



COOPERACIÓN INTERNACIONAL



Municipalistas por
la Solidaridad
y el Fortalecimiento
Institucional

Valentín Merino Estrada

Doctor en Derecho. Secretario de Administración Local, categoría superior.
Consejo Asesor de MUSOL



EL MUNICIPALISMO HONDUREÑO: RASGOS GENERALES Y ÚLTIMOS MOVIMIENTOS DE CAMBIO

Resumen

Actualmente están en marcha importantes cambios en el municipalismo hondureño, que afectan a la profesionalización de la gestión y a la capacidad de prestación de servicios básicos a la ciudadanía. Analizamos los rasgos generales del régimen municipal, contextualizando los cambios, en cuya gestación tiene cierta relevancia la cooperación internacional al desarrollo español.

Palabras Clave: Municipalismo, cooperación, profesionalización.

Abstract

Significant changes are currently underway in Honduran municipal governance, affecting the professionalization of management and the capacity to provide basic services to the public. We analyze the general features of the municipal system and contextualize these changes, in the development of which Spanish international development cooperation has played a notable role.

Keywords: Municipalism, cooperation, professionalization.



1. EL MUNICIPIO EN HONDURAS

1.1. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución de la República de Honduras define a la nación como unitaria y declara que *la soberanía corresponde al pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado*. El Capítulo II se dedica a la descentralización territorial, bajo el título “Régimen departamental y municipal”. El territorio nacional se divide en departamentos y municipios autónomos. **La Constitución solo atribuye autonomía a un único ente territorial: el municipio.**

La Constitución garantiza genéricamente los *ingresos municipales*. Pero no contiene un listado de materias sobre las cuales los municipios deban tener competencia. Ni tan siquiera a efectos indicativos. El modelo competencial —como en España— se difiere al rango de ley.

La norma básica del régimen municipal en Honduras es la Ley de Municipalidades de Honduras, de 1 de enero de 1991, reformada y actualizada, que nos ofrece una definición del municipio casi idéntica a la española:

HONDURAS	ESPAÑA
El Municipio es una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernado por una municipalidad, que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.	Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de la comunidad vecinal.
(Artículo 2 de la LMH).	(Artículo 1.1 de la LBRL)

En Honduras, el municipio es una organización que actúa democráticamente y bajo su propia responsabilidad, gobernando el conjunto de intereses de las comunidades políticamente primarias del entramado social.

Existen en Honduras 298 municipios, lo que, teniendo en cuenta que la población está en unos 9 millones de habitantes, nos presenta una media poblacional de 25.400 habitantes. Multiplica por cinco a la española. Pero, entre las repúblicas iberoamericanas, se sitúa en un tramo medio-bajo, solo superada a la baja por Perú. No existen

municipios muy pequeños como en España, pero sí pequeños, en el entorno de 5.000 habitantes, e incluso menos. La Ley exige una población mínima de 30.000 habitantes para que pueda crearse un nuevo municipio por segregación.

En Honduras, la Planta Municipal puede parecer razonable. Pero existen muchos municipios de tamaño pequeño-medio con dificultades estructurales para realizar una buena gestión de servicios básicos. No existe una institución local del tipo de la Provincia en España. De ahí la enorme importancia de las mancomunidades, como luego veremos.

1.2. EL GOBIERNO MUNICIPAL

Los órganos políticos del gobierno municipal en Honduras son dos:

- Uno colegiado, representativo y asambleario, denominado **Corporación Municipal**.
- Otro unipersonal, ejecutivo y de representación, denominado **Alcaldía**.

Las relaciones entre ambos no son de separación, sino de colaboración y contrapesos. Porque Honduras sigue el modelo corporativo, y no el de “doble departamento”. Es el modelo llamado “español”, de tipo “parlamentario”, con supremacía formal de la Corporación Municipal, pero con un alcalde fuerte, que preside la Corporación con voto dirimente y que ejerce la dirección política, además de la función ejecutiva.

