

LA DESCENTRALIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS PARA UNA AGENDA FUTURA

Caryl O. Alonso Jiménez



COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO
Descentralización y Gobernabilidad

Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional
José Carlos Illán Sailer

La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura
Carlos Hernández Ferreiro

La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura
Caryl O. Alonso Jiménez

La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización
José Luis Ábalos Meco y José Carlos Illán Sailer

La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas
María José Fernández Pavés

La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización
Federico Amador Castillo Blanco

La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización
Manuel Medina Guerrero

Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental: un análisis comparado
Carlos Hernández Ferreiro

Coordinador de los trabajos: José Carlos Illán Sailer

Supervisión de los trabajos: Departamento Técnico - FIIAPP

La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura
© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2006
© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), 2006
© Caryl, O. Alonso Jiménez, 2006

ISBN: 84-8198-671-2
Depósito Legal: M-47.284-2006

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Prólogo

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), dentro del conjunto de funciones que tiene encomendadas, ha venido desarrollando una amplia actividad en el ámbito de la investigación aplicada a los procesos de reforma institucional, así como a la mejora de los instrumentos de gobernabilidad y la consolidación de las instituciones democráticas.

En esta colección se analizan diversos aspectos de los procesos de descentralización y reforma institucional y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones en los países en transición. Los trabajos incluyen estudios sectoriales sobre diversos aspectos de estos procesos. Entre otros, la gestión y prestación de servicios públicos, la reforma de la carrera civil, la financiación de los gobiernos locales o la promoción de la participación y la rendición de cuentas en el marco de los procesos de descentralización. La colección se completa con sendos estudios comparativos de carácter geográfico, uno sobre la descentralización y reforma administrativa en Europa Central y Oriental y el otro sobre América Central.

Uno de los principales objetivos de esta publicación es el de ofrecer una imagen comprensiva de un fenómeno tan complejo como la descentralización administrativa y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones democráticas, desde una perspectiva multidisciplinar que, en ningún caso, renuncia a ofrecer una mirada consistente sobre el objeto de estudio. Con ello, la FIIAPP pretende efectuar una contribución de utilidad en el ámbito de la investigación aplicada sobre los procesos de descentralización en el contexto de los países en transición.

Estos procesos de descentralización constituyen un elemento básico para el desarrollo del buen gobierno y las estructuras de la gobernanza democrática. En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, el apoyo y fortalecimiento de tales procesos demanda la existencia de reflexiones que aseguren la calidad en la ejecución de los diferentes proyectos.

El presente informe ha sido realizado de manera conjunta con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), institución con la que la FIIAPP ha establecido una colaboración para el mutuo reforzamiento de las actividades de investigación y generación de conocimiento en el área de la cooperación internacional para el desarrollo en el campo de la Gobernabilidad Democrática.

Antonio Fernández Poyato
Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

Índice

Presentación.....	9
Resumen ejecutivo.....	11
PARTE I. APROXIMACIÓN AL DIAGNÓSTICO DE LA REGIÓN	15
1. Diagnóstico de la región.....	17
2. La descentralización en Centroamérica	19
1. Guatemala.....	21
2. Honduras	26
3. El Salvador	32
4. Nicaragua.....	38
5. Costa Rica.....	43
3. Principales políticas y avances de la descentralización en la región	49
PARTE II. VISIÓN Y AGENDA FUTURA.....	53
1. Principales retos futuros de la descentralización en la región	55
1. Dimensión política de la descentralización	57
2. Agenda de pactos y acuerdos políticos a nivel legislativo.....	58
3. Gradualidad y visión del modelo descentralizado de Estado.....	59
4. Fortalecimiento de la capacidad gremial del municipio	59
5. Acuerdos de asignación de fondos públicos con visión territorial	61
2. Obstáculos del proceso de descentralización	63
1. Tradición centralista.....	64
2. Partidos políticos	64
3. Autonomías.....	65

4. Relaciones entre niveles de gobierno	65
5. Reformas técnico-burocráticas	66
3. Antecedentes de apoyo de la Cooperación Española en la región y visiones para una agenda futura	67
1. Marco de actuación de FUNDEMUCA y lecciones aprendidas 1990-2005	68
2. Visiones para una agenda futura y transversalidad	69
3. Gestión territorial, fortalecimiento de las capacidades del gobierno municipal y desarrollo socioeconómico	71
4. Visiones para la agenda en Guatemala	71
5. Honduras	73
6. El Salvador	74
7. Nicaragua	75
8. Costa Rica.....	76
4. Perspectivas para enfrentar la descentralización en la región	78
1. Diseño, gradualidad y alcance de la descentralización	78
2. Las relaciones intergubernamentales	80
3. Marco institucional.....	81
4. Políticas públicas y coordinación entre niveles de gobierno	81
5. Conclusiones y recomendaciones generales	83
Bibliografía y fuentes consultadas	89
PARTE III. ANEXOS.....	93
Anexo I. Estimaciones de la región.....	95
Anexo II. Datos estadísticos de Guatemala	99
Anexo III. Datos estadísticos de El Salvador	103
Anexo IV. Datos estadísticos de Honduras	105
Anexo V. Datos estadísticos de Nicaragua	107
Anexo VI. Datos estadísticos de Costa Rica	109

Presentación

Los procesos de descentralización que han tenido lugar en la región Centroamericana durante los últimos 20 años se han constituido en punto central de las agendas gubernamentales y en un reclamo ciudadano que en el futuro demarcará las agendas nacionales. En esa línea se han introducido reformas en los distintos países del área que han generado marcos legales que tienen como principal escenario la Administración Pública. En esto es evidente que la principal reforma ha contribuido a ampliar el debate sobre el traslado de mayores cuotas de poder hacia los gobiernos locales y, en un sentido más amplio, al proceso de formulación de la política pública local.

Empero, hay que reconocer que aunque se han registrado avances en descentralización en la región centroamericana y un incremento en el protagonismo de los municipios, los esfuerzos descentralizadores de la región permanecen incipientes y frágiles, y es mucho más el camino pendiente que el trayecto recorrido hasta el momento.

La FIIAPP, dentro de la misión que le ha sido encomendada y uniendo esfuerzos con el resto de actores públicos y privados que promueven una mejor gobernabilidad e integración social, pretende contribuir en la formulación de las políticas públicas locales a través de la realización de una serie de documentos de reflexión y propuestas en el ámbito de los procesos de descentralización.

Para tal fin y en línea con el estudio de los avances y resultados alcanzados regionalmente, presenta el documento sobre la *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura* para que sirva como punto de partida al desarrollo de futuras líneas de actuación que se identifiquen en el marco de los procesos de descentralización de la región.

1. Daniel García González, español y centroamericano, ha contribuido e incidido en los últimos 15 años en los procesos de modernización y reforma de la Administración Pública en Centroamérica. Sus contribuciones han generado nuevas visiones en líderes y dirigentes nacionales para el desarrollo y fortalecimiento del municipio en la región.

El Estudio presenta en una primera parte el diagnóstico regional sobre los avances y balance del proceso de descentralización por país; en una segunda parte, en una combinación de reflexiones y aportes textuales de Daniel García González¹, se aborda la visión crítica del proceso en la región y, finalmente, se presenta la agenda de cooperación para la descentralización en el área que pretende abrir la puerta a debates centrados en línea con uno de los procesos cruciales para el cambio y la reforma de los Estados en Centroamérica.

Resumen ejecutivo

Centroamérica en décadas recientes ha sido escenario de cambios que han modificado el comportamiento del Estado y el gobierno mediante procesos denominados de modernización y reforma de la Administración Pública y que han conllevado en última instancia a la revisión y la amplificación en debates políticos sobre el rol del Estado, el gobierno y la sociedad.

Más allá del debate, los gobiernos que se suceden en la década de los noventa se orientan con mayor énfasis a las tendencias del mercado; esta nueva etapa introduce reformas que se tradujeron en concepciones directamente vinculadas a situar la “modernización del Estado y la reforma de la Administración Pública” en línea con la reducción de entes públicos mediante procesos de privatización y desincorporación de instituciones públicas que pasaron a manos de inversionistas privados en toda la región, entre otros: la energía eléctrica, la telefonía en línea y celular, con excepción de Costa Rica, que mantiene la energía eléctrica y teléfonos en manos gubernamentales.

