

Tabla de contenidos

Tabla de Cuadros, diagramas, mapas y figuras	9	
Presentación	15	
Introducción	19	
Capítulo I	El Observatorio de Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana	25
Introducción		25
1.1	Sobre el concepto y los objetivos de un observatorio temático	25
1.2	El Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM) como herramienta estratégica para la toma de decisiones político institucionales	25
1.3	Construcción de la agenda temática	29
1.4	Modelo y componentes del OdAM	29
1.5	Construcción conceptual del OdAM	30
1.6	Gestión municipal y autonomía municipal según las declaraciones internacionales	30
Capítulo II	Taxonomía de la agenda temática del Observatorio de Autonomía Municipal	33
Introducción		33
2.1	¿Qué es un área de medición para el OdAM?	34
2.1.1	Definición de las áreas de medición del OdAM	35
2.1.2	Características del modelo de autonomía municipal	38
2.2	Desagregación temática del OdAM	38
2.2.1	Concepto de medición y construcción de los temas	40
2.2.2	Proceso de validación de las áreas de medición del OdAM	42
2.2.3	Temas de medición para el área de autonomía política	44
2.2.4	Temas de medición para el área de autonomía administrativa	44
2.2.5	Temas de medición para el área de autonomía financiera	47
2.2.6	Las principales líneas de acción según los temas de medición	47
2.2.7	Mapeo de instituciones que generan información	48

Capítulo III Distorsiones jurídico-institucionales que condicionan el cumplimiento de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana

Introducción	49
3.1 Antecedente: proceso de sedimentación de las distorsiones institucionales	50
3.2 Base conceptual	52
3.2.1 Dispersión y vacíos en el marco jurídico	52
3.2.2 Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía municipal	53
3.2.2.1 Distorsiones jurídicas	53
3.2.2.2 Distorsiones institucionales	54
3.3 Distorsiones jurídico-institucionales: una visión global de los casos de Centroamérica y República Dominicana	55
3.4 Distorsiones jurídicas e institucionales de la Autonomía Municipal en Guatemala	58
3.4.1 Distorsiones jurídicas de la autonomía financiera	59
3.4.2 Distorsiones jurídicas de la autonomía política	59
3.5 Distorsiones jurídicas e institucionales de la Autonomía Municipal en Honduras	61
3.5.1 Distorsiones de la autonomía municipal según la Constitución de la Republica de Honduras (1982)	61
3.5.2 Distorsiones de la autonomía municipal según la Ley de Municipalidades (Decreto N° 134-90)	62
3.5.3 Distorsiones de la autonomía municipal según otras leyes	62
3.5.3.1 Distorsiones de la autonomía municipal, limitaciones jurídico-institucionales (Ley de Minería, Decreto N° 291-98)	62
3.5.4 Conclusiones	62
3.6 Distorsiones de la autonomía municipal en El Salvador	63
3.6.1 Distorsiones jurídico-institucionales en la autonomía política	63
3.6.2 Distorsiones jurídico-institucionales en la autonomía administrativa	63
3.6.3 Distorsiones jurídico-institucionales en la autonomía financiera	64
3.7 Distorsiones de la autonomía municipal en Nicaragua	64
3.7.1 Las distorsiones jurídicas en la autonomía financiera y política	65
3.7.2 Las distorsiones jurídicas en la autonomía administrativa	65
3.8 Distorsiones de la autonomía municipal en Costa Rica	67
3.8.1 Distorsiones de la autonomía municipal según la Constitución Política de la República de Costa Rica y Código Municipal	67

3.8.1.1	Distorsiones jurídicas de la autonomía política	68
3.8.1.2	Distorsiones jurídicas de la autonomía administrativa	68
3.8.1.3	Distorsiones jurídicas de la autonomía financiera	69
3.9	Distorsiones de la autonomía municipal en Panamá	70
3.9.1	Distorsiones jurídicas de la autonomía administrativa	70
3.9.2	Distorsiones jurídicas de la autonomía financiera	72
3.9.3	Distorsiones jurídicas de la autonomía política	72
3.10	Distorsiones de la autonomía municipal en República Dominicana	73
3.10.1	Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía política municipal	73
3.10.2	Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía administrativa	74
3.10.3	Distorsiones jurídicas e institucionales de la autonomía financiera	77
Capítulo IV: Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana		
Introducción		79
4.1	Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal	80
4.2	Figura del alcalde(sa) según sus atribuciones	83
4.3	El Concejo o Corporación Municipal y sus atribuciones	84
4.4	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal	85
4.5	La capacidad de planificación y generación de políticas públicas locales	84
4.6	Proceso de la política pública	87
4.6.1	Proceso de formulación y aprobación de los presupuestos municipales y los planes de inversión anual	88
4.7	Tendencias regionales	90
4.7.1	La relación entre concejo municipal y el alcalde(sa)	92
4.8	Relacionamiento entre el alcalde(sa) con el concejo municipal en Guatemala	96
4.8.1	La figura del alcalde(sa)	97
4.8.2	La figura del alcalde(sa) Auxiliar o alcalde(sa) indígena	99
4.8.3	El concejo municipal	100
4.8.4	Vínculos determinantes en la toma de decisiones	100
4.8.5	El Presupuesto Municipal	100
4.9	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Honduras	102

