuya competencia es la normativa en materia de control sanitario y fitosanitario y la calidad e inocuidad de los productos de consumo humano y de origen animal y vegetal, mediante la plena aplicación de la Ley Fitosanitaria, debe ser fortalecido a nivel regional con la firma de convenios entre un amplio abanico de actores públicos y privados.
- d) Promover la conformación de Alianzas Agroalimentarias entre los diversos actores públicos, privados y sociales, uno de los cuales es y será el gobierno local (municipal y mancomunidades) como también las organizaciones de la sociedad civil en él representadas.
- e) Una parte de los servicios de apoyo a la producción que brinda el Estado serán transferidos gradualmente a organizaciones e instituciones públicas y privadas locales, mediante convenios de cooperación con el Ministerio de Línea. En dichos convenios se establecerá la modalidad de entrega de los servicios y las normas regulatorias ejercidas por el nivel central.
- f) En el marco de la estrategia y programa de competitividad nacional, dar continuidad al programa de educación turística, donde municipios y comunidades receptoras se conviertan en actores-promotores del desarrollo turístico.
- g) La promoción de la constitución de fondos de inversión turística y garantía a la pequeña y mediana empresa, que posibilite la ejecución de proyectos innovadores y competitivos por las unidades económicas que puedan ser apoyadas por dichos fondos. Estos fondos serán alimentados con recursos de la cooperación externa, los propios agentes privados y las municipalidades a través de impuesto a las actividades comerciales relacionadas con la actividad turística.
- h) El concesionamiento de la explotación de recursos naturales, en especial mineros y forestales, contará con el concurso del gobierno municipal en conjunto con actores locales, para garantizar prácticas sostenibles que no pongan en riesgo la salud humana y hábitat natural de las personas, plantas y animales.

7.1.8 En Seguridad y Convivencia Social.

La política para este sector, tiene relación con la garantía plena del libre ejercicio de derechos y libertades a los habitantes del país, como la libertad de movilización, culto, asociación y participación, la protección de su vida, honra, bienes y la convivencia social armónica.

En este orden, los lineamientos de la política de descentralización apuntan a lo siguiente:

- a) Reconocimiento efectivo en las municipalidades de la función policial de emitir acuerdos y ordenanzas para ejercer competencias privativas en cuidado del ornato, el aseo e higiene del municipio; supervisión, control y regulación de espectáculos, establecimiento de recreación, garantizar el libre tránsito, señalamiento vial; la supervisión, control y regulación de restaurantes, bares, clubes, expendios de bebidas alcohólicas; la autorización y control de vendedores

ambulantes; permiso de apertura de negocios; comprobación de medidas especiales de seguridad; entre otros.

b) Fortalecimiento de las capacidades y transferencia de funciones y recursos a la política municipal para ejercer en forma efectiva sus competencias y proporcionar toda la información que necesita la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad para la prevención y combate del delito, en especial para municipios A y B. En los municipios C y D, el estado a través de sus órganos competentes seguirá ejerciendo estas competencias.

c) Amplios poderes a los jueces en los departamentos municipales de justicia para conocer de las infracciones a la ley de municipalidades, ordenanzas, plan de arbitrios, reglamentos, resoluciones y acuerdos de la corporación municipal. En los municipios C y D, el estado a través de sus órganos competentes seguirá ejerciendo estas competencias.

d) Armonizar las competencias de la Dirección de Tránsito con aquellas propias de las instituciones de la policía nacional, para que las intervenciones se complementen y no se dupliquen esfuerzos y recursos en el ámbito departamental, municipal y local.

e) Un programa integral de fortalecimiento y ampliación de la capacidad administrativa y física de centros de rehabilitación, detención de jóvenes y privacidad de libertad, manejados por gobiernos municipales y organizaciones de la sociedad civil para su reinserción efectiva a la sociedad con capacitación formal y no formal.

7.2 Fortalecimiento de los Ejes Estratégicos de la Descentralización

Los ejes estratégicos de la política de descentralización son a la vez en su mayor parte, los componentes fundamentales del programa de descentralización y desarrollo local de Honduras vigente, cuyo propósito fundamental es estimular el desarrollo local de manera descentralizada, con participación ciudadana, eficiencia, equidad y sostenibilidad.