La agenda del ajuste estructural asumida en la región cobró sus primeras facturas en la reducción drástica de los déficit fiscales, que en su parte correcta equilibró las variables macroeconómicas del área (manejo controlado de tasas cambio en relación al dólar US, mantenimiento en un dígito el costo porcentual de la canasta básica y control de las tasas activas y pasivas) con costos sociales que se tradujeron en una merma en las políticas sociales, particularmente en los temas de salud, educación, vivienda y empleo. Los casos más extremos, como El Salvador, llegaron hasta la dolarización de sus economías. Guatemala y Costa Rica asumieron procesos menos dramáticos en ese rubro.

En la dinámica de reformas institucionales del Estado, gobierno y Administración Pública se abrieron espacios de diálogo para el debate sobre el papel y rol de la sociedad civil en los nuevos contextos y finalmente, sobre la función de los gobiernos municipales en este nuevo contexto.

Contrario a lo que pudiera entenderse en la ola democrática de la región en esos años, la misma avanzó por derroteros en los que el debate de Estado, sociedad y gobierno

quedó ausente como visiones para configurar un modelo de largo plazo. El debate avanzó sobre la estructuración de carácter administrativo del proceso de la modernización y reforma de la Administración Pública. Es en ese contexto en que los gobiernos municipales en la región adquieren alta relevancia y debates interminables, tanto por los nuevos roles que presentan las reformas y que se derivan para el traslado de funciones competenciales al municipio, como también por la ausencia de una discusión no concluida sobre la autonomía municipal dentro un contexto democrático de Estado.

Es importante destacar que el municipio en la región alcanzó en los últimos 20 años el reconocimiento constitucional, estableciéndose el Régimen Municipal en cada Constitución Política y la emisión de leyes y códigos municipales que rigen el marco legal del municipio.

En la actualidad los municipios gozan de una autonomía relativa, en la que el principal avance es la elección democrática de sus autoridades municipales, la delegación Constitucional de funciones competenciales, marcos legales de organización y funcionamiento. Otro adelanto es el financiamiento municipal, que mediante decretos constitucionales se otorga porcentajes anuales y transferencias de capital. Así, Guatemala asigna un 10% en el presupuesto anual; El Salvador un 6%; Costa Rica prevé 10%. Los casos como Honduras y Nicaragua mantienen un régimen distinto de transferencias de capital.

En un balance del proceso de descentralización en Centroamérica se pueden destacar los siguientes aspectos:

- El avance más importante del proceso de descentralización en la región lo constituye la relativa autonomía política del gobierno municipal para elegir autoridades democráticamente, que dista en términos legales de pretender otorgar autonomías plenas al municipio.
- El municipio ha cobrado mayor vigencia en su rol como ente cercano a la sociedad con mejores condiciones para anclar capacidades de respuesta ante demandas, conflictos y oportunidades para el desarrollo territorial.
- Se han incorporado nuevas legislaciones que otorgan mayor relevancia al rol del municipio en los niveles de inversión territorial al situar desde los marcos constitucionales la participación del municipio en los presupuestos nacionales, como el caso guatemalteco, salvadoreño y costarricense.
- Los gobiernos centrales han iniciado la apertura para la discusión de programas denominados de descentralización, aunque en la práctica son procesos de desconcentración.

Sin embargo las principales limitaciones se pueden encontrar en:

- La tradición centralista en la región que no reconoce la descentralización como agenda de Estado hacia la construcción de un modelo de participación

democrática, sino como programas en los que se oferta desde el gobierno central la delegación de competencias en las que prima el poder sectorial por encima de la autonomía municipal.

- Los partidos políticos y sus dirigentes aún no sitúan la descentralización como parte de la agenda de largo plazo, con lo que se puede concluir que no contemplan en su programa de reforma y modernización del Estado los nuevos modelos de organización y participación ciudadana. Se puede afirmar que el discurso político cuando avanza en esa línea es más una oferta electoral que no alcanza a formar parte de las agendas de gobierno.
- El debate sobre la autonomía municipal carece del sentido democrático que encarna el rol del gobierno territorial. Cada uno que avanza sobre aquellos puntos relativos a la ampliación de espacios democráticos del municipio se convierte en reivindicación gremial más que avances del municipio en su conjunto.
- El nivel de negociación política del municipio frente al gobierno central, excepto raras excepciones como el caso de la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON), en general no alcanza niveles de debate en la agenda nacional.
- En Centroamérica las reformas técnico burocráticas parten de entidades sectoriales de la Administración Pública, en las que el proceso de descentralización son un programa o proyecto que no afecta la institucionalización del Estado ni la Administración Pública.

La agenda pendiente, en los que la Cooperación Española tendría importantes aportes a la consolidación del proceso de modernización del Estado y la reforma de la Administración Pública, la gobernabilidad y el Estado de Derecho, como hecho futuro de acompañamiento a la región deberá abordarse desde los siguientes marcos:

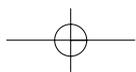
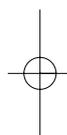
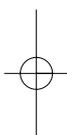
- El contexto político electoral que vive la región entre el lapso 2006 y 2007 en el que se realizarán tres procesos democráticos de elección de nuevo gobierno (Guatemala, Nicaragua y El Salvador) seguramente demandará una nueva agenda de cooperación en materia de consensos y acuerdos nacionales. En ese panorama eventualmente tendría relevancia el apoyo a procesos que tiendan a la construcción de grandes pactos político-sociales de largo plazo en línea con la definición de modelos de Estado y sociedad; con temáticas que puedan ser eventualmente incorporadas en agendas de diálogo cívico y político. Hasta ahora la cooperación internacional se ha centrado en la crítica del rezago social en Centroamérica sin acompañar la búsqueda de grandes acuerdos futuros.
- La generación de nuevos espacios de diálogo y participación de los dirigentes y líderes políticos que buscan generar debates en los que se incluya asistencia técnica y apoyo en capacitación para situar el proceso de modernización del Estado y la reforma de la Administración Pública como parte de políticas públicas de largo alcance.
- Mucho de los esfuerzos nacionales promovidos por las esferas gubernamentales son parte de agendas técnico-burocráticas que podrían eventualmente

reencausarse mediante procesos de asistencia técnica a iniciativas en marcha. Ejemplos como: la Secretaría para la Descentralización, en Guatemala; la Comisión Nacional para el Desarrollo Local, en el Salvador; la Secretaría Técnica para la Descentralización de Nicaragua; el Pacto para la Descentralización, entre AMHON y los partidos políticos y su eventual concreción de un acuerdo entre AMHON y el Fondo de Inversión Social; y, finalmente, el Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana en Costa Rica representan procesos en marcha en los que la suma de la cooperación eventualmente podría despertar orientaciones en línea a fortalecer e intensificar la profundización de los procesos de descentralización en la región.

PARTE I

Aproximación al diagnóstico de la región





Diagnóstico de la región



El crecimiento económico reciente de Centroamérica ha sido modesto, desarticulado, volátil en su conjunto y muy diverso en su composición. Es menor que el ocurrido a inicios de la década de los noventa y que el prevaleciente en la época anterior a las guerras. Está concentrado en los regímenes de zonas francas y otras exportaciones no tradicionales, y tiene encadenamientos débiles con las actividades productivas que mayor empleo generan en la región.

además, muestra una tendencia creciente, que alcanzó el 57,8% en 2001. En el resto de los países la producción de bienes varía entre 36% y 44%, con una tendencia general a la disminución, sobre todo en el sector agrícola. En lo que respecta a los servicios Centroamérica en su conjunto muestra algún decrecimiento, con excepción de Honduras y Guatemala; la participación del sector servicios (no básicos) está entre 40% y menos del 50%.

Según datos del Banco Mundial, para el año 2000 las remesas hacia Centroamérica desde el resto del mundo ascendieron a poco más de 3.000 millones de dólares, lo que significó un aumento de más del 80% con respecto a lo remitido en 1995. Las remesas como porcentaje del PIB han aumentado su importancia y peso dentro de las economías centroamericanas, sobre todo durante la última década. Así, en el 2000 las remesas eran ya equivalentes a poco menos del 5% del PIB regional (4,78%). En general, no hay un país del área en el que las remesas no constituyan una parte fundamental de la economía para un amplio sector de familias y zonas. Destaca el caso de El Salvador, donde

representan ingresos superiores al total de las exportaciones, es decir, son la principal fuente de divisas.