La Corporación Municipal tiene amplias atribuciones, que —como suele ocurrir en este modelo— alcanzan a ámbitos ejecutivos.

El alcalde, que es elegido directamente por los ciudadanos, tiene funciones representativas, de dirección política y ejecutivas. Pero estas últimas están reducidas, ya que varias importantes se le reservan a la Corporación Municipal.

Así las cosas, considero necesario incrementar las atribuciones ejecutivas del alcalde y estudiar la posibilidad de dotarle de un órgano colegiado del gobierno ejecutivo, del tipo “Junta de Gobierno”. En este sentido, y en el mismo “modelo”, tenemos referentes útiles en España o en la cercana Guatemala.

1.3. GESTIÓN PROFESIONALIZADA

Honduras es una de las repúblicas iberoamericanas más débiles en cuanto al desarrollo efectivo de un servicio civil profesional e independiente, reclutado por mérito



y capacidad. No por falta de un marco normativo aceptable, sino por la gran brecha entre normativa y realidad. Las disposiciones más acertadas sobre reclutamiento y carrera profesional raramente se cumplen.

Según los datos publicados por el BID, referidos al desarrollo del servicio civil entre los años 2004 y 2013 en 16 repúblicas iberoamericanas, Honduras se situaba en el tramo más bajo, con 12 puntos sobre 100, y únicamente había mejorado 1 punto en toda la década. Solo Bolivia ofrecía un peor panorama, porque había retrocedido en esos años, algo insólito. Honduras presentaba debilidades en todos los conjuntos de indicadores y, según los autores del Informe, existía una “enquistada” burocracia y un notable clientelismo.

Pero Honduras tiene algo muy positivo a destacar: **en los municipios, el nivel de profesionalización es algo mejor que en el conjunto de la nación.** Un fenómeno infrecuente, ya que en Iberoamérica suele ser lo contrario, debido a que los esfuerzos de mejora se centran en ámbitos técnicos a nivel nacional.

Si la profesionalización está ligeramente más avanzada en las municipalidades, es debido a tres factores:

- El Primero es la normativa específica, de notable calidad: La **Ley de la Carrera Administrativa Municipal** y su Reglamento.
- El segundo es la institución dedicada a la capacitación de cuatros y a promover la profesionalización de la gestión local, haciendo que se cumpla la Ley: la **Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal (SETCAM)**. No depende de la Administración central, sino de la Asociación de Municipios de Honduras —AMHON—.
- En tercer lugar, la propia Ley Municipal regula tres puestos de trabajo que deben existir en toda Corporación: secretario, auditor (interventor) y tesorero.

Coinciden en sus funciones con los puestos de habilitación nacional en España.

En estos ámbitos se centran los más destacados esfuerzos de mejora del régimen municipal en Honduras, que estudiamos en la segunda parte de este artículo.

1.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana está ampliamente reconocida en el régimen municipal de Honduras. De su análisis, destacan dos notas caracterizadoras:

- a) La vinculación de la participación a conceptos como la gobernanza compartida o la transparencia, en un enfoque muy “actual”.
- b) El predominio de figuras de participación orgánica frente a las de participación funcional. Así, diversos órganos de participación, que integran a los vecinos, están expresamente reconocidos y desarrollados en la Ley de Municipalidades y en su Reglamento ejecutivo:
- **El Consejo de Desarrollo Municipal** es el **órgano consultivo** máximo a nivel de todo el municipio. De carácter colegiado, tiene una composición reducida, que comprende a representantes de la sociedad civil y a personalidades independientes de prestigio. Tiene una notable coincidencia con el Consejo Social de la Ciudad previsto en el régimen municipal español para los municipios de gran población.
 - **Los Patronatos** son una curiosa institución participativa, mezcla entre asociación vecinal y Consejo de Barrio. Se rigen por sus Estatutos y tienen personalidad jurídica, patrimonio, etc., como una asociación. Pero su junta directiva es elegida por todo vecino que quiera participar. Desarrollan una función institucional como auxiliar del Gobierno municipal.
 - **Las Comisiones Ciudadanas de Transparencia** tienen como objetivo principal, según la L.M.H., *realizar auditorías sociales en el término municipal, entendiéndose estas como el proceso de participación ciudadana orientado a vigilar los procesos de la gestión pública que aseguren la transparente ejecución de programas y proyectos, así como la prestación de servicios públicos de manera eficaz y eficiente*. Entre las funciones concretas asignadas en la Ley está la de vigilar la socialización del Presupuesto municipal y la de control al desarrollo de la ejecución presupuestaria.