7.2.1 Desarrollo Local y Ordenamiento Territorial

Una de las funciones indelegables del gobierno subnacional es el ordenamiento y delimitación de su espacio físico o territorio, que incluye aspectos relacionados con la extensión territorial, los recursos con que cuenta, los derechos de propiedad sobre la tierra, las características socio económicas de su población, el régimen de explotación, los valores y patrimonio cultural, etc.

En este orden, los lineamientos de la política de descentralización apuntan a lo siguiente:

a) Actualización y modernización permanente del catastro municipal, y la reglamentación para el uso del espacio físico, la delimitación geográfica y protección del hábitat de los grupos étnicos. Igual, debe potenciarse aquellas actividades productivas que de acuerdo a las características agro-ecológicas del suelo tienen ventajas competitivas.

b) Una alianza marco con el sector privado y las instituciones o fundaciones para la promoción de la inversión es fundamental para un mejor equilibrio entre las regiones y sus grupos poblacionales.

c) Promover y fortalecer los siguientes ejes y/ componentes del desarrollo local: a) fortalecimiento empresarial y de agencias económicas locales; b) producción agroalimentaria mediante alianza con actores públicos y privados; c) seguridad alimentaria; d) cultura y turismo; e) protección y pago por servicios ambientales.

d) Aplicación efectiva de la legislación ambiental vía creación de unidades ambientales, institucionales y municipales, transfiriendo y delegando recursos, tareas y responsabilidades para la implementación de la normativa ambiental.

e) Mayor y más efectiva participación ciudadana en los procesos de consulta pública vinculada a la Evaluación de Impactos Ambientales, perfeccionando la distribución de información relevante y los procedimientos de consulta sobre la base de las experiencias exitosas, y ampliando la delegación de la gestión de las áreas protegidas a organismos de la sociedad civil o a cualquier otra instancia o mecanismo existente.

f) La reconstrucción y fortalecimiento del gobierno regional o territorial, en tanto constituye el nivel intermedio de decisión política, coordinación y planificación. Es un nivel MESO que sirve de intermediario entre lo nacional y lo local o municipal.

7.2.2 Fortalecimiento Institucional y desarrollo de las capacidades locales

La política nacional de descentralización necesita de intervenciones institucionales que permitan aumentar la capacidad administrativa y técnica de los gobiernos y actores locales, para garantizar una mejor gestión y el ejercicio pleno de las competencias, funciones y el uso racional y transparente de los recursos transferidos.

En este orden, los lineamientos de la política de descentralización apuntan a lo siguiente:

a) Ejecución de programas institucionales diferenciados por tipo de municipio que aumenten las capacidades técnicas, de información, sociales y administrativas-financieras de los gobiernos y actores locales para enfrentar la descentralización, incluyendo la capacitación integral para la transición de autoridades municipales y mancomunidades.

b) Vigencia de un **convenio marco** al interior de la CEDE, donde la UTD del Ministerio de Gobernación y Justicia y la Dirección Ejecutiva de AMHON serían los responsables de formular los programas, gestionar los recursos, darle seguimiento y evaluarlos.

c) La priorización de las áreas de interés o componentes de los programas de fortalecimiento institucional regional (agrupa varios municipios y mancomunidades) deben incluir lo siguiente:

- 🚩 Los procesos de planificación estratégica territorial, regional, departamental y municipal
- 🚩 El proceso de planificación del ciclo de proyectos, incluyendo la gestión de recursos con las agencias y organismos de cooperación externa.
- 🚩 La gerencia municipal, que incluye la estructura organizativa y los mecanismos de coordinación, administración financiera, administración tributaria, sistema de información,

ejercicio de competencias, modalidades de financiamiento y gestión de los servicios públicos, manejo de contratos de concesión, conformación de empresas mixtas, manejo del marco legal de la descentralización, participación comunitaria, seguridad ciudadana, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, uso de los recursos naturales.

- 🌈 Promoción y protección de la cultura y del ambiente, que incluye el mapeo cultural y ambiental local, organización de la comunidad para la promoción y protección de los valores culturales y medio-ambientales, diseño y gestión técnica y financiera de proyectos, marcos institucionales y jurídicos.

7.2.3 Descentralización Fiscal y Finanzas Municipales

Existe un reconocimiento que la base económica de la mayoría de los municipios de honduras es débil, por lo que es necesario que los gobiernos locales generen sus propios ingresos haciendo un uso óptimo de los recursos con que cuentan.