En lo que respecta al tema tributario y de financiamiento del Estado es un desafío fundamental para los países y para la región en su conjunto, por su estrecha relación con el crecimiento económico y el desarrollo humano, así como por su impacto en la distribución del ingreso. En general, los países del área muestran tasas de tributación parecidas a las de otras naciones latinoamericanas, pero inferiores a las de sociedades más desarrolladas. Por ejemplo, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB son del 17,5% en Chile, y en Portugal e Irlanda se sitúan alrededor del 25%, mientras que en Centroamérica están más cercanos al 14%.

En el sector agrícola la PEA ha venido disminuyendo: en el 2000 llegó al 46% en Guatemala, 32% en Honduras, 20% en Nicaragua, 29% en El Salvador y 20% en Costa Rica. Para entender mejor el tamaño relativo de este sector en Centroamérica, cabe mencionar que la PEA agrícola en los países de la OCDE fluctúa entre el 2,7% y el 5%, y sube hasta el 8,9% en Nueva Zelanda. En promedio, la mitad de los trabajadores rurales centroamericanos está involucrada en el sector agrícola. En el análisis de la pobreza y la ocupación en el área rural de la región destaca que los porcentajes más elevados de población por debajo de la línea de pobreza se encuentran en el área rural. El ingreso promedio de los ocupados rurales está muy por debajo del que reciben los ocupados urbanos. En algunos casos el ingreso promedio en el área rural es menos de la mitad del correspondiente en el área urbana.

La descentralización en Centroamérica

La modernización del Estado y la Reforma de la Administración Pública fueron las grandes agendas en el hemisferio occidental a partir de la década de los ochenta en el siglo pasado. Estas agendas provocaron y precipitaron el retorno a las democracias en América Latina que aún se encuentran en pleno proceso de construcción; en el trazo de esa dinámica si bien concurren diversos factores tanto internos como externos, particularmente de orden económico financiero, es el plano de lo público donde los debates y nuevas orientaciones sobre el comportamiento estatal y gubernamental tendrá mayor concurrencia por lo que ello implica para el ciudadano.

La modernización del Estado reprodujo desde entonces sistemas más estables y procesos aún en maduración como el caso centroamericano. Para situarnos en el contexto de estas tendencias se puede afirmar que los 10 puntos de Williamson, conocidos como el Consenso de Washington se cumplieron casi en su totalidad, no así los temas sociales que continúan siendo la agenda pendiente en la región. Sin embargo, en materia de reforma de la Administración Pública ésta se vio envuelta más en la adaptación de dinámicas orientadas hacia la eficiencia, desmontando entidades de la Administración Pública y transfiriéndolas al sector privado y fue menos hacia la gestión de servicios públicos o ampliación de coberturas.

En esto se destacó un fuerte componente para gestar modelos orientados hacia la regionalización, buscando ampliar mecanismos de participación en diferentes niveles, siguiendo esquemas centralizados. Por la otra, se impulsaron medidas desconcentradoras que buscaron desplazar la presencia sectorial (servicios) a nivel territorial y se adoptaron medidas para otorgar autonomías políticas que mantuvieron igualmente los marcos centralistas. Al municipio, reconocido como Gobierno Municipal en los marcos constitucionales, le son otorgadas territorialmente competencias en las que su incapacidad gestora, gestonadora y financiera, no le permite incidencias y coberturas en temas cruciales como la salud, la educación, la reactivación productiva, el empleo e infraestructura.

Mucho se habló desde la década de los años ochenta del Municipio y su rol, pero es en la década de los noventa que el Municipio alcanza las agendas nacionales y coincide con el debate de la incapacidad de los gobiernos centralistas frente a los enormes rezagos sociales y las demandas desbordadas de la ciudadanía, es en ese momento cuando la descentralización se asume como la opción que podría mejorar condiciones de atención en servicios públicos a nivel territorial. Premisa que finalmente no alcanza a profundizar en los marcos legales sino a nivel del discurso político, la academia y los debates públicos.

Hasta ahora la descentralización sigue en la agenda política con menor intensidad que en la década pasada. Los avances hasta ahora si bien abonan la compleja realidad del municipio, no concluyen con una verdadera visión del modelo de Estado y gobierno que eventualmente asegure una verdadera descentralización. Las competencias delegadas constitucionalmente al municipio en Centroamérica todavía requieren de mayor capacidad de gestión para su cumplimiento.

La delegación de competencias entre los entes sectoriales (ministerios) del gobierno central y municipios no se inicia en forma real, aun y cuando ya estaba normado, como el caso de Guatemala, desde 1997 mediante la Ley de Organismo Ejecutivo¹ (aún vigente) se abrió las puertas para procesos de delegación desde las entidades sectoriales hacia el nivel municipal. En casos como Honduras, finalmente para el 2006 los reclamos que se originaron en años anteriores por parte del gremio municipalista, particularmente a partir de las consecuencias del huracán Mitch en noviembre de 1998, están generando un Acuerdo para la agenda y un eventual cronograma para un marco ordenado con énfasis en el proceso de descentralización, que finalmente con el nuevo gobierno² tenderá a ser asumido con mayor intensidad. En Nicaragua, Costa Rica y el Salvador, se han extendido procesos denominados de descentralización en los que no se arriba a grandes marcos constitucionales que modifiquen el Estado en su conjunto, sino a acuerdos de carácter administrativo en el que prevalece la delegación de competencias al municipio. Sin embargo, los avances alcanzados en la región, tal como lo demuestra el cuadro de transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades, en la Parte III, Anexo 2, define una ruta que podría significar en los siguientes años agendas específicas a partir de grandes acuerdos y diálogos políticos que impliquen visiones de largo plazo.

Finalmente, el debate y el discurso político en la región sobre el tema de la descentralización no alcanzan a concretarse, por lo que se requerirá el futuro cercano mayor contundencia y claridad.

1. Decreto 114-97, Ley Organismo Ejecutivo, del Congreso de la República de Guatemala.

2. A principios del 2006 asume el Presidente Zelaya de Honduras por un periodo de cuatro años 2006-2010.

1. Guatemala



La República de Guatemala colinda con el océano Pacífico y el mar Caribe. Limita con los estados mexicanos de Chiapas, Tabasco y Campeche, por el norte; con Belice al nordeste y con Honduras y El Salvador al sudeste. Posee una extensión territorial de extensión territorial de 108.890 kilómetros.

Se encuentra dividida en 22 departamentos y 332 municipios. Posee una población aproximada de 11.237.196 habitantes de los que 40,6% de guatemaltecos son descendientes de naciones indígenas mayas. Los mestizos (de linaje mezclado europeo e indígena), y los criollos blancos de descendencia española, alemana y de otros países europeos llamados ladinos en Guatemala, comprenden el 59,4% de la población.

La mayoría de la población guatemalteca es rural, aunque el proceso de urbanización se acelera. Aunque el idioma oficial es el español, éste no es universalmente entendido entre la población indígena. Sin embargo, los Acuerdos de Paz firmados en diciembre de 1996³ aseguran la traducción de algunos documentos oficiales y del material de votación a varios idiomas indígenas.

En Guatemala se hablan 23 idiomas autóctonos, la mayoría de ellos de origen maya, a excepción de las lenguas xinca y garífuna.

Procesos de descentralización

El proceso guatemalteco apunta hacia temas que no necesariamente son estructurales para la organización y funcionamiento de los municipios. La puesta en marcha deja pendiente el fortalecimiento de la gestión de competencias que ya tiene delegadas constitucionalmente el municipio, no enfrenta la carrera administrativa que establezca y asegure el recurso humano, y tampoco avanza hacia un nuevo marco tributario local que permita ordenar la política fiscal municipal y, finalmente, así como la falta de definición de un acuerdo para la gestión territorial que oriente el desarrollo local abriendo espacios de participación ciudadana y gestión pública local.

3. Los Acuerdos de Paz, firmados el 29 de diciembre de 1996 entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el Gobierno de Guatemala, definen el marco de compromisos de carácter legal social, económico y cultural que deberá seguir el Estado de Guatemala. En un balance reciente se expresó que los compromisos no se han cumplido en su totalidad.

Se avanzó sustantivamente en materia legal y constitucional en los temas municipales: por un lado la Constitución Política consagra en el Capítulo VII el Régimen Municipal, otorgando autonomía política para la alternabilidad en el poder municipal, delegando competencias para el mismo; define la participación del municipio en el Presupuesto Nacional en el denominado situado constitucional que alcanza el 10% anual. Se asignan transferencias de capital que emergen de nuevos espacios de los tributarios del ejecutivo. Se estima que para el año 2004 el total de transferencias alcanzó hasta el 20,5% del presupuesto anual del Gobierno de Guatemala. Se han promulgado desde el año 2002: un nuevo Código Municipal, La Ley Marco de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo. Se puede afirmar que se avanzó sustantivamente, pero aún no es suficiente.