Parece tener cierta conexión con la conocida institución participativa de los **Presupuestos participativos**, pero son figuras distintas. Esta última funciona en algunas municipalidades de Honduras, pero sin una cobertura legal clara y eficiente.

1.5.

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: RECONOCIMIENTO, DEFENSA Y VIRTUALIDAD

La Constitución Política de la República de Honduras consagra la autonomía municipal y declara a las municipalidades como entidades independientes de los poderes estatales. Pero no define la autonomía ni contiene parámetros para determinar las competencias municipales. Por ello, para comprender el alcance del **reconocimiento constitucional**, debemos acudir a los artículos 12 y 12A de la Ley de Municipalidades de Honduras, que, a estos efectos, forman parte del “bloque de constitucionalidad”.



El artículo 12 nos ofrece la definición de la autonomía y la garantía de que su contenido no se puede alterar sin contar con las propias municipalidades.

El artículo 12^a establece los postulados básicos del contenido propio de la autonomía y sustenta esta en el importantísimo principio de subsidiariedad o proximidad.

Por ello, podemos decir que el “bloque de constitucionalidad” de Honduras configura una autonomía municipal bien definida y con contenido.

Existen, no obstante, algunas “disfuncionalidades” significativas. La más notable es la del artículo 7.4 de la L.M.H., que atribuye al gobernador departamental la facultad de *conocer y resolver los recursos de apelación de los particulares contra las municipalidades*. Es totalmente contraria al principio de que el control es solo jurisdiccional. Bien es cierto que, en la práctica, es el control judicial el que funciona, pero esa anomalía debería desaparecer de la Ley.

- **La defensa de la autonomía constitucional** frente a normas con rango legal que pudieran vulnerarla está garantizada en Honduras.

El control de constitucionalidad en esta república centroamericana es mixto, pero con predominio del control concentrado en lo que interesa a la cuestión. Porque el control abstracto de inconstitucionalidad, que expulsa una ley del ordenamiento, corresponde a la **Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**.

La legitimación es abierta, por lo que las municipalidades pueden acceder por varias vías a la Sala Constitucional, para instar la declaración de inconstitucionalidad de una ley que vulnere su autonomía. El “bloque de constitucionalidad” contiene parámetros suficientes para el enjuiciamiento. El problema, en todo caso, residirá en la baja reconocibilidad social que tienen los municipios, como ocurre en general en Iberoamérica.

- **El nivel de autonomía real**

Honduras es una república unitaria que continúa siendo notablemente centralizada en la práctica. Las municipalidades constituyen la única instancia territorial dotada de autonomía y, sin embargo, su participación en el gasto público total de la nación es muy baja. Está entre el 5 y el 6 por ciento, ocupando una posición media-baja en Centroamérica. Es superior a Nicaragua y Panamá, pero lejos de Guatemala e incluso de El Salvador.

El dato pone de manifiesto la escasa capacidad de los gobiernos municipales hondureños para prestar servicios efectivos a las comunidades. Las leyes están bien y reconocen un nivel razonable de competencias, pero faltan recursos financieros y de personal cualificado para llevar a efecto las tareas. Existe un amplísimo campo

de mejora. Los procesos están en marcha, como veremos en la segunda parte de este artículo.