En este orden y para hacer un uso más adecuado de las trasferencias y recursos a los gobiernos locales y mejorar el acceso a financiamiento, los lineamientos de la política de descentralización apuntan a lo siguiente:

a) **Clarificación y divulgación de los mecanismos de transferencias intergubernamentales.**

Una de las bondades de las transferencias intergubernamentales e incluso de los recursos de coparticipación en proyectos de desarrollo municipal y rural, es que deben ser complementarios al esfuerzo local, no sustitutos; caso contrario, los usuarios de los servicios públicos no se sentirán muy motivados a pagar los impuestos puntualmente si saben que todo se cubre con lo que trasfiere el gobierno central.

b) La eliminación de las llamadas **transferencias discrecionales**, o sea aquellas que se entregan independientemente de un presupuesto de ingresos de los gobiernos locales que les permita predecir sus gastos y ajustes. En tal sentido, quien asigna las transferencias debe establecer reglas claras y considerar la propia asignación de recursos de los gobiernos locales establecida en los planes de desarrollo municipal, los POA-presupuesto y los proyectos por sectores (salud, educación, agua y saneamiento, infraestructura, etc.).

c) La vigencia de un sistema de transferencias intergubernamentales estable y transparente. En esto, el principio de la **equidad fiscal** que consiste en que todos los municipios por igual debe tener acceso a la misma cantidad de recursos para sufragar bienes públicos considerando su carga tributaria es importante; también lo es el principio de la **eficiencia**, donde los ciudadanos esperan que los beneficios que se otorguen sean mayores al pago que hacen por sus impuestos.

d) **La clarificación de la normativa jurídica e institucional sobre criterios para eficientar el gasto.** El criterio a tomar en cuenta es la identificación de la responsabilidad de la asignación, o sea a quién le corresponde asignar los recursos. Se aspira a que cada vez más, en función de las competencias públicas transferidas por el gobierno central, los gobiernos locales puedan decidir sobre que financiar, a quien financiar y cuanto financiar, considerando niveles mínimos de eficiencia en el gasto.

e) **El esfuerzo fiscal local debe ser ley.** Otro criterio de política fiscal para asignar los recursos por concepto de transferencias municipales, es el denominado "esfuerzo fiscal", o sea las acciones que ejecutan los gobiernos locales por aumentar sus ingresos como resultado de mejoras en la captación de impuestos o tasas y racionalidad en el uso de los recursos del municipio. Este criterio debe ser tan importante como el criterio de población, la situación socio económica de está y grado de desarrollo del municipio. La eficiencia que da la aplicación del criterio de esfuerzo fiscal debe considerarse también cuando se trata de cofinanciar programas y proyectos por el gobierno central, donde lo que prevale es el criterio de pobreza.

f) La base tributaria del municipio será ampliada para permitir la captación de más ingresos por el desarrollo de actividades turísticas, uso de tierras agroforestales, desarrollo de infraestructura vial y equipamiento social; ello será parte de una reforma más amplia del sistema tributario municipal.

g) Como uno de los compromisos asumidos en el Pacto Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local, será constituido el Fondo de Desarrollo Municipal y de Compensación Interterritorial, focalizado en las regiones con menor índice de desarrollo humano y población en situación de pobreza, en las comunidades rurales y urbanas marginales de los municipios, cuyos recursos serán asignados anualmente en el presupuesto de ingresos y egresos de la República bajo criterios de eficiencia fiscal y con aportes de la cooperación internacional, el gobierno central, los propios gobiernos locales y población beneficiaria de los proyectos

7.2.4 Participación Ciudadana y Gobernabilidad

Existe un compromiso manifiesto entre los actores de la descentralización por promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de una participación ciudadana efectiva y necesaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos buscados con la descentralización en un marco de gobernabilidad democrática.