Son evidentes las asimetrías en las transferencias financieras que se otorgan al municipio en Guatemala, incluyendo los criterios de inversión sectorial que pesan al momento de medir la distribución de la riqueza a nivel nacional.

Por otro lado, a nivel territorial convergen una serie de entidades, entre ellos los fondos sociales, que promueven procesos de inversión al margen del gobierno municipal⁴. Esta convergencia en el territorio municipal superpone dos gobiernos en el mismo territorio que anula intentos de los enfoques descentralizadores que no terminan de asentarse con claridad.

Podría interpretarse que ése es el espíritu de la Política de Descentralización que impulsa el Gobierno de Guatemala, en el que se resaltan visiones conceptuales que ofertan el proceso en una inercia que responde a la demanda del municipio. Posiblemente se busca asentar gradualidades para asumir presumiblemente mayor contundencia que, por ahora, va de arriba hacia abajo. Esta etapa, si bien demanda esfuerzos que dispersan la comprensión del proceso, es evidente que el Gobierno está aprendiendo el tema y tenderá en el futuro a situarlo en los marcos de Estado y en el largo plazo por todo lo que implicará para las reformas de la Administración Pública.

Lo que es claro entonces es que en Guatemala la descentralización tiene su propio concepto y contrario a lo que pueda entenderse en la teoría⁵, en este país el proceso pasa por delegaciones de los entes sectoriales (ministerios) hacia la Administración Municipal.

A mediano plazo las lecciones aprendidas del proceso seguramente demandarán nuevos acuerdos entre gobiernos (central y municipal) y requerirán de nuevas reformas

4. En Guatemala existen en la actualidad 12 entidades con relativa autonomía denominada "fondos sociales", funcionan de forma descentralizada a nivel territorial promoviendo a partir de estrategias de atenuación de la pobreza inversiones en infraestructura y política social sin la articulación ni vertebración con el gobierno municipal.

5. El Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el modelo de gobierno será descentralizado administrativamente, desencadenando a partir de allí conceptos en los que se asumen interpretaciones desde desconcentración hasta la delegación.

legales. Uno de los principales retos a resolver será el modelo y la forma de asumir la descentralización, impulsada hoy desde el centro, cuando en realidad más que motivaciones deberán ser marcos legales de carácter constitucional y producto de extensos acuerdos políticos que apunten a consolidar al municipio en sus funciones competenciales, destacando que en los casos iniciales podrá arribarse a la delegación de competencias sectoriales y a generar procesos reales donde concurran los planes nacionales en coherencia con los planes municipales.

Es indudable que el tema alcanzará el nivel político apropiado para un debate capaz de vertebrar un acuerdo que en definitiva trace el modelo de descentralización de Estado. Sin embargo, con lo que tenemos ahora es más que suficiente para emprender ese camino, el énfasis y la prioridad está en la gestión del municipio en apoyo al mejoramiento de sus capacidades creando condiciones para enfrentar las demandas ciudadanas.

La apuesta hoy en día en Guatemala para impulsar la política de descentralización deberá encararse desde una estrategia de implementación de corto, mediano y largo plazo, buscando en primera instancia la generación de un pacto político que sea capaz de alcanzar mínimamente la definición y el acuerdo sobre el modelo de sociedad que queremos y el tipo de gobierno que necesitamos y la forma de alcanzarlo.

El tema es eminentemente político y habrá que decantarse de manera abundante con los políticos para alcanzar un consenso. De suceder, se podrá contar con arrancadores de acción que estará acompañada de medidas para robustecer el papel de los gobiernos locales en los temas de empleo, producción, comercio, industria, ambiente y turismo.

Para alcanzar procesos de reforma del Estado consistentes, como la descentralización, se deberá recurrir al consenso con un acuerdo político y social que sea capaz de definir el modelo de Estado, gobierno y sociedad, y calcular aproximadamente el tiempo para lograrlo. Van en eso el tipo y tamaño de gobierno, la formación y capacitación de los recursos humanos vinculado al fortalecimiento de la gestión territorial que tiene mayor sentido cuando se orienta hacia la reducción de debilidades y capacidades del gobierno local, pasando por el tema fiscal y tributario, carrera administrativa y certeza del papel real de la capacidad para gestionar la función pública.

En la década de los ochenta, con el retorno a la democracia y la promulgación de la Constitución Política de la República, se establece en el Artículo 257⁶ un monto

6. Artículo 257. Asignación para las municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por

del 8% anual del presupuesto ordinario de ingresos del gobierno, el que posteriormente se eleva a un 10% y aproximadamente un porcentaje similar en transferencias de capital provenientes de otros impuestos del ejecutivo.

Esto pone al sistema municipal guatemalteco como el más subsidiado de Centroamérica, con transferencias que alcanzan más del 60% de sus ingresos, lo que no significa que los ingresos municipales permitan cubrir con suficiencia las funciones de los gobiernos locales ni que se haya trastocado el modelo centralista de funcionamiento municipal; al contrario, la precariedad material de las municipalidades guatemaltecas persiste y la dependencia de las transferencias ha solidificado el centralismo. Según el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, el Índice de Autonomía Fiscal de los municipios es bajo (PNUD, 2001).

Esta transferencia del 10% de recursos a las municipalidades no funciona de una manera clara y eficiente, ya que presenta múltiples problemas al momento de transferir los recursos, ya sea porque existen limitaciones en el uso de los fondos hacia gastos administrativos, por retrasos en la entrega (incluso de años), por la paulatina disminución de los montos acordados, por el cambio de criterios e índices para la entrega del dinero, por el establecimiento de líneas de inversión (solamente para infraestructura y proyectos sociales) dejando por fuera actividades productivas, y por un sesgo en la distribución que ha llevado a un claro favorecimiento de las regiones urbanas en detrimento de las rurales, las cuales son las que mantienen índices de pobreza más elevados, que asciende en las áreas rurales a un 55,1%, en comparación con la urbana que es del 16,6% (PNUD, 2002).

En términos generales los cambios en la dinámica político-institucional y en la política pública Guatemalteca tienen como marco tres procesos ligados íntimamente entre sí:

- 1° La política de modernización económica o de ajuste estructural.
- 2° La transición democrática.
- 3° La consolidación de la paz.

En 1995 dentro de la Agenda de modernización del Estado, planteaba como prioridad:

- Redefinición del rol del Estado Central y mayor prestación de servicios por parte de la Municipalidad, Comunidad y Sector Privado.

ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restantes podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento.

Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

- Modernización y descentralización del sistema presupuestario.
- Modernización y descentralización de los sectores prioritarios de combate a la pobreza (salud, educación, vivienda, agua, etc.).
- Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.
- Fortalecimiento de los Fondos Sociales⁷.

Sin embargo, muchos de estos planteamientos no se concretaron o no encontraron el consenso político suficiente para ser materializados. En el primer quinquenio del nuevo siglo, se aprueban una serie de leyes y su respectivo reglamento, que de una u otra forma favorecen al proceso de descentralización en el país, siendo ellas:

- Código Municipal, Decreto 12-2000.
- Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto 11-2002.
- Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo Número 461-2002.
- Ley de Descentralización, Decreto 14-2002.
- Reglamento de la ley general de descentralización. Acuerdo Gubernativo Número 312-2002.

En términos generales, se puede afirmar que las limitaciones al proceso de descentralización en Guatemala son: dependencia financiera del nivel central. Para el 2005 se estima que la participación de los municipios en el presupuesto nacional alcanzó más del 20% del total anual, incluyendo transferencias de capital y situado del 10% Constitucional con monto de 141.453.895,00 euros, equivalente a Q1.415.438.957,00. En esa línea concurren también otras fuentes de fondos de inversión del nivel central, complejidad administrativa de los entes intermedios, no existe correspondencia estricta entre recursos y responsabilidades traspasadas, problemas con la autonomía local —alta dependencia del Instituto de Fomento Municipal (INFOM)—, problemas para la transferencia del impuesto territorial o predial, y retrasos en la transferencia constitucional a las municipalidades.