1.6. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES

Materias sobre las que los municipios ejercen competencias

La Ley de Municipalidades, en el artículo 13, establece un detallado listado de materias que se atribuyen a los municipios. Es preciso completarlo con algunas previsiones del artículo 14, que fija los llamados “objetivos” de las municipalidades, ya que algunos son verdaderos ámbitos materiales de competencias y otros no.

Tras fijar un listado de competencias propias, y partiendo de los estudios comparativos que vengo realizando con referencia al “modelo ideal”, en Honduras destaco lo siguiente:

a) Urbanismo, vivienda, infraestructuras urbanas y medio ambiente

Las competencias en materia de urbanismo están bien en la ley. En la práctica, el ejercicio eficiente presenta muchas dificultades.

Faltan competencias en materia de viviendas sociales, así como las de conservación y rehabilitación de edificaciones. Esta carencia es frecuente en Iberoamérica, a pesar de las importantísimas necesidades existentes.

Las infraestructuras y servicios urbanos sí están reconocidos como competencia municipal propia, con cierta amplitud.

En cuanto a la protección ambiental, destaca el valor reconocido al medio natural.

b) Actividades prestacionales

En este ámbito, el sistema en Honduras es débil. Existen referencias genéricas a la educación, la sanidad, la cultura, el deporte, etc., pero con un contenido concreto muy parco, e incluso inexistente. No existe una atribución competencial en materia de servicios sociales propiamente dichos.

c) Seguridad ciudadana, convivencia y protección civil

El artículo 13 de la L.M.H. hace referencia a los Cuerpos de Bomberos. Pero también existen la Policía Municipal y una institución de arbitraje, conciliación y justicia de proximidad, denominada Departamento Municipal de Justicia.



d) Promoción de la actividad económica y del empleo

En este ámbito, el modelo hondureño es relativamente fuerte. En la Ley, las municipalidades tienen competencias de control de actividades, pero, sobre todo, de promoción del comercio, la industria y los servicios. Mucho más que en España, al menos sobre el papel. En la práctica, la escasez de recursos limita gravemente el desarrollo efectivo de estas competencias.

Los servicios públicos municipales

El Servicio Público es la actividad que realiza la municipalidad para satisfacer una necesidad colectiva, ya sea a través de su propia estructura administrativa o por medio de particulares, mediante contrato o concesión administrativa.

El artículo 57 del Reglamento de la LMH nos ofrece esta sencilla pero certera definición de los servicios públicos municipales y apunta la dicotomía de **las formas de gestión**, que se concretan en el artículo siguiente, el 58:

Los Servicios Públicos municipales podrán ser prestados y administrados:

- a) Por la propia municipalidad.*
- b) Por sus unidades de servicio y empresas que para tal fin constituya.*
- c) Por empresas mixtas, y*
- d) A través de concesiones otorgadas a particulares por contrato, conforme a la Ley.*

Mejor reguladas en el reglamento están las dos formas de gestión indirecta: concesión y empresa mixta.

En Honduras no existe una figura del tipo de los **Servicios Mínimos de Obligada Prestación**. Pero sí encontramos, entre los derechos de los vecinos recogidos en el artículo 24 de la LMH, el de *recibir el beneficio de los servicios públicos municipales*.

Si se quiere que este derecho sea efectivo, debería implantarse una institución de Servicios Mínimos de Obligada Prestación, siguiendo el modelo español. Pero no copiando, sino adaptando los servicios, los tramos y demás a las condiciones concretas de la nación. Es decir, con un *benchmarking* creativo.

1.7. LAS HACIENDAS LOCALES

A partir del análisis sistemático del contenido de la LMH, especialmente de los artículos 68 y 73, vemos que los **ingresos o recursos a disposición del municipio** son muy similares a los que existen en España. Las fuentes de ingresos son variadas y, en teoría, deberían ser suficientes.