En este orden, los lineamientos de la política nacional de descentralización apuntan a lo siguiente:

a) Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y expresión de demanda como los consejos de desarrollo municipal (CODEM), los consejos de participación ciudadana, las mesas de transparencia, los consejos de desarrollo local, las comisiones de desarrollo departamental, las comisiones de ordenamiento territorial, los consejos de alcaldes o gobiernos municipales infantiles, las comisiones departamentales y municipales de la juventud, comisiones municipales para protección de derechos de la mujer, consejos regionales de vivienda solidaria, los foros y espacios regionales de la ERP, otros.

b) Promover la participación conciente y organizada de la población, dando continuidad periódicamente a mecanismos de expresión de demanda social y política como el Plesbicito y el Referéndum.

c) Institucionalizar la gobernanza local en todo el proceso de planificación del desarrollo municipal y en el ciclo de los programas y proyectos que se ejecutan por instituciones sectoriales con apoyo de la cooperación internacional; particularmente la rendición de cuentas, el acceso y publicación de la información generada y las auditorías sociales.

d) Desarrollar procesos de incidencia política y social para exigir y dar plena vigencia a las candidaturas independientes con procedimientos transparentes y no onerosos, la reducción del número de diputados, reducción del tiempo de las campañas políticas y el control del financiamiento o gasto; igualdad de oportunidades para la mujer en las nominaciones y su cumplimiento; despolitización de los órganos contralores del Estado y sus representantes; y eliminar las inmunidades para empleados públicos y aspirantes a cargos de elección popular.

e) Las redes de protección social o solidaria deberán ser masificadas en cada región, departamento y municipio para ayudar a aquella población en situación de pobreza e indigencia a superar dichas calamidades. Los recursos asignados a estos programas gradualmente deben de irse trasladando a la administración departamental y municipal y organizaciones de la sociedad civil, bajo la coordinación, regulación y control de la (s) institución del gobierno central competente.

7.2.5 Asociativismo Municipal³

El asociativismo municipal ha sido concebido como una estrategia conjunta de intervención de dos o más municipios para solucionar problemas comunes, gestionar recursos y proyectos para beneficio de sus habitantes y tener mayor capacidad de incidencia en las decisiones que les afectan.

En este orden, los lineamientos de la política de descentralización apuntan a lo siguiente:

- a) el desarrollo de una estrategia de intervención bajo el enfoque del abordaje de problemas comunes entre municipios;
- b) la promoción de la gestión municipal y de gobierno con base al ordenamiento territorial;
- c) la construcción de municipios competitivos y amigables con el ambiente;
- d) promover las políticas, estratégicas y planes de la descentralización;
- e) generar economías de escala en la prestación de servicios públicos;
- f) aumentar la capacidad municipal en la captación de recursos financieros internos y externos y ejecución de proyectos multisectoriales;
- g) aumentar la capacidad de posicionamiento, negociación y de incidencia de los municipios en los mecanismos de coordinación institucional;
- h) minimizar el clientelismo y partidismo político en las acciones que se ejecuten;
- i) sistematizar las experiencias y replicarlas en otras regiones del país.

VIII

LOS ACTORES DE LA DESCENTRALIZACION Y SUS ROLES

En este marco, la puesta en práctica de una política nacional de descentralización corresponde a los actores de al misma, sean estos públicos, privados, institucionales o políticos. Un aspecto a considerar en la identificación de los actores y sus roles, es el grado de representatividad de los mismos y su capacidad para incidir en el proceso de toma de decisiones. Interesa la vigencia de los

³ Este eje estratégico no aparece como tal dentro del PRODDEL, y la AMHON lo considera como parte del eje Desarrollo Local y Ordenamiento Territorial. La práctica y las investigaciones que se han realizado demuestran que el asociativismo municipal es más que eso y que observa una dinámica más amplia. Además, las mancomunidades son un actor importante para ejecutar la política de descentralización.

actores y como ellos se apropian del rol que deben cumplir. Es esto, es necesaria la puesta en marcha de un plan de fortalecimiento de los actores de la descentralización y de los mecanismos de coordinación existentes.

8.1. Actores Institucionales⁴. Los actores institucionales del proceso descentralizador están constituidos por las instituciones de gobierno y unidades responsables de la coordinación del mismo.

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

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

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

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

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

8.2 Actores Locales

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

⁴ Existen otros actores vinculados al proceso descentralizador como el Tribunal Superior de Cuentas e Instituto de Acceso a la Información, pero que sus intervenciones no están supeditadas o son complementarias a las que realizan los otros actores. Ambos actores tienen competencias y realizan su trabajo independientemente de las competencias y trabajo de la CEDE, AMHON o UTD.