7. Los fondos sociales es uno de los gastos del presupuesto nacional que ofrece alto poder discrecional a los funcionarios que lo ejecutan. En los últimos ocho años han representado casi el 11% del gasto público. Actualmente, son 12 fondos sociales y tienen un presupuesto anual superior a los Q2 mil millones. Su impulso empezó en 1993 como una respuesta temporal al aumento de la pobreza extrema resultado de las políticas de ajuste económico. Desde entonces se han invertido Q18.612 millones. En junio de 2000 el matutino *El Periódico* sacó a luz una serie de publicaciones que desnudaban a los fondos sociales. Se evidencia que desde la creación del primer fondo en el gobierno de Vinicio Cerezo, las acusaciones del mal uso de los recursos se han incrementado. Obras inconclusas, sobrevaloradas, empresas fantasmas, funcionarios y familiares beneficiados, contratación de ONG y organismos internacionales para manejar los fondos y acuerdos de emergencia para evadir la Ley de Contrataciones son algunas de las anomalías. Es visible la ineficacia de las estrategias de inversión de los fondos sociales. Por el contrario, se han politizado y conformado redes clientelares, un ejemplo son las elecciones de 2007, las figuras que ahora se perfilan con más amplios contactos en el interior del país han sido, en distintos momentos, directores de fondos sociales.

2. Honduras



La República de Honduras limita al norte con el mar Caribe en el cual posee numerosas islas, cayos e islotes de las cuales las más importantes son las Islas de la Bahía y las Islas del Cisne, al este con el mar Caribe y Nicaragua, al oeste con Guatemala y al sur con el Golfo de Fonseca, El Salvador y Nicaragua. Posee una extensión territorial de 112.090 km².

Honduras se subdivide en 18 departamentos: Atlántida, Choluteca, Colón, Comayagua, Copán, Cortés, El Paraíso, Francisco Morazán, Gracias a Dios, Intibucá, Islas de la Bahía, La Paz, Lempira, Ocoatepeque, Olancho, Santa Bárbara, Valle, Yoro y tiene 287 municipios.

El país tiene una población aproximada de 6.535.344 habitantes, compuesta por mestizos (90%), amerindios (6%), descendientes de africanos (2%) y blancos (2%). Los grupos étnicos existentes en Honduras son: chortís, lencas, pech, tolupanes, tawahkas, mismitos y garífunas.

La Encuesta Permanente de Hogares indica que entre los años 1992 y 2002 los hogares en estado de pobreza disminuyeron en términos relativos, ya que su participación bajó a 64,0% en el año 2002, un decrecimiento medio anual de 1,0% en el periodo, pero en términos absolutos aumentó 213.050 hogares en el periodo. Asimismo, el número de Hogares No Pobres aumentó 208.210 en el periodo, incrementando su participación relativa de 30,0% en el año 1992 a 36,1 en el año 2002.

2.1.1. Proceso de descentralización en Honduras

Se puede afirmar que en Honduras el proceso de descentralización tiene dos grandes momentos:

- a) La descentralización administrativa institucional dentro del Ejecutivo que funda los entes autónomos y semi-autónomos, desde finales de los años cincuenta.
- b) El proceso de descentralización que se inicia con la modernización del Estado de los años noventa y que trata de profundizar la democratización iniciada en los ochenta, con el incremento de la representatividad y la participación ciudadana.

El primero tiene la característica de la Descentralización Institucional del Ejecutivo o Descentralización Formal —funcional— (DIEF), y el segundo como el Proceso de Descentralización (PD).

La DIEF posibilita la expansión y actualización del Estado en los Sesenta al crearse las instituciones autónomas que dinamizan al Poder Ejecutivo y modernizan la Administración Central. Posteriormente estas instituciones serán denominadas descentralizadas y serán coordinadas presupuestariamente por la Secretaría de Finanzas hasta la actualidad.

La creación de esas instituciones autónomas, también dio pie simultáneamente para el surgimiento de los entes desconcentrados. El aporte de la DIEF para el desarrollo nacional, y por tanto para el combate contra la pobreza, es fundamental, en tanto, es parte de un orden normativo que constituye un componente esencial del perfil del Estado, el cual en la medida en que se moderniza y se hace más dinámico, marca ritmos de crecimiento y desarrollo que definen el rumbo del país.

El gran salto que hay que dar es hacia el Proceso de Descentralización (PD) que busca potenciar el poder local. De acuerdo con la Constitución, con la Ley General de la Administración Pública, con la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y de acuerdo con la Ley de Municipalidades, la unidad última a la que se le pueden transferir competencias dentro de la estructura del Estado hondureño es el municipio.

En la década de los noventa, se concretó la modernización del Estado con el programa de 1994-1998 (Deras, Bessy, 1998). En él, se planteó la modernización del Estado hondureño como una fórmula para desarrollar la capacidad de gobernabilidad de la sociedad civil y recuperar los vacíos de eficacia que ha acumulado el modelo de Estado estructurado desde la década de los cincuenta.

La modernización del Estado fue concebida como un programa estratégico de carácter político, que se proponía un reordenamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad; el proyecto del programa se basaba en cuatro líneas:

- Profundización de la democracia y fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Modernización política.
- Descentralización político-administrativa.
- Modernización de la Administración estatal.

De acuerdo a la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)⁸, el proceder definía un programa de descentralización y fortalecimiento municipal, basado en

8. Creada mediante Decreto Legislativo No. 190-91 del 7 de enero de 1992 reformado, como órgano responsable de la formulación, estudio y diseño de políticas nacionales para la reforma y perfeccionamiento del Estado, así como de la elaboración de programas y proyectos especializados y de la evaluación periódica de resultados.

programas, el establecimiento de un estatuto de la descentralización, la definición de un esquema único de regionalización, la puesta en marcha del Instituto de Desarrollo Municipal, un Sistema de Información Municipal, financiamiento municipal, ordenamiento territorial y la profundización de la democracia local.

Se puede concluir que el proceso de descentralización que se está impulsando en Honduras fue concebida como un proceso gradual y se proponía los siguientes objetivos:

- Generar condiciones para la aplicación eficaz de la Ley de Municipalidades. Establecer mecanismos más adecuados de articulación territorial, institucional y económica entre el Gobierno Central, los municipios y los departamentos. Ayudar a profundizar en las comunidades locales el ejercicio de la democracia y a ampliar la participación ciudadana en los asuntos públicos.
- Fortalecer el desarrollo local al ensanchar las competencias, recursos y capacidad de decisión de los municipios.

Durante los primeros años de la década del noventa, se aprueba la Ley de Municipalidades (Decreto Legislativo 134-90) y el Reglamento en 1993, con lo que se crean las condiciones para que se den elecciones libres de autoridades municipales, se fortalecen políticamente los gobiernos locales y se propician nuevas formas de participación ciudadana.

Dentro del planteamiento de la Ley de Modernización del Estado, la descentralización político-administrativa es considerada como uno de los ejes fundamentales de la reforma y modernización del Estado. Con esta perspectiva, se ha impulsado el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal desde el Gobierno Central por medio de las Secretarías de Gobernación y Justicia, de Planificación y Presupuesto de la Presidencia, y de la Oficina de Modernización del Estado con el fin de lograr un traspaso de atribuciones y de recursos a las municipalidades (Deras, Bessy, 1998).

La estrategia para la aplicación de la política de descentralización se basa en la idea de coordinación, y la nueva Ley de Municipalidades es vista en este contexto como un paso dirigido hacia la descentralización.

La ley está pensada para que el futuro de las poblaciones en el municipio pueda desarrollarse como base concreta del desarrollo nacional y en ese sentido los que la proyectaron acertaron al posibilitar el desarrollo institucional del país. Hay que reconocer que es una ley de avanzada y que se requiere bastante madurez tanto en el poder central como en los niveles locales para que su aplicación pueda desenvolverse plenamente.

9. Decreto Número 134-90.

Poder Ejecutivo hondureño Entes desconcentrados y descentralizados

Entes desconcentrados	Entes descentralizados
<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) • Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) • Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) • Cuerpo de Bomberos • Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) • Dirección General de Servicio Civil (DGSC) • Empresa Nacional de Artes Gráficas (ENAG) • Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) • Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) • Fondo Vial • Instituto de la Propiedad (IP) • Instituto Nacional Agrario (INA) • Programa de Asignación Familiar (PRAF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Forestal del Estado – Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR) • Banco Central de Honduras (BCH) • Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) • Empresa de Correos de Honduras (HONDUCOR) • Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) • Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) • Empresa Nacional Portuaria (ENP) • Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR) • Instituto de Previsión del Magisterio (INPREMA) • Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAAH) • Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) • Instituto Hondureño para la Prevención del Alcoholismo, Drogadicción y Fármaco dependencia (IHADFA) • Instituto Nacional de Estadística (INE) • Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) • Instituto Nacional de la Mujer (INAM) • Patronato Nacional de la Infancia (PANI) • Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) • Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPN)

Fuente: Gobierno de Honduras. 2006.