Como suele ocurrir en la práctica totalidad de las naciones, las dos fuentes de ingresos realmente importantes son: los ingresos propios tributarios y las transferencias nacionales.

En Honduras, el peso de los ingresos propios es ligeramente predominante, ya que representan el 58 % del total de ingresos, frente al 42 % de las transferencias y otros. Pero las cifras generales no reflejan bien una realidad compleja y variada. Los tributos son la fuente importante en las grandes ciudades. Pero los municipios pequeños, rurales, viven de las transferencias y, en algunos casos, de ingresos propios, pero patrimoniales.

Las transferencias generales de la nación tienen sostén en el artículo 363 de la Constitución, pero es el art. 91 de la LMH el que regula el montante, la distribución y los condicionantes de destino. En el año 2014, debería haberse alcanzado el 11 % del montante de los ingresos tributarios nacionales con destino a las municipalidades...

También tienen importancia las transferencias especiales del **Fondo para la Reducción de la Pobreza**. Los criterios de reparto son los mismos y, en general, son acertados.

Los ingresos propios tributarios

Al igual que en España, los tributos municipales son; impuestos, tasas y contribuciones por mejoras. La potestad tributaria municipal es plena respecto a las tasas y contribuciones, pero los impuestos están sometidos a reserva de ley. Los municipios no pueden crearlos ni modificarlos. Pero sí tienen un margen para fijar el tipo aplicable. Muy similar a lo que ocurre en España.

Los impuestos municipales son cinco:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles —IBI—.
- Impuesto personal.
- Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios.



- Impuesto sobre extracciones y explotación de recursos.
- Impuesto selectivo a los servicios de telecomunicaciones.

El IBI está bien planteado y con ciertos criterios de equidad. Los impuestos de Industria, Extracciones y de telecomunicaciones bien podrían fusionarse en uno solo, sobre “actividades económicas”, a pagar solo por las grandes compañías. Favorecería el desarrollo de pequeñas y medianas empresas. El impuesto personal carece de sentido, ya que se duplica, en cierto modo, con el IRPF.

Honduras precisa de una reforma tributaria a fondo, no solo en los impuestos, sino también en la compactación y mejora de la gestión de las tasas, algunas de las cuales son ineficientes.

El control de la gestión económico-financiera

El control interno corresponde al **auditor municipal**, una de las figuras profesionales que deben existir en las municipalidades.

Sus funciones están aceptablemente bien planteadas y tiene poder de “reparo”. El problema es la falta de independencia, al ser nombrado por la Corporación. En los procesos de reforma en marcha, uno de los objetivos de mayor valor es consolidar la profesionalidad e independencia de esta figura clave para el buen gobierno.

El control externo corresponde al **Tribunal Superior de Cuentas de Honduras**. El control es amplio y está bien desarrollado en las leyes. El problema es que no todas las municipalidades rinden cuentas, en gran medida debido a la debilidad del control interno. Por eso es tan importante fortalecer la figura del auditor-interventor, para que pueda existir un control integral.

1.8. EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL

En Honduras, el derecho de asociación de las municipalidades está reconocido en su doble vertiente: de un lado, las mancomunidades, o asociaciones voluntarias de municipios, que les permiten desarrollar conjuntamente competencias y ejercer potestades para cumplir mejor sus fines. De otro, las asociaciones para la defensa de sus intereses ante autoridades de la nación, entidades acogidas a las normas generales, pero con un cierto tipo de relevancia institucional.

Al igual que en España, **las mancomunidades** son una entidad local, pero de carácter instrumental asociativo. Se rigen por sus Estatutos y sus órganos de dirección política tienen que representar a los municipios asociados.

