

## Análisis Semanal

### **En el proceso electoral, repensar el poder local desde las municipalidades**

**Por Óscar Hendrix**

La democracia hondureña tiene muchas deudas. Una de las más grandes es convertirla en realidad para los pueblos, especialmente durante los periodos electorales. Después de la convocatoria a las elecciones generales, para el próximo 30 de noviembre, la ciudadanía aspira a que los candidatos, candidatas y partidos políticos comiencen a delinear sus rutas, a partir del contenido de sus propuestas.

En países como Honduras, es necesario resolver las necesidades básicas del pueblo. No resolverlas deslegitima la democracia porque resulta contradictorio hablar de sus bondades en un país con tanta desigualdad, saqueo, injusticias, exclusión, pobreza histórica y muertes.

Sin embargo, ese debate debe ocurrir con el involucramiento y la consulta a la ciudadanía. No hacerlo es pasar de la tutela estatal a un paternalismo que corre el riesgo de terminar en instrumentalización y clientelismo.

Aunque no debería ser un tema abordado solamente durante el periodo electoral, es urgente que en el país surjan debates sobre la democracia, en términos específicos, pensada desde la democracia local, una democracia de la que aún no se habla lo suficiente. Por eso, a continuación, abordaremos algunos aspectos importantes para su discusión.

#### **Descentralización**

Es difícil profundizar en la democracia sin descentralizar funciones. Es decir, sin el traslado de responsabilidades y recursos desde los niveles centrales del gobierno hacia lo local y regional. Esta es la manera en que se puede incrementar la eficiencia administrativa, la participación política, la transparencia y la confianza institucional.

En principio, es importante citar que Honduras cuenta con una Ley de Descentralización, que se aprobó a finales del año 2021. Este es un instrumento jurídico importante y necesario, sin embargo, resulta insuficiente para iniciar un proceso de descentralización profundo.

La ley es prácticamente la *Descentralización para fortalecer la autonomía municipal*, lo que podría considerarse un paso lógico. Sin embargo, sin los controles y procesos necesarios corre el riesgo de convertirse en una oportunidad para que los alcaldes fortalezcan su control local o, dicho de otra forma, fortalezcan sus prácticas caudillistas.

Por esta razón, es importante evitar que la descentralización signifique pasar del centralismo del Estado o “*tegucentrismo*”, a un fortalecimiento de prácticas antidemocráticas locales. Descentralizar sin incentivar ni garantizar la participación ciudadana efectiva, o sin fortalecer la veeduría social no es democratizar sino ejecutar un proceso de descentralización meramente formal, que beneficia a los caudillismos locales.

#### Autonomía municipal

La Constitución de la República establece que los municipios son “*autónomos, administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la ley*”. Sin embargo, no establece nada sobre la relación, conexión o interdependencia de los municipios.

La autonomía le provee a las municipalidades poder local, los empodera, pero también los aísla y los limita de avanzar. De hecho, en Honduras, la autonomía suele quedarse atascada en la representación de la corporación municipal y la mayoría de las veces solo en el poder que adquieren las y los alcaldes.

En la práctica, podría decirse que quienes terminan siendo autónomos son los alcaldes y, en el mejor de los casos, las corporaciones municipales, pero no los municipios y sus ciudadanos como un todo. Los niveles de participación siguen siendo bajos.

#### Mecanismos de Participación Local

La Ley de Municipalidades establece mecanismos de participación ciudadana en los municipios. Y aunque desde su aprobación, poco a poco se ha ido reformando y ajustándose al contexto, cada vez que esto sucede se convierte en un asunto entre poderes formales (Poder Ejecutivo, Legislativo y Municipalidades), no en un tema de país.

Esto ocurre porque la ciudadanía no se involucra. Las reformas se hacen desde una visión jerárquica, no holística ni integral. Un ejemplo de esta situación es la reforma del Art 12, en 2019:

*“Previo a la reforma de la presente Ley o emisión de normas que afecten el patrimonio o el marco de competencias de las municipalidades, deberá contarse con la opinión de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)”.*

Esta reforma introduce un control o “candado” para que la AMHON sea tomada en cuenta en las reformas a la Ley de Municipalidades. Pero, de nuevo, la ciudadanía es la gran ausente.