4.9.1	La figura del alcalde(sa) en Honduras	103
4.9.2	La corporación municipal y los planes operativos anuales	103
4.9.3	Los planes de inversión municipal	104
4.10	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en El Salvador	106
4.10.1	Planes operativos anuales municipales	109
4.11	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Nicaragua	109
4.11.1	Relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal	110
4.11.2	Funciones del concejo municipal	111
4.11.3	Funciones del alcalde(sa)	111
4.11.4	Relaciones entre funciones del concejo municipal con alcalde(sa)	112
4.11.5	La elaboración del presupuesto y la programación de las inversiones en los municipios con el modelo participativo del Poder Ciudadano	112
4.12	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Costa Rica	114
4.12.1	La figura del alcalde(sa) en Costa Rica	114
4.12.2	Conformación del concejo municipal en Costa Rica	115
4.13	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en Panamá	118
4.13.1	El alcalde(sa) y el Concejo conforman el gobierno municipal	118
4.13.2	Atribuciones del alcalde(sa)	119
4.13.3	Los Consejos Municipales y sus atribuciones	121
4.13.4	Nuevas funciones e instrumentos de planificación norman la relación alcalde(sa)-concejos municipales, con la ley N° 37 que descentraliza la Administración Pública	122
4.13.5	Los Planes Operativos Anuales y los Planes de Inversión Municipal	123
4.14	Grado de relacionamiento del alcalde(sa) con el concejo municipal en República Dominicana	124
4.14.1	El ayuntamiento	124
4.14.2	El concejo municipal	124
4.14.3	El síndico o alcalde(sa) municipal	125
4.14.4	Relación alcalde(sa)-concejo	125
4.14.5	Proceso de aprobación del presupuesto	125

Capítulo V: Distorsiones de coordinación político institucional a lo interno del municipio **129**

Introducción	129
5.1	Diseño institucional y políticas públicas locales
	130

5.2	Tendencias regionales en materia de distorsiones municipales internas para la toma de decisiones	148
5.3	Distorsiones de la coordinación político institucional a lo interno del municipio en Guatemala	154
5.4	Distorsiones de la coordinación político institucional a lo interno del municipio en Honduras	157
5.5	Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en El Salvador	162
5.6	Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en Nicaragua	163
5.7	Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en Costa Rica	165
5.8	Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en Panamá	170
5.9	Distorsiones políticas de coordinación político institucional a lo interno del municipio en Panamá	173

Capítulo VI Distorsiones político institucionales externas 183

Introducción		183
6.1	Tipos de relaciones inter-organizacionales	183
6.2	Fondos de inversión social	188
6.3	Gobernaciones Departamentales	188
6.4	Partidas específicas	192
6.5	Institutos de Fomento Municipal	194
6.6	Distorsiones políticas externas en Guatemala	195
6.6.1	Los Fondos Sociales de Inversión -FIS-	198
6.6.2	Los gobernadores y su relación con la toma de decisiones a nivel local	199
6.6.3	Los Diputados distritales	200
6.6.4	Instituto de Fomento Municipal (INIFOM)	202
6.7	Distorsiones políticas externas en Honduras	203
6.7.1	Fondo de inversión social	204
6.7.2	El Gobernador Departamental	205
6.7.3	Diputados del Congreso Nacional	207
6.7.4	Consideraciones finales	208
6.8	Distorsiones políticas externas en El Salvador	208
6.8.1	El FISDL en la capacidad de toma de decisiones municipales	210
6.8.1.1	Los fondos de inversión social para el desarrollo municipal	210
6.8.1.2	Vinculación de las municipalidades para la ejecución de fondos	211
6.8.2	Las gobernaciones en la capacidad de toma de decisiones municipales	212