Por eso, nos es raro que cada día haya más controversias al respecto. Así, se han desplegado por lo menos tres tipos de posiciones con respecto a la ley:

- a) La que sostiene que la sola aplicación exacta garantiza un proceso de descentralización muy avanzado, lo que es apoyado por los municipalistas y los agentes que apoyan la descentralización.
- b) La posición de quienes temen que la ley sea exagerada y atribuyen al Congreso Nacional poca reflexión en el proceso de discusión, postura que proviene sobre todo de agentes de los organismos sectoriales de la administración centralizada.
- c) La posición de quienes observan vacíos y fallas en la ley, los que además piensan que por esa razón ha sido inaplicable. Por eso hay propuestas, rumores e ideas de reformas y se mencionan entre otras, las siguientes:
 - La ley es rígida en cuanto a la creación de nuevos municipios, no posibilita la realización de Cabildos Abiertos por sectores o comunidades.
 - Se necesitará reducir rezago centralista que se le atribuye al alcalde.

- Se deberá crear la figura del alcalde suplente.
- Se limitará los montos salariales de los funcionarios.
- Se creará figuras de procurador y de comisionado municipal.
- Se democratizará la figura de alcalde auxiliar.
- Se ampliará los patronatos para el reconocimiento de la existencia natural de personas jurídicas colectivas.
- Se regulará las transferencias del gobierno central para evitar la inequidad con respecto a los municipios más pobres.

Los agentes que debaten sobre las diversas posiciones en torno a la ley saben que la descentralización se ha convertido en un tema normativo para el país. Dado el lento desenvolvimiento del proceso, particularmente sentido después del huracán Mitch (1998), hay una urgencia de realizar los cumplimientos con la cooperación internacional.

El debate muestra (ante lo inevitable del proceso) las tensiones que subyacen entre las corrientes centralistas y las descentralizadoras, entre los intereses políticos habituales y las nuevas tendencias de participación social, y entre las diversas disposiciones de ideas de proyectos de país y de desarrollo institucional. Pero se puede decir que el debate se produce porque el proceso democrático es lento y con resultados muchas veces distintos a la expectativa esperada.

Sin embargo, una de las transformaciones más impactantes es la instalación del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) en todo el sector público y que está siendo ejecutado por la Secretaría de Finanzas desde 1997.

Con el propósito de enfrentar el efecto devastador del huracán Mitch¹⁰, se preparó un Plan Maestro para la Reconstrucción y la Transformación Nacional (PMRTN), en donde se plantea que el mismo vaya más allá de una estrategia de corto plazo y se espera en su acción el involucramiento de la mayor parte de las municipalidades.

Pero se ha considerado esta tragedia nacional como un serio riesgo, de caer en una parálisis y reversión en el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal, así como límites de acceso a los recursos presupuestarios por parte de las localidades.

10. La estimación de daños realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) asciende a US\$3,794 millones, a los cuales se agregan US\$47,6 millones de daños a los sectores minero y financiero, estimados por los propios afectados. De los daños totales US\$2.005 millones son daños directos y US\$1.789 millones indirectos. El costo de reemplazo estimado es de US\$5.084 millones. Cerca del 70% de los daños ocurrieron en el sector agropecuario; al cual le siguen la infraestructura, con 17,3%; y los sectores sociales con 11,4%. Los daños al medio ambiente se estiman en US\$ 46,7 millones, considerando solamente ciertos servicios ambientales que generan las zonas boscosas.

Sin embargo, la aplicación de la Ley de Municipalidades, en cuanto a la organización de la participación ciudadana todavía es un camino sin salida. Desde que se aprobó la Ley no se han llegado a organizar los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM) en todos los municipios (298 municipios). Cabe mencionar que actualmente no se conoce o no se entiende el valor del Cabildo Abierto como un marco para el desarrollo institucional del municipio. Los ciudadanos participan por compromiso y no por la importancia de ejercer el derecho de un espacio de acuerdo y consenso. Igualmente en las corporaciones municipales hace falta construir estas instancias como un mecanismo de participación espontáneo y como ejercicio de libertad y de equidad ciudadana.

Por la experiencia y las dificultades que se observan en el proceso de municipalización se pueden agrupar las tendencias descentralizadoras en el interior de los municipios, de la manera siguiente:

1. Gestión autónoma: Es la tendencia de los municipios más fuertes, sobre todo en el corredor central del país, donde sobre la base de los recursos financieros disponibles (tanto por sus fuentes internas, como por el acceso a la cooperación internacional), se generan experiencias de gestión autónomas con estructuras descentralizadoras.
2. Gestión mancomunada: Es la tendencia de los municipios débiles que conforman asociaciones con motivaciones específicas, de las que han derivado caminos hacia la descentralización geográfica.

La tendencia a la autonomía, es decir a la gestión basada en sus propias capacidades es la aspiración de todas las corporaciones municipales, pero este nivel de institucionalidad por ahora parece posible solamente a los municipios de categoría A y B. Aunque esos municipios se adhieran a agrupaciones municipales éstas son complementarias de su quehacer. En cambio hay muchos municipios, sobre todo de la categoría C y D en los que la agrupación o asociación es imprescindible para lograr algunas conquistas sociales, ecológicas y productivas.

No existe todavía una Ley de Descentralización, que permita ampliar la figura de la persona jurídica pública hacia unidades locales más pequeñas y funcionales, que también puedan actualizar y dinamizar las municipalidades con un traslado de poder que consiga más representatividad (tanto en cantidad, como en calidad) y en consecuencia más legitimidad.

Actualmente hay una fase significativa de fortalecimiento y desarrollo municipal en la que hay pasos importantes de desconcentración (funciones administrativas, fiscales, servicios, etc.), privatización (de servicios mínimos), y una Ley de Municipalidades que da un marco amplio para la descentralización política, la autonomía y manejo de recursos en el nivel local.

3. El Salvador



Su territorio comprende un área de 21.040.79 km² limitando al norte con la República de Honduras, al oeste con la República de Guatemala, al sur con el océano Pacífico y al suroeste con el golfo de Fonseca que lo separa de Nicaragua.

El territorio salvadoreño se divide en 14 departamentos, agrupados por zonas:

- Occidental, que abarca los departamentos de Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate.
- Central, que cubre los departamentos de La Libertad, Chalatenango, Cuscatlán, San Salvador, La Paz, Cabañas, San Vicente.
- Oriental que comprende los departamentos de Usulután, San Miguel, Morazán y la Unión.

Los 14 departamentos están conformados por 262 municipios. Cada departamento es dirigido por un gobernador en representación del poder ejecutivo en tal departamento, nombrado directamente por el Presidente de la República y residente en la cabecera departamental, la capital del departamento.

Los municipios son gobernados por los Concejos Municipales, elegidos cada tres años en elección directa por los ciudadanos inscritos en la circunscripción municipal respectiva.

La población es de aproximadamente de 6.756.786 habitantes, distribuidos en los catorce departamentos, de los cuales el 59,7% se encuentra ubicado en el área urbana, mientras que el 40,3% en el área rural, la población es eminentemente joven, concentrándose en los menores de 30 años alrededor del 61,7% (4.170.874 personas) de la población total, y segundo, la población llamada de la tercera edad (considerados como las personas de 60 años y más) representa el 9,5%. La población femenina es mayor que la masculina, 3.526.383 y 3.230.403, respectivamente, lo que significa que el 52,2% de la población total está representado por mujeres y el 47,8% por hombres, lo que arroja un índice de masculinidad de 0,92, es decir, por cada 100 mujeres existen 92 hombres. Aproximadamente el 1% es indígena; de los cuales pocos han retenido sus costumbres y tradiciones. Por ello se le considera el país más densamente poblado de América Latina.

La tasa de analfabetismo para 2004, fue de 15,5%, es decir que 811.735 personas de 10 años y más no saben leer y escribir a nivel nacional. Si se analiza por área la brecha entre el área Urbana y Rural es significativa; ya que, mientras la primera es de 9,6%, en el área rural es del 24,7%.

En relación del analfabetismo por sexo, las mujeres son las que presentan a nivel nacional el mayor porcentaje con el 17,7%, respecto a la proporción de los hombres que fue de 13,0%, esta misma situación prevalece por área; en la urbana la tasa de analfabetismo en las mujeres es de 12,1% y la de los hombres es menor (6,7%), en el área rural las mujeres tienen una tasa del 27,1% mucho mayor que la de los hombres que fue de 22,2%. En el Área Metropolitana de San Salvador aunque presenta las menores tasas de analfabetismo, siempre es mayor la de las mujeres (9,2%), que la de los hombres (4,7%).