Desde su creación, *las Comisiones Ciudadanas de Transparencia (CCT)* han sido una figura positiva en la democracia local. Sin embargo, por la ausencia de independencia presupuestaria, terminan limitándose a legitimar a las municipalidades. Esto explica el por qué no generan la misma expectativa e interés ciudadano que cuando surgieron. En la actualidad, por diversas situaciones, son pocas las CCT que mantienen su beligerancia.

*Los Cabildos Abiertos* son lo más cercano a la democracia, como mecanismos de participación ciudadana. Durante los últimos años, algunos municipios se han convertido en un espacio de propuesta y de rechazo a los proyectos extractivos; la ciudadanía se ha empoderado y los ha convertido en práctica realmente democrática.

Por otra parte, en ciudades con poblaciones con más de cien mil habitantes y al menos 40,000 ciudadanas y ciudadanos habilitados para votar, ¿qué tan legítimo puede ser un cabildo abierto con la presencia de cien, doscientas o trescientas personas (un buen porcentaje pueden ser empleados municipales) que adoptan

decisiones por todo un municipio? Sin duda, es urgente repensar los cabildos y ampliar los mecanismos y formas de consulta y participación ciudadana.

Otra importante figura democrática es el plebiscito municipal, contenido en el Artículo 25, numeral 10. Esta figura establece que se puede *convocar a plebiscito a todos los ciudadanos vecinos del término municipal, para tomar decisiones sobre asuntos de suma importancia, a juicio de la Corporación. El resultado del plebiscito será de obligatorio cumplimiento y deberá ser publicado.*

En el Artículo 33-B. (Adicionado según Decreto 127-2000) de la misma Ley, se establece que *no podrán celebrarse menos de cinco (5) sesiones de cabildo abierto al año.* Esa misma obligatoriedad debería existir para la realización de al menos un plebiscito municipal durante cada año, y dos o tres dentro de cada periodo municipal (4 años), con una agenda mínima de tres temas de interés para el municipio.

Este mecanismo de participación ciudadana existe mucho antes que se establecieran el Referéndum y Plebiscito en la Constitución de Honduras. sin embargo, se han perdido el tiempo y las oportunidades para su aplicación oportuna, ya que permite incluir a la ciudadanía en las decisiones de temas de intereses o que afectan a nivel local y nacional.

El poder del municipio y de la municipalidad, en su integralidad, está constituido por diferentes fuerzas sociales y políticas, entendiéndose que la participación ciudadana efectiva debe ser garantizada transversalmente en toda la gestión local para que realmente exista la autonomía municipal. Por esta razón es necesario discutir y evaluar los mecanismos de participación vigentes y también abrirnos a la posibilidad de crear nuevos espacios que respondan a los tiempos y necesidades actuales.

Hasta la fecha, se ha postergado el ejercicio democrático de la ciudadanía en todos los niveles de la gestión pública. De la forma en que la soberanía se aplica a los Estados, la autonomía municipal se refiere a la autodeterminación de los municipios. El auténtico soberano es el pueblo y no sus autoridades.

Planificación local

Los cambios para lograr la anhelada inclusión ciudadana deben planificarse. Por eso, los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) se han constituido en uno de los avances más grandes relativos a la participación local durante el presente siglo. Sin embargo, la mayoría de la población desconoce su existencia y la forma en cómo funcionan, a pesar de su importancia y su enfoque de “visión compartida” del desarrollo local.

Las consultas y asambleas zonales, sectoriales y municipales que contemplan los PDM no han sido puestas en práctica de forma más regular, para fortalecer la participación ciudadana. Si la actualización de su metodología y su enfoque, se seguirán desperdiciando herramientas digitales disponibles en la actualidad, que podrían canalizar e incentivar la participación y colaboración ciudadana y, por lo tanto, la legitimidad democrática en los municipios.