6.8.3	Relación entre ISDEM y los gobiernos locales	212
6.8.3.1	Presupuesto del ISDEM	214
6.8.4	Sistema de seguimiento de las inversiones municipales	214
6.9	Distorsiones políticas externas en Nicaragua	215
6.9.1	Los Consejos Regionales Autónomos	216
6.9.1.1	Atribuciones regionales	216
6.9.2	Fondos de Inversión	218
6.9.3	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	218
6.9.4	Relación con AMUNIC	219
6.10	Distorsiones políticas externas en Costa Rica	219
6.10.1	Fondos de inversión social	219
6.10.2	Programa de delegados presidenciales y coordinadores provinciales	220
6.10.3	Partidas específicas	221
6.10.4	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	222
6.10.4.1	Relación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y la Unión Nacional de Gobiernos Locales	225
6.11	Distorsiones políticas externas en Panamá	225
6.11.1	Los órganos sub nacionales y su reconocimiento en el marco jurídico	225
6.11.1.1	Los Consejos Provinciales	226
6.11.1.2	Las Juntas Técnicas Provinciales	226
6.11.2	Las Gobernaciones	227
6.11.3	Las Comarcas Indígenas	228
6.11.4	El Fondo de Inversión Social	228
6.12	Distorsiones políticas externas en República Dominicana	229
6.12.1	El Fondo de Inversión Social	229
6.12.2	Los Gobernadores Civiles	231
6.12.3	Las partidas específicas de los legisladores	232
6.12.4	Institutos de Fomento Municipal	232

Tabla de cuadros, diagramas, mapas y figuras

Figuras

Capítulo I El Observatorio de Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana

Figura No. 1.1	Construcción de la agenda temática	29
----------------	------------------------------------	----

Capítulo II Taxonomía de la agenda temática del Observatorio de Autonomía Municipal

Figura N° 2.1	Centroamérica y República Dominicana: características generales del municipio contenidas en las constituciones políticas y códigos o leyes municipales	36
Figura N° 2.2	Centroamérica y República Dominicana: características generales del municipio según la legislación municipal	37
Figura N° 2.3	Centroamérica y República Dominicana: atribuciones contenidas en la legislación municipal por área de autonomía municipal	39
Figura N° 2.4	Centroamérica y República Dominicana: condicionantes contenidas en la legislación municipal por área de autonomía municipal	40

Capítulo IV: Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana

Figura N° 4.1	Organización política administrativa a nivel municipal según la Ley de Municipalidades de 1927 y 1990	102
---------------	---	-----

Capítulo V: Distorsiones de coordinación político institucional a lo interno del municipio

Figura N° 5.1	Niveles del sistema de consejos de desarrollo	155
Figura N° 5.2	Órganos sub-municipales según el marco normativo municipal	158
Figura N° 5.3	Proceso de selección de los alcaldes(as) auxiliares en Honduras	159
Figura N° 5.4	Rendición de cuentas entre instituciones	163

Capítulo VI Distorsiones político institucionales externas

Figura No. 6.1	Atribuciones del Gobernador Departamental en Honduras	207
----------------	---	-----

Diagramas

Capítulo I El Observatorio de Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana		
Diagrama No. 1.1	Ciclo de toma de decisiones	26
Diagrama No. 1.2	¿Qué es y qué no es un Observatorio Temático?	26
Diagrama No.1.3	Componentes específicos para la implementación de un Observatorio temático	27
Capítulo II Taxonomía de la agenda temática del Observatorio de Autonomía Municipal		
Diagrama No. 2.1	Centroamérica y República Dominicana: vinculo de los rendimientos institucionales y los temas de medición del OdAM	41
Diagrama N°. 2.2	Centroamérica y República Dominicana: construcción regional de los rendimientos institucionales de la región	42
Diagrama No. 2.3	Centroamérica y República Dominicana: áreas de autonomía de la agenda temática	42
Diagrama N° 2.4	Temas de medición de la agenda temática del OdAM	43
Diagrama N°. 2.5	Procesos para la construcción del OdAM	47
Diagrama N°2.6	Fases para la construcción del OdAM	48
Capítulo III Distorsiones jurídico-institucionales que condicionan el cumplimiento de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana		
Diagrama No. 3.1	Definición de reglas del juego	52
Capítulo IV: Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana		
Diagrama N° 4.1	Tipo de potestades con las que cuentan los alcalde(sa) en Centroamérica y República Dominicana	84
Diagrama N° 4.2	Procedimiento simplificado para la presentación de presupuestos municipales: modelo vigente en Centroamérica y República Dominicana	89
Capítulo V: Distorsiones de coordinación político institucional a lo interno del municipio		
Diagrama N° 5.1	Características de una política pública local	131
Diagrama N° 5.2	Formación de la agenda de políticas públicas locales	133
Diagrama N° 5.3	Construcción de la agenda local desde el diseño institucional municipal	133