Se perciben como muy importantes para alcanzar, unidos, niveles altos de calidad de los servicios y para atender eficazmente funciones que cada municipio pequeño no puede realizar por sí solo. Por ello, **una buena parte de los planes de mejora y fortalecimiento municipalista en Honduras está encauzada hacia y por las mancomunidades.**

Asociaciones para la defensa de intereses: la AMHON. La Asociación de Municipios de Honduras —AMHON— es una entidad civil, representativa, de carácter nacional, con fines no lucrativos y no partidistas, con patrimonio propio y libre administración. La integran los alcaldes y alcaldesas del país, como representantes de su municipio.

AMHON tiene un relevante rol institucional, reconocido expresamente en la Ley de Municipalidades, en diversos preceptos. No solo encauza las reivindicaciones y es el interlocutor del Ejecutivo nacional para asuntos municipales, sino que interviene en numerosos procedimientos. Recibe financiación pública nacional. Además, ejerce una gran labor formativa, a través de su Secretaría Técnica —la SETCAM— una institución técnico-formativa de gran valor.

Los procesos actuales de mejora del régimen municipal hondureño -a los que nos referiremos a continuación- están impulsados por AMHON y SETCAM, con el apoyo de Cooperación Internacional al Desarrollo.

2. ALGUNOS PROCESOS DE CAMBIO

2.1. EL FORTALECIMIENTO DE LAS MANCOMUNIDADES

En un municipalismo dinámico y fuertemente comprometido con la defensa de los derechos de las personas y con la mejora de la calidad de vida de las comunidades, como el que impulsa **AMHON** en Honduras, las mancomunidades cobran una dimensión especial. Ello es así por cuanto contribuyen poderosamente a la tarea de conseguir que los servicios municipales básicos lleguen a todas las personas avecindadas en cada municipio, con independencia de la capacidad estructural o financiera de aquel en el que residan.

La **Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal —SETCAM—**, está impulsando un proceso de fortalecimiento de las mancomunidades, sustentado en la formación, el robustecimiento de los gobiernos y de los equipos técnicos, la financiación y el desarrollo de proyectos de gestión de calidad de los servicios.



En el marco de este proceso, se prepara un Anteproyecto de Ley de Mancomunidades o de reforma de los artículos 20 a 20 G de la Ley de Municipalidades. El documento base, elaborado con la participación de expertos españoles del PIAR (Ayuntamiento de Valladolid y Fundación DEMUCA), se encuentra en discusión avanzada.

Tiene un **objetivo general**, que es fortalecer las mancomunidades desde los puntos de vista institucional, técnico y financiero, para convertirlas en una entidad generadora de calidad de vida para las personas y de desarrollo social en el territorio.

Los objetivos específicos son cinco:

Primero. Clarificar conceptos y destacar el rol de las mancomunidades como entidad territorial.

Como alternativa a la calificación de “auxiliar” o “subordinada”, se conceptualiza a las mancomunidades como *entidades territoriales instrumentales de carácter asociativo*. Son los municipios quienes deciden y definen el alcance de las competencias que se mancomunan. Pero ello no debe ensombrear el importante papel que corresponde a las mancomunidades en la prestación de servicios y en el desarrollo local.

Segundo. Desarrollar el contenido y el procedimiento de aprobación de los Estatutos, así como definir el papel de los órganos de gobierno.

Se deja muy claro quién debe gobernar las mancomunidades. Pero también el importante papel de la Unidad Técnica Intermunicipal. Cada uno tiene su rol definido: liderazgo político, por un lado, y profesionalidad por otro. En el puesto de mando están los alcaldes y deben hacerse cargo, sin dejaciones. La U.T.I. tiene que gozar de independencia y alta capacitación, puesta solo y exclusivamente al servicio de la mancomunidad.

Tercero. Orientar a las mancomunidades hacia la prestación de servicios a la ciudadanía.

Las mancomunidades no son un objetivo en sí mismas, sino un instrumento para llevar los servicios a las personas, con independencia del municipio en que vivan. Se establecen unos servicios básicos, a los que toda persona tendrá derecho. El municipio deberá prestarlos solo o, si no tiene capacidad, asociado. Las mancomunidades son el instrumento institucional para que todas las personas vean satisfechas sus necesidades básicas de su vida cotidiana.

