

República de Honduras



Capital: Tegucigalpa

Habitantes: 7.6 millones (2010)

Área: 112.492,5 km²

1. Introducción



Honduras tiene una extensión territorial de 112,492 Km², con una población aproximada de 7,6 millones de habitantes, lo que implica una densidad poblacional de 67,6 habitantes por kilómetro cuadrado.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, establece que posee un desarrollo humano medio; 72,6 años de esperanza de vida; 6,5 años de instrucción promedio y US\$ 3.750¹ ingreso per cápita ajustado a la capacidad real de compra.

La Constitución de 1982 define a Honduras como un Estado de derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, cultura y el bienestar económico y social.

La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce mediante tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial complementarios, independientes y sin relaciones de

subordinación entre sí. Para referirse al gobierno local en Honduras se utilizan los conceptos de Alcalde, Corporación Municipal, Municipalidad y Alcaldía, todos asociados a la autonomía local.

En la segunda mitad de los años noventa, Honduras realiza reformas constitucionales importantes para afianzar el Estado de Derecho. En materia política Honduras posee una larga tradición del bipartidismo, el cual ha resultado funcional para una democracia representativa, todavía limitada en un país aún con altos niveles de pobreza.

Después de siglo y medio de debilidad por la centralización del Estado, en las dos últimas décadas del siglo veinte el municipio hondureño se recupera y moderniza. En 1990 se promulga la nueva Ley de Municipalidades², dando lugar a un gobierno local más democrático y eficiente, que entrega mayor protagonismo a las municipalidades y comunidades en el desarrollo local. Se configura así un gobierno local más participativo, que logra que la agenda municipal sea parte del debate nacional.

En 1998, la emergencia producida por el fuerte impacto del Huracán Mitch reactiva la descentralización y los temas locales en la agenda nacional.

¹ PNUD: Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, 2010.

² Entra en vigencia el 1 de enero de 1991

En Honduras, la Municipalidad es el órgano de gobierno y administración del municipio que busca lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y preservar el medio ambiente. La palabra “descentralización” no se menciona expresamente en la Constitución, ni en la Ley de Municipalidades, aunque está contenida en la Ley de Ordenamiento Territorial promulgada del año 2003. En el marco del proceso de la modernización del Estado, en enero de 1993 se aprueba, un Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal. No obstante, no ha existido voluntad política suficiente para impulsarla, situación que persiste, pese a que la descentralización es demanda de los gobiernos locales y de la ciudadanía en general.

La democracia local tiene un desarrollo incipiente debido, en parte, a la hegemonía que ejercen los dos grandes partidos nacionales. En Honduras, la democratización y el desarrollo local avanzan más lentamente que en el resto de países centroamericanos.

2. Organización territorial

Para su administración, el territorio hondureño se divide en 18 *departamentos* y 298 *municipios*, existiendo grandes diferencias y desigualdades entre los pocos municipios urbanos y la gran cantidad de municipios rurales. En Honduras se han formado regiones bien diferenciadas, sin que haya un ordenamiento jurídico claro. Una característica importante es la alta ruralidad de la población (48,4%). Existen notables diferencias en el asentamiento territorial de la población, concentrándose las poblaciones urbanas en las dos regiones metropolitanas del país: Tegucigalpa, la capital nacional, y San Pedro Sula, la ciudad industrial situada al noroeste.

La población hondureña tiene orígenes muy diversos. A la mayoría mestiza, se suman grupos étnicos como los garífunas, miskitos, lencas, chortís, tahwakas, tolupanes, pech y la población afrohondureña de Islas de la Bahía. Esta multiculturalidad enriquece la historia y refuerza el sentido de identidad de la mayoría de la población.

Honduras tiene dos niveles de gobierno claramente diferenciados: el Gobierno Nacional y los gobiernos municipales.

El departamento es, más bien, una instancia de administración. Desde el Estado nacional se ha priorizado la desconcentración funcional de la administración pública, existiendo un importante número de entidades sectoriales, incluidas empresas públicas, que asumen las competencias que corresponderían al municipio. De este modo, los municipios son todavía poco relevantes como agentes de gobierno y de desarrollo local.

Honduras: Gasto del Gobierno General y Gasto Municipal (Año 2008: en \$US y %)			
	<i>\$US millones</i>	<i>% PIB</i>	<i>% GGG</i>
Gasto Total del Gobierno General (GGG)	3.770,1	26,6	100,0
Gasto Total del Gobierno Local	184,9	1,3	4,9
Segundo Informe Mundial CGLU, 2010			

En Honduras el gasto municipal por habitante en el año 2008 es de US\$ 24,3 al año, mientras el gasto público total por habitante de US\$496, bajo en la región. El gasto municipal representa sólo el 1,3% del PIB y la proporción del gasto municipal total en el gasto gubernamental es del 4,9%, lo que en parte explica el limitado papel de los municipios en el desarrollo local.