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

8.3 Actores Multisectoriales

8.3.1 Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado (CEDE). Es la instancia de decisión política de la descentralización, responsable de discutir y aprobar la política de descentralización, leyes, acuerdos y demás instrumentos, así como la búsqueda de consenso entre el gobierno central que transfiere la competencia y las alcaldías que la reciben. En la actualidad, la CEDE está representada por igual miembros de AMHON que las instituciones de gobierno, por lo que debe evaluarse esta paridad en función de los objetivos buscados y el logro del consenso.

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

8.4 Actores Políticos y Sociales

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

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

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

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

8.5 Actores Externos

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

GRAFICO N.1



IX

ESTRATEGIA PARA OPERACIONALIZAR LA POLÍTICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

La estrategia operativa de la política de descentralización parte del reconocimiento que está no es un fin en si misma, sino un medio o instrumento para alcanzar importantes objetivos y propósitos de desarrollo nacional.

8.1 Integración de Instrumentos

Los actores de la descentralización deben reconocer que la política es parte de un esfuerzo más amplio que integra la misma al plan de país, a la estrategia de descentralización, al plan nacional de descentralización, al programa de desarrollo, programa de inversiones y agenda mínima. La experiencia ha demostrado que uno o varios de los instrumentos no son suficientes, y que debe pensarse en un proceso de más alcance que necesita de la formulación y aprobación de todos ellos.

8.2 Campaña de Socialización

Un vez aprobada por la CEDE, y sancionada favorablemente por la Presidencia de la República, debe realizarse una campaña masiva de socialización al interior de los ministerios de línea, alcaldes, sociedad civil y cooperantes. La idea es que se conozca la política, pero más que eso los grados de incidencia en sus intervenciones.

8.3 Convenio Marco para Compatibilizar las Intervenciones Sectoriales

En el ámbito de la planificación territorial y de los mecanismos de coordinación existentes, la SGJ debe avanzar en una estrategia para integrar las intervenciones sectoriales de la descentralización dentro del paraguas del ordenamiento territorial, incluyendo los instrumentos de planificación a todo los niveles de gobierno. Lo territorial es suprasectorial y debe integrar y compatibilizar las intervenciones institucionales con aquellas de los demás actores públicos y privados. En este sentido, y en el marco de la Agenda Mínima, debe elaborarse un plan de trabajo con metas e indicadores de avance, incluyendo un presupuesto mínimo para ello.

8.4 Reforma de Consenso.

Hay varias reformas en marcha en materia de descentralización, la principal es la reforma a la ley de municipalidades que promueve AMHON. Estas reformas deben ser concertadas y compatibilizadas con los esfuerzos del gobierno central por crear una cultura del desarrollo municipal y local, contenido en una nueva ley de municipalidades. Las reformas deben ser compatibles con la política y orientaciones del plan de país, y no deben contraponerse o estar al margen de estas; es más, las reformas concertadas y de consenso se derivan de aquellas. En este sentido, y en el marco de la Agenda Mínima, debe elaborarse un plan de trabajo con metas e indicadores de avance, incluyendo un presupuesto mínimo para ello.

8.5 Capacitación Municipal

Debe acompañarse a los gobiernos locales en el fortalecimiento de su capacidad administrativa, financiera y técnica en apoyo a la implementación de la política nacional de descentralización. El Programa Nacional de Capacitación y Desarrollo Municipal será el principal instrumento para ello, por lo que debe fortalecerse con nuevos proyectos regionales, municipales y locales.

8.6 Procedimiento para la Recepción de Competencias. La SGJ con apoyo de SEFIN y en conjunto con los gobiernos locales (municipios y mancomunidades) y departamentales, definirá el procedimiento para la recepción de las competencias transferidas. En esto debe quedar claro cuales son estas competencias, la modalidad de descentralización, la fuente y recursos que acompañan la transferencia, la capacitación previa para su ejercicio, el esfuerzo fiscal local requerido, el tiempo

efectivo de la ejecución del proceso de transferencia (s) y responsables, los criterios para medir eficiencia, equidad, sostenibilidad y transparencia en el uso de los recursos, otros.