Cuarto. Dotar a las mancomunidades de suficiencia financiera.

En la medida en que las mancomunidades presten servicios a la ciudadanía de forma directa, podrán cobrar tasas y precios, incrementando así su autonomía financiera. Además, se establecen mecanismos sencillos y operativos para garantizar la percepción de las aportaciones y el acceso al crédito.

Quinto. Abrir perspectivas de futuro para que las mancomunidades puedan desempeñar un papel importante en el desarrollo local integral.

En este sentido, se propone crear la figura de las “mancomunidades de interés nacional”, a desarrollar reglamentariamente. Serían mancomunidades que, por prestar un buen número de servicios y por su configuración espacial —comarcal o regional—, tendrían un mayor apoyo, previa declaración como tales.

2.2.

CAMBIOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL: LA FORTALEZA DE SETCAM

La **Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal (SETCAM)** se define como un *órgano técnico normativo, de apoyo, coordinación y asesoría jurídica y técnica a las municipalidades en la implementación de la Carrera Administrativa Municipal*.

SETCAM es un instituto de formación, transferencia de conocimientos y desarrollo de la profesionalización de la gestión local, como existen en casi todas las naciones iberoamericanas, con ciertas similitudes con el INAP español en su vertiente municipalista (lo que en su día fue el IEAL). Pero tiene la peculiaridad de ser independiente. Creado por la AMHON, no está sometido ni vinculado al Ejecutivo nacional. Aunque formalmente depende de AMHON, goza de autonomía técnica e independencia en el desarrollo de sus funciones, con una dirección estrictamente profesional.

SETCAM viene desarrollando una labor encomiable en la formación de cuadros municipalistas, la elaboración de Guías y Manuales y la promoción del uso de las tecnologías de la información y la comunicación por las municipalidades. Apoya a estas en la elaboración de su Manual de Clasificación de Puestos y Salarios y en el desarrollo efectivo de las **Unidades Municipales de Administración de Personal**, previstas en la Ley de Municipalidades.

El artículo 103.2 de la LMH dice: *Las Municipalidades deberán establecer sistemas de capacitación técnica e investigación científica, tanto para los funcionarios elec-*



tos como para los nombrados, sobre diferentes actividades y programas. Correcto y ambicioso mandato, que la inmensa mayoría de las municipalidades no puede cumplir. Esto lo hace para ellas, y en buena medida, la SETCAM. De ahí su gran importancia. La Ley de Carrera Administrativa Municipal –Decreto nº 74-2010–, sería en gran medida papel mojado sin la función desarrollada en estos años por la Secretaría Técnica municipalista.

En el momento actual, SETCAM, con el apoyo de varias instituciones de cooperación internacional al desarrollo –principalmente españolas– está promoviendo un cambio normativo en la Ley de Municipalidades de Honduras para acompañarla con las reglas de la Ley de Carrera Administrativa Municipal y fortalecer la profesionalidad.

El cambio normativo propuesto tiene el siguiente contenido básico:

1. Desarrollar un nuevo contenido del artículo 101 de la Ley de Municipalidades, que establezca:

- Reserva de funciones en favor de los empleados públicos de carrera.
- Ingreso meritocrático en la carrera administrativa. Los alcaldes nombrarán a los empleados (artículo 100 de la LMH), pero siempre previa realización y acreditación de un proceso de ingreso conforme a la Ley de Carrera Administrativa Municipal.
- Reconocimiento legal y desarrollo básico de las Unidades Municipales de Administración de Personal –UMAPs–.