Las ciudades vecinas de Tegucigalpa y Comayagua integran el distrito nacional, pero no existe un régimen específico de gobierno metropolitano. En relación a Centroamérica, Honduras posee una particularidad tener dos grandes ciudades metropolitanas: Tegucigalpa, la capital, y San Pedro Sula, ciudad industrial del noroccidente del país. Los mayores ingresos y gastos municipales se concentran en estas dos regiones metropolitanas. La Ley de Ordenamiento territorial, promulgada el 2003, intenta definir, delimitar y regular mejor los aspectos territoriales.

3. Democracia local

Sistema político local

El sistema político hondureño no permite la postulación de candidatos a las elecciones municipales, que no sea a través de los partidos políticos. De este modo, los dos grandes partidos mantienen gran influencia en las elecciones locales, reproduciéndose la operación vertical del Estado central en los territorios, lo cual no logra ser contrapesado por el movimiento municipal. En este sentido, los procesos de descentralización y reforzamiento de la gestión municipal en Honduras son menos dinámicos que lo que acontece en los otros países de América Central.

La posibilidad de participación está muy acotada por el bipartidismo tradicional, que debilita el ejercicio del pluralismo político. No obstante, desde los años noventa en adelante, en algunas regiones de Honduras emergen liderazgos locales municipalistas, resultado de las dinámicas locales.

Los gobiernos municipales de Honduras tienen competencias claras y definidas, establecidas en la Constitución Política y Ley de Municipalidades, ejecutadas a través de la Alcaldía Municipal, expresión

de las normas que dicta la Corporación Municipal.

La elección de las autoridades locales se realiza democráticamente mediante el régimen de proporcionalidad, que establece la Ley Electoral, aplicándose para los cargos municipales el mismo procedimiento que para la elección de los diputados.

En los últimos 20 años han mejorado las actitudes de los ciudadanos y ciudadanas respecto del municipio. Por un lado, se observa apoyo de los ciudadanos a los gobiernos locales en sus demandas por mayor autonomía; por otro, se incrementan las demandas ciudadanas por mayores espacios democráticos para articular las relaciones entre el gobierno local y la comunidad. Aunque estos procesos son importantes, aún no alcanzan una intensidad suficiente para lograr los impactos positivos que se observan en otros países centroamericanos.

La Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, y las redes de organizaciones no gubernamentales inciden positivamente en el fortalecimiento municipal, no así el Congreso Nacional que no ha dado la importancia requerida a las demandas de las municipalidades.

Mecanismos de participación ciudadana

Elecciones municipales. Las tasas de participación ciudadana en las elecciones locales mejoran desde los años 80, pero es en el proceso electoral del año 1996 cuando se produce un cambio cualitativo: por primera vez se eligen en papeletas separadas los diversos miembros de la Corporación Municipal. Anteriormente la elección de autoridades municipales se hacía en una boleta única lo que daba lugar a la manipulación política en la selección de candidatos por los partidos políticos. En promedio la participación electoral en las

elecciones generales -que incluye a las elecciones municipales- ha superado el 50% del electorado.

Consejos de Desarrollo Municipal. Entre los procedimientos de democracia directa destacan los Consejos de Desarrollo Municipal, CODEM³, órgano de consulta no vinculante de la municipalidad. Posee un carácter técnico, como instancia asesora y de apoyo al desarrollo municipal.

Sus miembros tienen derecho a voz cuando son invitados a la sesiones de la Corporación Municipal. Los CODEM amplían los espacios de participación de las organizaciones locales y vecinos en la formulación de propuestas y ejecución de los planes de desarrollo municipal. Sus miembros son nombrados por la Corporación Municipal de entre los representantes de las fuerzas vivas de la comunidad. No obstante, son pocos los municipios que los han creado y no siempre funcionan como lo establece la legislación. Como experiencia innovadora, en algunas regiones y municipios los miembros del CODEM son electos popularmente por las comunidades, en asambleas convocadas por el Alcalde.

Cabildos Abiertos. Según la Ley de Municipalidades, al menos 5 veces en el año los alcaldes deben convocar a Cabildos Abiertos, que son órganos de consulta y toma de decisiones en los que participan la Corporación Municipal en pleno y los vecinos y representantes de organizaciones locales legalmente reconocidas. En algunos municipios los cabildos han sido exitosos, como ha ocurrido en la región metropolitana de San Pedro Sula.

Plebiscitos municipales. La Ley de Municipalidades establece que la Corporación Municipal puede convocar a

plebiscito a todos los habitantes del territorio municipal⁴, para tomar decisiones sobre temas relacionados con la autonomía municipal, el medio ambiente, los impuestos locales, los servicios públicos, la ejecución de obras, y otros similares. En los plebiscitos los vecinos votan de manera directa y secreta. El Alcalde tiene la obligación de convocar al plebiscito 5 días después que la Corporación toma la decisión de hacerlo. En la práctica, se han realizado plebiscitos sólo ocasionalmente, pero estos están arraigados aún en la cultura política municipal.