8.7 Diálogo con los Gremios.

Se hace necesario "abrir un espacio de diálogo con los sectores gremiales opuestos al proceso y con otros actores políticos". En el seno del FTD debe discutirse las bondades de la descentralización como instrumento para avanzar en la democratización del país, reducir la pobreza y ampliar las oportunidades de participación de la población en las instancias de decisión del gobierno, contrapuesta la visión de los gremios que mira la descentralización como sinónimo de privatización. Igual "considerar los derechos laborales de los trabajadores en los "modelos" de delegación y desconcentración. Identificar alternativas que impliquen un trato justo y apegado al derecho".

8.8 Descentralización y la ERP. La política nacional de descentralización complementa las intervenciones para el cumplimiento de las metas ERP y del milenio, por lo que es parte integral de aquella. Las relaciones de coordinación y cooperación con el CCERP deben ser fortalecidas, a efecto de garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas buscados.

8.9 Armonización con la Cooperación. Es importante garantizar la continuidad de las mesas sectoriales y de cooperantes como mecanismo de Apropriación, Armonización y Alineación de las intervenciones de la cooperación con las políticas e intervenciones de las instituciones de gobierno y municipalidades, teniendo como marco de referencia los instrumentos de política del proceso descentralizador, las orientaciones conceptuales y estratégicas del Plan de Nación de largo alcance, la ERP y las metas del Milenio.

8.10. Documentación y sistematización del proceso. La descentralización y la aplicación de la política misma, es un proceso de largo alcance que se nutre de las experiencias y proyectos que se ejecutan. La SGJ a través de la UTD y con apoyo de la cooperación externa debe liderar un proyecto de documentación y sistematización del mismo, que establezca correctivos sobre la marcha pero que también sirva de referencia para nuevos procesos, programas, proyectos y experiencias de los actores.

Bibliografía

- ✚ Rafael Gómez Ch "Análisis del Marco Jurídico de la Descentralización". Documento N. 1. SGJ, Informe de Consultoría. Tegucigalpa, Honduras, 2007.
- ✚ Rafael Gómez Ch. "Estado de la Situación de la Descentralización. Documento N. 2. SGJ, Informe de Consultoría. Tegucigalpa, Honduras, 2007.
- ✚ Javier Suazo "Política Sectorial de Agua y Saneamiento". (Informe final). CONASA, Tegucigalpa, Agosto de 2007.
- ✚ Javier Suazo/Gustavo Irías "Política Nacional de Descentralización (Documento Soporte). SAG-UTD, Tegucigalpa, Junio de 2008.
- ✚ Ley de Municipalidades, su Reglamento y Anexos. SGJ, Tegucigalpa, Honduras.
- ✚ Ley de Policía y Convivencia Social. Decreto N. 226-2001. Tegucigalpa, Honduras.
- ✚ AMOHN, "Propuesta de la AMHON para ser incorporadas en la política nacional sobre descentralización. Tegucigalpa, Agosto de 2008.
- ✚ Ley Marco Para el Desarrollo Integral de la Juventud. Tegucigalpa, 2007.
- ✚ Política Nacional de la Juventud 2007-2030. Tegucigalpa, Mayo de 2008
- ✚ Política Nacional de la Mujer. Tegucigalpa, Honduras, 2005.
- ✚ Plan Nacional de Salud 2021, Secretaria de Salud, Tegucigalpa, 2006.
- ✚ Política Nacional de Salud 2006-2010, Secretaria de Salud, Tegucigalpa, 2007
- ✚ Estrategia Nacional de Competitividad. Honduras 2008-2012. FIDE, Tegucigalpa, mayo de 2008.
- ✚ Anteproyecto de Reformas a la Ley de Fondo Vial. Tegucigalpa, Junio de 2008.
- ✚ Partido Liberal de Honduras "Visión del Poder Ciudadano para Transformar a Honduras". Tegucigalpa, Noviembre de 2005.
- ✚ Elsa Palou "Análisis de la Situación de Salud de Honduras y sus Determinantes". Tegucigalpa, Abril de 2008.
- ✚ Plan Estratégico del Sector Educación 2015, Secretaria de Educación, Tegucigalpa, 2006.