Diagrama N° 5.4	Diseño institucional municipal desde la ingeniería constitucional	135
Diagrama N° 5.5	Mapeo de instituciones comunes en la región con vinculación directa al diseño municipal	138
Diagrama N° 5.6	Implicaciones del diseño y complejidad del Estado en las políticas públicas locales	139
Diagrama N° 5.7	Dispersión institucional en la tutela de los modelos autonómicos de Centroamérica y República Dominicana	De 140 a 146
Diagrama N° 5.8	Distorsiones internas	150
Diagrama N° 5.9	Diseño institucional municipal y rendimientos de gestión	153
Diagrama N° 5.10	Canalización y priorización de las demandas locales desde la institucionalidad municipal	154
Diagrama N° 5.11	Principales tendencias regionales en coherencia institucional sub-municipal	154
Diagrama N° 5.12	Organigrama de la gestión vial cantonal	169

Capítulo VI Distorsiones político institucionales externas

Diagrama No. 6.1	Entramado Institucional Municipal	185
Diagrama No. 6.2	Ciclo de interacciones e influencias inter-organizacionales	186
Diagrama No. 6.3	Ciclo descentralizado en la delegación de responsabilidades de los comités municipales	209
Diagrama No.6.4	Instituciones del Ejecutivo vinculadas al desarrollo territorial	210
Diagrama No.6.5	Componentes del Sistema de seguimiento y control de las inversiones municipales	215

Gráficos

Capítulo IV: Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana

Gráfico N° 4.1	Tipo de gobierno de los municipios por año de elección	107
----------------	--	-----

Cuadros

Capítulo II Taxonomía de la agenda temática del Observatorio de Autonomía Municipal

Cuadro No.2.1	Áreas de la autonomía municipal de la agenda temática del OdAM	34
Cuadro No. 2.2	Áreas de autonomía municipal y las áreas temáticas de interés	35
Cuadro No. 2.3	Descripción de los atributos de la matriz para identificación de temas de medición	43

Cuadro No. 2.4	Temas de medición de la agenda temática del OdAM: área de autonomía política	45
Cuadro No. 2.5	Temas de medición de la agenda temática del OdAM: Área de autonomía administrativa	46
Cuadro No. 2.6	Temas de medición de la agenda temática del OdAM: Área de autonomía financiera	47

Capítulo III Distorsiones jurídico-institucionales que condicionan el cumplimiento de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana

Cuadro No. 3.1	Posibles escenarios donde pueden surgir las distorsiones jurídicas	54
Cuadro No. 3.2	Distorsiones institucionales	55
Cuadro No. 3.3	Descripción general de las distorsiones jurídico – institucionales en Centroamérica y República Dominicana, 2009	57
Cuadro No. 3.4	Marco competencial municipal derivado de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios	76

Capítulo IV: Relacionamiento entre el alcalde(sa) y el concejo municipal en Centroamérica y República Dominicana

Cuadro N° 4.1	Elecciones municipales según tipo por país	81
Cuadro N° 4.2	Calendario electoral y nivel de abstencionismo promedio (porcentajes)	82
Cuadro N° 4.3	Atribuciones del alcalde(sa)	83
Cuadro N° 4.4	Concejos Municipales en Centroamérica y República Dominicana	84
Cuadro N° 4.5	Tipo de atribuciones del concejo municipal	85
Cuadro N° 4.6	Grado de participación del alcalde(sa) en el proceso de toma de decisiones durante las sesiones del Concejo municipal	85
Cuadro N° 4.7	Capacidad de toma de decisiones según quién preside el Concejo municipal	86
Cuadro N° 4.8	Concejos pluripartidarios en Centroamérica y República Dominicana en el año 2009	93
Cuadro N° 4.9	Clasificación de los sistemas de partidos según número efectivo de partidos, a partir del cálculo del Índice Laakso-Taagepera	95
Cuadro N° 4.10	Sistema de partidos segundo numero de efectivo de estos en concejos municipales y formula electoral para la elección de concejales	96
Cuadro N° 4.11	Potestades del alcalde(sa)	97
Cuadro N° 4.12	Atribuciones de quien preside el concejo municipal	98
Cuadro N° 4.13	Integración según de los concejos de desarrollo; Decreto 14-2002, vigente 1° de julio de 2002 en Guatemala	99