Los departamentos que se ubican por debajo de la tasa de analfabetismo a nivel nacional (15,5%) de las personas de 10 años y más son: San Salvador, La Libertad y Cuscatlán con tasas de 7,1%, 13,7% y 14,8%, respectivamente; mientras que los restantes departamentos se encuentran por encima de la tasa promedio nacional. Los departamentos con más altas tasas son: Morazán, Cabañas y La Unión con 33,8%, 24,2% y 25,1%, respectivamente.

A nivel nacional, la escolaridad promedio definida por el número de años aprobados por las personas de 6 años y más de edad es de 5,6 grados, observándose diferencias entre lo urbano y rural, 6,9 y 3,7 grados, respectivamente.

La desagregación de la escolaridad promedio por departamento registra indicadores que se ubican por encima del promedio nacional, siendo los departamentos de San Salvador y La Libertad con 7,3 y 5,6 grados, respectivamente; mientras el resto de departamentos se encuentran por debajo del nivel nacional. Los que presentan los niveles más bajos son: La Unión con 3,4 grados, asimismo Morazán presenta el menor nivel de escolaridad promedio con 3,2 grados.

La tasa de desempleo a nivel nacional es de 6,8%, siendo para el área urbana y rural del país, con el 6,5% y 7,2%, respectivamente.

La población económicamente activa (PEA) es de 2.710.237 personas; de las cuales, el 61,1% se localizan en el área urbana y el 38,9% en la rural. Tradicionalmente la PEA ha estado integrada en su mayoría por hombres, para el 2004 el 60,4% estaba conformada por ellos y el 39,6% por mujeres; y aunque ellas en los últimos años se han incrementado sustancialmente, su actual conformación sigue siendo baja comparada con la de los hombres.

A nivel nacional el total de ocupados es de 2.526.363 personas, de las cuales el 8,2% pertenecen a la población de 60 años y más, consideradas de la tercera edad, este

porcentaje es bajo al compararlo con la población ocupada; si relacionamos este grupo de ocupados con la población de 60 años y más, representa el 32,4%, esto significa que 32 de cada 100 personas de ambos sexos igual o mayor de 60 años, tienen que trabajar para obtener un ingreso que les permita subsistir, ya que no han sido favorecidos con ningún programa de previsión social.

En lo que respecta a la pobreza, ésta se encuentra concentrada en el área rural, el 43,7% de los hogares rurales viven en condiciones de pobreza, equivalentes a 263 mil hogares; de los cuales el 19,3% están en pobreza extrema y el restante 24,4% en pobreza relativa.

El área Metropolitana de San Salvador presenta aproximadamente 121 mil hogares que se encuentran en condiciones de pobreza cifra equivalente al 21,8% del total de hogares, de éste, el 4,9% se encuentra en pobreza extrema o sea que no cubre el costo de la Canasta Básica Ampliada (Canasta Básica de Alimentos más los gastos en vivienda, salud, educación, vestuario y misceláneos) y el 16,9% en pobreza relativa.

En cuanto a los resultados de los hogares con niveles de pobreza por departamento, San Salvador y La Libertad se ubican por debajo del promedio nacional (34,6%) con el 24,0% y el 28,8%, respectivamente, los departamentos que se encuentran ubicados por encima del promedio nacional, son Cabañas, San Vicente y Morazán los que presentan los porcentajes más altos de pobreza con 53,1%, 55,0% y 55,3%, respectivamente.

Al inicio de año 2004, vivían fuera de El Salvador un aproximado de 3,1 millones de salvadoreños, como inmigrantes en EE.UU., la mayoría indocumentados. EE.UU., es el destino a donde tradicionalmente se dirigen para mejorar la precaria situación económica en la que viven o para mejorar sus condiciones de vida. También, hay nutridas colonias salvadoreñas en Canadá, Honduras, Guatemala, Belice y Australia

Desde el 2001 el país adoptó, por decreto legislativo, al dólar como moneda oficial y se sustituyó al antiguo colón. Desde que se realizó el cambio, las tasas de interés han caído y los salvadoreños con acceso a crédito lo han obtenido a las tasas más bajas en tres décadas.

Las instituciones muestran claros signos de debilidad. La transición democrática presenta fuertes resistencias; ya que la mayor parte de la población se encuentra en condiciones de pobreza.

Proceso de descentralización en El Salvador

El Salvador tiene una estructura estatal institucional, basada en un excesivo centralismo. El marco institucional se fue ampliando y centralizando a partir de la ampliación de ministerios, instituciones autónomas y empresas públicas. Todo el proceso tuvo como

contraparte la pérdida de funciones y atribuciones de las municipalidades, principalmente a partir de los años cincuenta.

En los años ochenta, se promovió la estrategia de regionalización que resulta perceptible sobre todo a partir del caso de la política de educación, pero no tuvo gran trascendencia.

En el primer quinquenio de los años ochenta, en el Plan General del Gobierno: El camino hacia la paz, se formuló un planteamiento municipal basado en los principios de democracia, autonomía, eficiencia y dinamismo. En ese marco, el Ministerio de Planificación, conjuntamente con varios gobiernos locales, formularon una propuesta que dio como resultado el nuevo Código Municipal¹¹.

También, se aprobó la Ley del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) pero el hecho histórico que mejor representa el apoyo gubernamental ocurre, cuando se crea el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), manifestando la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) en una publicación del año 2002: En el mundo entero el centralismo de Estado está en crisis, por ello tanto en el Estado como en la empresa privada se tiende a descentralizar. [...] Su naturaleza es eminentemente política. La descentralización lleva a la eficiencia en la Administración Pública y a mayores niveles de democracia participativa de las comunidades y de desarrollo local (Boletín Mensual de COMURES. 2002).

De acuerdo a lo consignado en la Ley de Presupuesto del año 2002, las municipalidades del país recibirán un total de US\$101.415.360 dólares, por aplicación de la legislación vigente, en forma de transferencia corriente hacia las cuentas municipales.

De forma acumulativa, durante los últimos cinco años que comprende el periodo 1998-2002, es decir, desde la vigencia de la Ley FODES hasta el 2002, las arcas de las municipalidades recibieron un total de US\$464.707.996 dólares, equivalentes a €4.066.194.965, con los cuales fundamentalmente se ha financiado el 20% de los gastos de funcionamiento, y el 80% de la inversión en proyectos de desarrollo local¹² de las alcaldías salvadoreñas durante el último quinquenio en el país, en cumplimiento a la voluntad gubernamental de apoyar la descentralización hacia los gobiernos locales.

11. Enero de 1986.

12. De conformidad al Procedimiento para la Administración del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios, establecido en el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, Decreto Ejecutivo No. 35, aprobado el 25 de marzo de 1998 y publicado en el Diario Oficial No. 62, Tomo No. 338 con fecha 31 de marzo de 1998.

En esa misma época, se propuso una estrategia de desarrollo social que tenía como ejes los llamados programas de compensación. La Comisión Nacional de Restauración de Áreas (CONARA)¹³, fue una de las plataformas de dichos programas, se realizaron una serie de proyectos por medio de las municipalidades y con participación de la comunidad.

A inicios del segundo quinquenio de los años ochenta, se impulsó el Programa de Desarrollo Municipal, posteriormente se elaboró la Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal. En el documento se plantea la reorganización de dos niveles de Administración y la configuración clara de las funciones de gobierno y las de administración; además se favorece el traslado de competencias y atribuciones del nivel de Administración Central a los municipios; ligando la descentralización al fortalecimiento municipal.

A los programas de compensación, se agrega la creación del Fondo de Inversión Social (FIS)¹⁴ que inició sus operaciones a principios de la década de los noventa. Este Fondo, que más tarde se convertiría en FISDL, no asume la ejecución de los proyectos, sino que debe proporcionar el financiamiento para que la comunidad, las ONGs o las Municipalidades realicen las obras. Sin embargo dicha institución no involucra suficientemente la participación de las comunidades en los proyectos financiados.

Además, se planteó una estrategia nacional de descentralización, que constituyó lo más articulado, por definir una posición respecto al rediseño del Estado en este sentido.