#### Mancomunidades

En la década de los 90’s se impulsó la creación de la figura de las mancomunidades en Centroamérica, por parte de la cooperación internacional. En Honduras, esta figura abonó a mejorar la coordinación entre municipios.

La mancomunidad es una asociación intermunicipal, creada con el objetivo de coordinar esfuerzos y recursos entre los municipios. Esto permite abordar los problemas comunes de manera conjunta, además de fomentar el desarrollo local y regional. Esta asociación suele estar integrada por municipios que comparten características como ubicación geográfica y necesidades socioeconómicas. De esta manera, se fortalece el desarrollo local y regional, ya que facilita la colaboración para abordar en conjunto los desafíos comunes en zonas específicas<sup>[1]</sup>. Honduras cuenta con 45 mancomunidades.

Sin embargo, la mayoría de los Planes Operativos Anuales (POA) de las municipalidades carecen de actividades o proyectos con carácter intermunicipal o de asociatividad con otros municipios. Las municipalidades pertenecen a una o más mancomunidades, pero en la planificación municipal estas alianzas no se reflejan de forma clara y contundente.

Una de las fortalezas de las mancomunidades es la Unidad Técnica Intermunicipal (UTI), el órgano de gestión de la Mancomunidad, conformada por un equipo técnico multidisciplinario que brinda asesoría técnica, con el propósito de mejorar su capacidad de gestión, planificación, la toma de decisiones y ejecución, así como de diseño y evaluación de políticas y programas en áreas como: fortalecimiento municipal, gestión ambiental, desarrollo socioeconómico, prestación de servicios públicos y desarrollo de los recursos humanos, entre otras<sup>[2]</sup>.

Las mancomunidades se han convertido en espacios asociativos necesarios para la coordinación de políticas y proyectos locales entre municipios. Sin embargo, esta figura es insuficiente porque se sigue hablando sobre reformas a las funciones de los Gobernadores e instancias regionales.

#### Subsidiariedad

En el 2009 se introdujo una reforma importante en el último párrafo del artículo 12-A.- (Adicionado por Decreto 143 2009). Este artículo establece que los postulados que fundamentan la autonomía municipal tienen su *legitimidad en los derechos enunciados en las disposiciones anteriores; se ampara en el principio de subsidiariedad, cuyo propósito es el de garantizar a los titulares de los órganos de gobierno municipal, la toma de decisiones lo más cercana posible del ciudadano, con plena armonía entre las acciones y decisiones del gobierno municipal con las de definición de políticas, regulación y control del Gobierno Central.*

Pero, a pesar de que existen mecanismos de participación ciudadana como las establecidas en las reformas al artículo 5 Constitucional, en la Ley de Descentralización y en el principio de subsidiariedad, se carece de una estrategia, de proyectos y presupuesto para incentivar y garantizar la participación en la democracia local. Las decisiones importantes se siguen tomando lejos del conocimiento y participación del pueblo.

#### Conclusiones

- Hablar de democracia en Honduras implica darle contenido y sustancia a la democracia local. Sin embargo, es necesaria la descentralización y

desconcentración del gobierno central para fortalecer la participación ciudadana efectiva y avanzar hacia la plenitud del derecho al desarrollo y el derecho a la ciudad.

- Sin el fortalecimiento de la democracia local, las municipalidades seguirán siendo entidades vulnerables a la cooptación de los intereses privados para el saqueo de sus recursos naturales, mientras, la población continuará siendo amenazada con iniciativas lesivas, y la mayoría de los proyectos municipales seguirán siendo excluyentes y con poco impacto positivo.
- Honduras se encuentra inmersa en el periodo electoral, un espacio propicio para pensar y repensar y profundizar en la democracia. Es urgente y necesario promover la participación ciudadana y la transparencia, como un ejercicio amplio y una práctica constante en la gestión local. Esto permitirá avanzar en la construcción de una democracia robusta a nivel nacional.

---

[1] <https://rpd.sgj.d.gob.hn/nosotros/informacion-institucional/mancomunidades>

[2] Manual de Organización y Funciones de la Unidad Técnica Intermunicipal