Cuadro N° 4.14	Competencias del alcalde(sa) y el concejo municipal: caso de Guatemala	101
Cuadro N° 4.15	Número de regidores en Honduras según cantidad de habitantes por municipio	104
Cuadro N° 4.16	Municipios según categorías establecidas por la Secretaría de Gobernación y Justicia en Honduras	105
Cuadro N° 4.17	Municipios de acuerdo a categoría de concejo municipal	110
Cuadro N° 4.18	Dominio del concejo municipal por partido político	110
Cuadro N° 4.19	Funciones del concejo municipal y el alcalde(sa) en Centroamérica y República Dominicana	113
Cuadro N° 4.20	Número de regidores del concejo municipal de acuerdo al total de la población votante de cada cantón	114
Cuadro N° 4.21	Composición de los concejos municipales de seis municipalidades en Costa Rica	116
Cuadro N° 4.22	Elección y nombramiento del alcalde(sa) y los concejos municipales, según los marcos constitucionales, en Panamá	120
Cuadro N° 4.23	Balance del poder en los municipios	121
Cuadro N° 4.24	Número de regidores del concejo municipal de acuerdo al total de la población votante de cada cantón	125
Cuadro N° 4.25	Funciones del concejo municipal	126
Cuadro N° 4.26	Funciones del síndico municipal	127

Capítulo V: Distorsiones de coordinación político institucional a lo interno del municipio

Cuadro N° 5.1	Políticas Nacionales de Descentralización en Centroamérica y República Dominicana	136
Cuadro N° 5.2	Factores políticos que influyen en la decisión estratégica del diseño institucional	137
Cuadro N° 5.3	Modelo de participación ciudadana y diseño institucional municipal	152
Cuadro N° 5.4	Comparación entre las funciones de las figuras de decisión más importantes dentro de los órganos subnacionales	160
Cuadro N° 5.5	Concejos regionales autónomos en Nicaragua	164
Cuadro N° 5.6	Atribuciones de los órganos administrativos en las Regiones Autónomas de Nicaragua	166
Cuadro N° 5.7	Grupos étnicos, territorios indígenas y localización geográfica	170
Cuadro N° 5.8.	Cuadro-Resumen de los distintos órganos sub-municipales en la República Dominicana	174
Cuadro N° 5.9	Objetivos y principios del Presupuesto Participativo según la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios	179

Capítulo VI Distorsiones políticas externas

Cuadro No. 6.1	Resultado de la relación entre el gobierno local y el gobierno central según sus diferentes posiciones	184
Cuadro No. 6.2	Tipos de relaciones entre el gobierno central y el gobierno local	185
Cuadro No. 6.3	Atributos de los nexos genéricos	187
Cuadro No. 6.4	Coordinación entre los fondos de inversión social y las municipalidades en Centroamérica y República Dominicana	189
Cuadro No. 6.5	Nivel de institucionalización de la figura del gobernador departamental	190
Cuadro No. 6.6	Atribuciones de los Gobernadores Departamentales en Centroamérica y República Dominicana	191
Cuadro No. 6.7	Legislación y mecanismos de coordinación entre los Gobernadores Departamentales y las municipalidades en Centroamérica y República Dominicana	193
Cuadro No. 6.8	Legislación y mecanismos de coordinación con las municipalidades en la implementación de partidas específicas en Centroamérica y República Dominicana	194
Cuadro No. 6.9	Perfil competencial y mecanismos de coordinación entre las municipalidades y los Institutos de Fomento Municipal en Centroamérica y República Dominicana	196 - 197
Cuadro No. 6.10	Fondos de inversión social en Guatemala, 2009	199
Cuadro No. 6.11	Ley del Organismo Ejecutivo	201
Cuadro No. 6.12	Acciones descentralizadas en el ciclo de proyectos del FHIS, 2007 y 2008	205
Cuadro No. 6.13	Los funciones y atribuciones de los gobernadores en El Salvador	212
Cuadro No. 6.14	Funciones y atribuciones del ISDEM	213
Cuadro No. 6.15	Promedio de ingresos mensuales en el 2008	214
Cuadro No. 6.16	Municipalidades en los que se instaló el SYCIM	214
Cuadro No. 6.17	Representación partidaria en los Concejos Regionales	216
Cuadro No. 6.18	Atribuciones de las autoridades regionales	217
Cuadro No. 6.19	Clasificación de las competencias del IFAM de acuerdo a la Ley 4716	223
Cuadro No. 6.20	Procedencia partidaria de representantes y concejales que integran los Consejos Provinciales	227
Cuadro No. 6.21	Programas gestionados por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	231