Elecciones directas de representantes. Aunque la Ley no lo establece y son incipientes, hay interesante casos de elección de representantes locales en comunidades más pequeñas que el Municipio. No obstante, la Ley de Municipalidades determina que es la Corporación Municipal quien escoge a los representantes comunales, lo que limita la participación ciudadana en los espacios locales inferiores al municipio. Hay también otras experiencias de participación y concertación de actores locales⁵

Mancomunidades municipales. Como en Honduras hay varios pueblos indígenas, los gobiernos locales de los territorios donde habitan han formado algunas mancomunidades municipales, que responden al interés sociolingüístico y territorial de las comunidades locales.

⁴ Artículo 25 de la Ley de Municipalidades.

⁵ Una práctica de participación original combina la elección de representantes comunales con la asamblea de electos y alcaldes de un departamento, para priorizar en un espacio amplio las necesidades comunes de desarrollo. Aunque se trata de experiencias aisladas, contiene la semilla de una democratización más extensa.

³ Establecidos en el artículo 49 de la Ley de Municipalidades.

4. Relaciones entre el gobierno central y las municipalidades

La relación del gobierno central con los municipios se da principalmente a través de la Secretaría (Ministerio) de Gobernación y Justicia y de la Secretaría (Ministerio) de la Presidencia. El Gobernador Departamental es nombrado por el Presidente de la República y juega un papel de intermediario con las municipalidades. No obstante, existen otros mediadores tradicionales, como los Diputados del Congreso Nacional.

El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) maneja recursos para la inversión en los municipios, compitiendo en cierto modo con las municipalidades, aunque también coordina su labor con las autoridades municipales.

El Congreso Nacional aprueba las leyes nacionales que rigen a los gobiernos locales, y los reglamentos y acuerdos específicos de aplicación corresponden a la Secretaría de Gobernación y Justicia. Las municipalidades poseen facultades propias de legislación local en asuntos de su competencia y para su organización y funcionamiento.

Supervisión de los gobiernos locales

La Secretaría de Gobernación y Justicia supervisa a los gobiernos municipales en la administración y operación de sus competencias propias y también en aquellas que les otorga la Ley de Ordenamiento Territorial, junto a otras secretarías en sus respectivas funciones.

El Fondo Hondureño de Inversión Social supervisa la elaboración de planes de desarrollo. Diversas Secretarías de Estado y entidades descentralizadas supervisan el cumplimiento de las normas leyes propias de su área, como ocurre con las Secretarías de Ambiente o la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Destitución, revocación y disolución.

Este es un tema delicado en Honduras porque implica medidas discrecionales y abusos de las autoridades nacionales sobre los alcaldes municipales y regidores, debido al ambiguo marco jurídico, aunque hay propuestas para mejorar esta situación. La legislación municipal hondureña no ha alcanzado la consistencia que se observa en Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Panamá. No obstante, la legislación hondureña no establece prácticas de revocatoria del mandato.

Existen en Honduras instituciones sectoriales dirigidas del gobierno central que vulneran la autonomía municipal, duplican sus funciones y compiten por recursos con las municipalidades. Un claro ejemplo es el Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS. Esto también ocurrió con el servicio de agua potable, pero desde el 2003 se descentraliza el servicio dando un claro papel a las municipalidades.

Garantía de la autonomía local

Los gobiernos locales disponen de la Ley de Municipalidades y su reglamento, del Código Penal y del Código de lo Contencioso Administrativo para resguardar su autonomía, empero existen dualidades de regulación y discrepancias conceptuales que dificultan su aplicación, en perjuicio de las autoridades municipales. Como aún no se logra un marco jurídico consistente para la defensa de los intereses municipales, se suele recurrir a soluciones políticas en lugar de las soluciones jurídicas deseables.

Asociaciones de Municipalidades

La representación gremial de los municipios está a cargo de la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, institución que realiza significativos esfuerzos para

defender a las municipalidades. No obstante su incidencia ha sido débil y no ha logrado impulsar la descentralización. La estabilidad e independencia de la AMHON es variable, en función de la influencia del gobierno central y del partido que controla las decisiones gubernamentales.

En Honduras las mancomunidades de municipios son importantes, sobre todo en las regiones indígenas y en las fronteras con Guatemala, El Salvador y Nicaragua. También existen algunas asociaciones departamentales de municipalidades.

El desarrollo de la democracia en Honduras permite que la solución de los conflictos locales se logre por la aplicación de las leyes, aunque limitaciones en la claridad del marco legal, o mediante procedimientos y prácticas de negociación.