2. Modificar los artículos 49 a 58, referidos a los funcionarios nombrados por la Corporación: secretario, auditor y tesorero:

- **Respecto a todos ellos**, adecuar el nombramiento. Deberán ser nombrados por la Corporación, pero previa acreditación de **idoneidad profesional**, conforme a las reglas de la carrera administrativa. Con un nivel de exigencia alto, debido a la relevancia de las funciones.
- **Respecto al secretario**, se complementarán sus funciones de fe pública con otras de **asesoramiento legal** a la Corporación y al alcalde en supuestos de especial relevancia.
- **Respecto al auditor**, se complementarían sus funciones con las de Intervención. Deberá ser un contralor o interventor, con las dos funciones: intervención y auditoría.

Estos son los aspectos más importantes de una reforma en marcha, que tiene un contenido más amplio, todavía abierto en buena medida, y que propiciará un proceso real de fortalecimiento de la profesionalidad en la gestión municipal de gran calado.

2.3.

EL PROGRAMA PROCAM

Una gran parte de los esfuerzos de SETCAM en pro de la profesionalización de la gestión municipal en Honduras se centra en el Proyecto FORTALECIMIENTO DE PROCESOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN MANCOMUNIDADES Y MUNICIPIOS DE HONDURAS —PROCAM—.

El **objetivo estratégico general** del Proyecto es contribuir al fortalecimiento de los sistemas de gestión pública municipal en Honduras bajo criterios de eficiencia, transparencia y sostenibilidad.

Con **dos objetivos específicos**:

1. Fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de la Administración municipal en la prestación eficiente de servicios públicos, y
2. Incrementar los procesos de transparencia y de participación ciudadana en la gestión pública municipal.

Los **Resultados** esperados a evaluar son:

- R.1. Elaboración e incidencia de la propuesta de reforma a la Ley de Municipalidades.
- R.2. Capacitación y profesionalización de los técnicos municipales en la carrera administrativa.
- R.3. Fomento de una cultura ética, transparente y anticorrupción a nivel local.
- R.4. Participación ciudadana, fortalecida a través de las C.C.T.

Las destinatarias directas y principales del PROCAM son **quince mancomunidades**, localizadas en 11 de los 18 departamentos de Honduras, que integran a **cincuenta y un municipios**. En todos ellos existe ya Unidad Municipal de Administración de Personal (UNAP), y las mancomunidades han sido seleccionadas a partir de su experiencia en la implementación de la Ley de Carrera Administrativa Municipal.

La Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal (SETCAM) es la instancia responsable de la implementación del proyecto PROCAM, en asociación con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo —AECID—, principal financiadora.



Participan también en el Proyecto diversas instituciones nacionales, como la propia AMHON, la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas... y otras de cooperación internacional al desarrollo, como el Programa Internacional de Alto Rendimiento (PIAR) para Centroamérica "Alcalde Tomás Rodríguez Bolaños" de la Fundación DEMUCA y el Ayuntamiento de Valladolid, con la que colabora en Centroamérica MUSOL. La participación técnica del PIAR para Centroamérica es destacada en el desarrollo, ya muy avanzado, del R.1, sobre la reforma de la Ley de Municipalidades de Honduras.

El Proyecto PROCAM es fundamental para el fortalecimiento de la carrera administrativa profesional en Honduras, pero también un buen ejemplo de cooperación española, muy comprometida con el fortalecimiento institucional.

2.4. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Los actuales procesos de cambio en el municipalismo hondureño tienen, en general, buenas perspectivas de desarrollo. Una adecuada combinación entre compromiso político, cooperación y técnica normativa de calidad nos permite confiar en un cambio acertado de la Ley de Municipalidades de Honduras.

Pero el cambio normativo no es suficiente, ya que no garantiza por sí mismo el fortalecimiento de la profesionalidad, ni del municipalismo en general. Esto lo sabe muy bien SETCAM, que está impulsando un proceso práctico y eficiente, sustentado en la formación, la institucionalización y la cooperación.

Todo dependerá en buena medida de que se alcance un **pacto nacional** entre todas las instancias de poder del Estado y territoriales para que la descentralización y el fortalecimiento municipal sean efectivos.