- ✚ Entrevista con Mario Mejía, técnico de la UPEG de Educación, sobre la reforma del sector educación y la descentralización. Tegucigalpa, 19 de Agosto de 2008.
- ✚ Entrevista con Ing. Rodolfo Ochoa, Jefe de la División de Planificación y Desarrollo del SANAA, Tegucigalpa, 19 de Agosto de 2008.
- ✚ Resumen de los comentarios y observaciones de personal de UTD al documento borrador de política nacional de descentralización. Tegucigalpa, Agosto, 2008.
- ✚ Resumen de los comentarios del Lic. Ronald Fiallos a la propuesta del documento borrador de la política y su relación con la propuesta de AMHON. Tegucigalpa, Agosto de 2008.
- ✚ Plan Sub-sectorial para la reducción de la mortalidad materna y en menores de cinco años. Secretaria de Salud, Tegucigalpa, 2007.
- ✚ Política Ambiental de Honduras, Tegucigalpa, Serna, 2006.
- ✚ Plan Estratégico Operativo del Sector Agroalimentario (2006-2010). SAG, Tegucigalpa, D, C, 2006.
- ✚ Presentación de los proyectos de competitividad rural. SAG-UCES, julio de 2008.
- ✚ Conclusiones del evento sobre socialización de la política nacional de descentralización con niñez y juventud. UTD-UNICEF, Tegucigalpa, Agosto de 2007.
- ✚ PNUD-UTD "Situación Actual de las Mancomunidades de los Municipios de Honduras". Tegucigalpa, 2007.
- ✚ Pacto Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local. AMHON, 2005.
- ✚ SGJ" Agenda Mínima de Descentralización". (Versión Ejecutiva). Tegucigalpa, Abril de 2008.
- ✚ SGJ-UTD "Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL). Tegucigalpa, D, D, Octubre de 2002.
- ✚ Código de la Niñez y de la Adolescencia (decreto N.73-96). Republica de Honduras.
- ✚ Dennis Rondinelli "Analyzing Decentralization Policies in Developing countries: politica-economy framework. Development and Change.1989.
- ✚ Alberto Maldonado "Conceptos sobre Descentralización". Universidad de los Andes, CIDER, Colombia, junio de 2006.
- ✚ Ana Jacir. Recomendaciones para la implementación de la estrategia de participación comunitaria y descentralización de los servicios educativos, 2004.
- ✚ Cesar Carlos Vera. Consultoría para estructurar los esquemas de financiamiento municipal en Honduras (donaciones y préstamos) y proponer una política financiera para las inversiones municipales. Noviembre 2007.
- ✚ Juan Enrique Opazo. Análisis- descentralización del sector de educación en Honduras. Diciembre 2007

- ✚ Honduras: Bases para un plan de nación. Abril 2008
- ✚ AMHON "Anteproyecto de Reforma a la Ley de Municipalidades". Tegucigalpa, Abril de 2008.
- ✚ AMHON" Anteproyecto de Ley de Servicio Civil Municipal".Tegucigalpa, Abril de 2008.
- ✚ Estatutos de la Asociación de Municipios de Honduras. Tegucigalpa, AMHON.
- ✚ AMHON "Plan Estratégico Institucional- PEI-2007-2011. Tegucigalpa, 2006.
- ✚ Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaria de Salud y la AMHON". Tegucigalpa, Enero de 2008.
- ✚ Estrategia de Reducción de la Pobreza (Diagnóstico Preliminar). Tegucigalpa, Honduras, marzo de 2000.
- ✚ Secretaria de la Presidencia. ERP (actualizada), 2006.
- ✚ Sócrates Rizzo. Estudio para proponer una estrategia de descentralización fiscal en el marco de la ERP. Octubre 2003.
- ✚ "Política Nacional de Descentralización ". Secretaria Técnica de la Presidencia de la República, El Salvador, Julio de 2007.
- ✚ "Política Nacional de Descentralización Orientada al Desarrollo Local". República de Nicaragua, Agosto de 2006.
- ✚ "Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo. República de Guatemala, 2007.
- ✚ Varios autores. Honduras. Propuesta de estrategia de descentralización de servicios públicos sector agua y saneamiento. Informe final. Octubre 2002.
- ✚ Varios autores. Honduras. Propuesta de estrategia de descentralización de educación. Informe final. Octubre 2002.
- ✚ Varios autores. Honduras. Propuesta de estrategia de descentralización de salud. Informe final. Octubre 2002.
- ✚ Varios autores. Honduras. Propuesta de estrategia de descentralización de transporte y viabilidad. Informe final. Octubre 2002.