5. Competencias municipales

Las competencias municipales están establecidas en la Ley de Municipalidades de 1990 y en el reglamento de la misma⁶. La prestación de ciertos servicios se puede realizar mediante convenios con los ministerios o entidades descentralizadas.

El cuadro adjunto integra una síntesis de las competencias municipales (atribuciones y objetivos de la Municipalidad) incluidas las reformas que aclaran su contenido.

Principales Atribuciones y Objetivos Municipales (competencias) Ley de Municipalidades de Honduras 1990 y Reformas del Decreto 48-91
<ul style="list-style-type: none"> ① Elaboración y ejecución plan de desarrollo municipal y coordinación con plan nacional ① Control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales, ensanche del perímetro urbano y mejoramiento de poblaciones ① Ornato, aseo e higiene municipal ① Construcción, mantenimiento y administración de redes de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial; ① Construcción y mantenimiento de vías pública; ① Construcción y administración de cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carnes; ① Protección de la ecología del medio ambiente y promoción de la reforestación; ① Ordenamiento, mantenimiento, limpieza y control de vías públicas urbanas, aceras, parques y playas y terminales de transporte; ① Fomento y regulación de la actividad comercial, industrial y de servicios; ① Control y regulación de espectáculos, establecimientos de diversión, restaurantes, bares, clubes nocturnos, expendios de aguardiente y similares; ① Promoción del turismo, cultura, recreación, educación y deporte; ① Creación y mantenimiento de cuerpos de bomberos; ① Prestación de los servicios públicos locales; ① Coordinación e implantación de medidas y acciones higiénicas para preservar la salud y bienestar de la población; ① Gestión, construcción y mantenimiento de los sistemas de electrificación; ① Asegurar la participación de la comunidad en la solución de los problemas del municipio ① Preservar el patrimonio histórico y las tradiciones cívico-culturales del Municipio
Ley de Municipalidades de Honduras 1990 y reformas de Decreto 48-91

⁶ Aprobado el 1 de febrero de 1993.

6. Finanzas y personal municipal

Ingresos de los gobiernos locales

En Honduras solamente el Congreso Nacional puede aprobar nuevos impuestos. Los gobiernos locales pueden:

- ① Formular propuestas de impuestos locales (arbitrios) los que deben ser aprobadas por el Congreso Nacional;
- ① Recaudar los impuestos locales aprobados por el Congreso Nacional
- ① Fijar y aprobar las tasas (o precios) de los servicios públicos municipales.
- ① Utilizar las transferencias que por ley les traslada el gobierno central.

Dentro del total de ingresos municipales, las transferencias constituyen un monto menor⁷. Según la CGLU⁸, el 2008 los ingresos municipales por impuestos y tasas llegaban al 58%; las transferencias incondicionadas constituyen el 25% y las transferencias condicionadas son el 6%, totalizando un 31% de los ingresos totales. El restante 11% correspondía a varios otros ingresos.

Administración del personal municipal

No se cuenta con datos precisos sobre el personal de las municipalidades en Honduras. Hay mucha variación en las cantidades y en la calidad del personal entre las municipalidades grandes y las pequeñas. No obstante, los cuadros ejecutivos han mejorado en las municipalidades grandes de las ciudades metropolitanas y otras ciudades intermedias.

⁷ Segundo Informe Mundial sobre Descentralización de CGLU, 2010.

⁸ A comienzos de la década, del total de ingresos municipales aproximadamente el 60% son ingresos tributarios, el 15% ingresos no tributarios (tasas por servicios), el 20% lo constituyen las transferencias y el 5% corresponde a otros ingresos.

La integridad de las autoridades electas y los funcionarios siempre ha estado en cuestionamiento por la ciudadanía. No obstante, han mejorado las percepciones sobre la integridad de los funcionarios, aunque no se datos recientes. En todo caso, se han puesto en marcha diversos mecanismos para aumentar el control ciudadano sobre los gobiernos municipales.

La administración de recursos humanos en las municipalidades con mayor capacidad financiera y administrativa ha mejorado. Se ha ido desarrollando también una cultura de servicio público. Hay mayor apertura para las modalidades municipales de la gestión público/privada, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia.

7. Síntesis y conclusiones

Los gobiernos locales en Honduras han logrado progresos importantes, desde la promulgación de la Ley de Municipalidades, en 1990. No obstante, el proceso político no ha permitido impulsar la descentralización y fortalecer a los municipios con la intensidad con en que eso ocurre en otros países de América Central. Los cambios son más lentos y se dan a menor ritmo que los necesarios para responder a las demandas de los territorios y municipios más pobres.

En los últimos años destacan dos nuevas normas que favorecen a las municipalidades: la Ley que descentraliza hacia los municipios la gestión y provisión del agua potable y la Ley de Ordenamiento Territorial.