Asimismo, se anuncia la transferencia de funciones y recursos a las municipalidades y se promulga el Decreto Ejecutivo No. 52 que permite la creación de la Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM), constituida por el desaparecido Ministerio de Planificación (MIPLAN), la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), y la ya desaparecida Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN).

A mediados de los años noventa se plantea el Plan de Desarrollo Económico y Social, con la estrategia de Modernización del Estado, que giraba en torno a uno de sus ejes en el tema de la descentralización administrativa y territorial.

13. Decreto No. 54. del 7 de marzo de 1983, publicado en el D.O. N° 46, Tomo 287, del 7 de marzo de 1983.

14. Decreto No. 610. La Ley nace debido a que una parte considerable de la población se encuentra en pobreza crítica creando una situación de emergencia social, por lo cual se requiere una acción urgente que compense a los más pobres y promueva su plena incorporación al proceso nacional de desarrollo económico y social; para lo cual se debe responder en forma inmediata a atender las necesidades más urgentes de los sectores más necesitados ya que los esfuerzos del Gobierno no son suficientes, por lo que es necesario crear una entidad que se dedique a las necesidades más inmediatas de la población. 31/10/90.

En el segundo quinquenio de los años noventa, se reconoce que el sector público salvadoreño, es centralizado y burocratizado (Plan de Gobierno 1994-1999). En dicho plan, se muestra una propuesta de la Secretaría de Reconstrucción Nacional para combatir la pobreza y así fortalecer la participación de los gobiernos locales y su comunidad en la selección, priorización y ejecución de obras fundamentales para el desarrollo.

Se planteó la Comisión Presidencial para la Modernización como una instancia que propone y promueve políticas además de normas generales para la modernización, con la finalidad de crear condiciones para mejorar la competitividad del país y simultáneamente generar un proceso de descentralización. También, se propuso apoyar a las municipalidades para que presten mejores servicios y puedan asumir más responsabilidades.

La descentralización se expresa como una forma de superar el distanciamiento entre el usuario y la gestión, para ello se procuró definir una política de descentralización y una agenda haciendo participar al ISDEM, a las municipalidades y a COMURES.

La descentralización no ha estado en la agenda pública en los últimos años, razón por la que el gobierno no ha informado ni promovido la discusión abierta del tema, y más bien ha sido punto de debate entre especialistas nacionales e internacionales, y funcionarios del gobierno central. Es por ello que la sociedad civil, y particularmente las autoridades municipales cuentan con poca información al respecto.

En el Plan de Gobierno 1999-2004, se plantea la Alianza Solidaria, que establece como propósitos: el progreso de las comunidades al impulsar acciones efectivas para la generación de oportunidades de empleo e ingreso a nivel local; ampliar el acceso y calidad de los servicios básicos; fortalecer la participación social y la descentralización, así como ampliar los espacios para el desarrollo personal y la integración familiar [...] (Plan de Gobierno 1999-2004. 1999.).

El gobierno salvadoreño formula e implementa el interés gubernamental en materia de descentralización mediante la elaboración y divulgación de la Política de Descentralización; siendo la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República la instancia para la formulación estratégica, y la encargada de la coordinación en la implementación, seguimiento y evaluación de la misma.

Los desafíos y perspectivas en el futuro inmediato y mediano plazo, en torno a la descentralización y el desarrollo local, vincula los actores siguientes: las comunidades, la Administración Municipal, el gobierno central y los organismos financieros internacionales.

4. Nicaragua



La República de Nicaragua limita al noroeste con Honduras, al sur con Costa Rica, al oeste con el océano Pacífico y al este con el Mar de las Antillas. Posee una extensión territorial de 129.494 km². Tiene una población aproximada de 4.357.099 habitantes, según datos el VIII censo de población y IV de vivienda.

Está conformado por 15 Departamentos (entre paréntesis sus cabeceras): Nueva Segovia (Ocotal), Madriz (Somoto), Estelí

(Estelí), Chinandega (Chinandega), León (León), Managua (Managua), Masaya (Masaya), Carazo (Jinotepe), Granada (Granada), Rivas (Rivas), Chontales (Juigalpa), Boaco (Boaco), Matagalpa (Matagalpa), Jinotega (Jinotega) y Río San Juan (San Carlos); también hay dos Regiones Autónomas: Atlántico Norte (Bilwi o Puerto Cabezas) y Atlántico Sur (Bluefields).

Los 15 departamentos y las 2 regiones autónomas se dividen a su vez en 153 municipios. Los últimos municipios creados fueron: San José de Bocay (febrero de 2002) y Moleculús (octubre de 2004). El primero pertenece al Departamento de Jinotega, desprendiéndose del antiguo municipio de El Cuá-Bocay, que actualmente se denomina El Cuá. El segundo, Moleculús, es el municipio más reciente y pertenece a la Región Autónoma del Atlántico Norte, desprendiéndose del municipio minero de Siuna y del municipio ganadero Paiwas.

Nicaragua es el país menos densamente poblado de América Central y en América, lo que se traduce como más tierra por habitante. La composición étnica de Nicaragua es bastante heterogénea y se basa principalmente en los siguientes grupos:

- a) Descendientes europeos y mestizos, de descendientes europeos con diferentes grupos étnicos (nativos americanos, africanos, asiáticos), los que habitan principalmente en las zonas del Pacífico, Norte, Centro y el algunas zonas del caribe, corresponden a cerca del 86% de la población. Nicaragua es uno de los países de Centroamérica con menor componente indígena.
- b) Grupos minoritarios más o menos puros, como son los:

- Descendientes africanos (provenientes en su mayoría de Jamaica) corresponden a cerca del 9% de la población y se asientan particularmente en la costa atlántica.
- Descendientes de tribus nativas americanas: son cerca del 5% de la población.
 - Miskitos, quienes habitan principalmente en la Región Autónoma Atlántico Norte: sobre las riberas de los principales ríos como el Coco, Wawa, Prinzapolka, Bambana y Grande de Matagalpa
 - Mayangnas, quienes habitan en la Región Autónoma Atlántico Norte en la zona de las minas y la Reserva de Bosawás en Jinotega
 - Creoles y Ramas los cuales habitan en la Región Autónoma Atlántico Sur, en la zona de la ciudad de Bluefields.
 - Descendientes de inmigrantes asiáticos (chinos principalmente), judíos, sirios y otras nacionalidades semitas.

Geográficamente, la zona más poblada es la del Pacífico, teniendo las más importantes ciudades como Managua, con más de 1 millón de habitantes, León con más de 200.000 habitantes y Chinandega; Masaya y Granada con más de 150.000 habitantes.

En el Pacífico se encuentran las principales universidades, centros de producción, puertos y aeropuertos. La zona Norte tiene ciudades con más de 100.000 habitantes como: Estelí, Matagalpa y Jinotega donde predomina la descendencia de origen europeo, en su mayoría de inmigrantes españoles y alemanes. En la zona pacífico sur incluyendo Managua, también, se encuentra predominio de descendientes europeos.

Proceso de descentralización

En materia de apoyo a los gobiernos municipales se puede destacar lo últimos años de la Administración sandinista, Nicaragua expresa un mayor interés en el tema municipal, aprobándose la Ley de Municipios.

La nueva Ley, deroga la de 1980, que creó las Juntas Municipales, y proporciona las bases para la realización de las primeras elecciones separadas de las nacionales.

En lo que respecta a la participación popular, la legislación municipal le concede mucha importancia. El Reglamento de Organización y Funcionamiento Municipal (Decreto N°. 498. 1990), establece derechos de participación de la población en la gestión de lo local, lo mismo que en su fiscalización.

También, establece la posibilidad de que la población mediante el cabildo haga llegar sus problemas a la agenda municipal y se manifieste con respecto a asuntos específicos de la gestión local. A pesar de ello, no hubo una gran vinculación en esta etapa entre el

municipio y la sociedad local, pues es al final del gobierno sandinista cuando se establecen las bases para un cambio, incluso, las elecciones municipales se realizaron al término del mandato del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Al inicio de los noventa, empieza la llamada reconstrucción del Estado y el énfasis se pone en el fortalecimiento de la institución municipal. La autonomía que había desaparecido en los años treinta, se garantiza nuevamente en la Constitución de 1987. Desde ese momento, se dan acciones conducentes a la definición del municipio nicaragüense. Entre ellas están la formulación de la Ley de Municipios en 1988, la cual definió el marco de las competencias municipales, la forma de gobierno y las relaciones con otras instituciones estatales. Finalmente el paso decisivo se dio con la primera elección de alcaldes (Castañeda y Fernández, 1995).

Se pueden señalar como límites de la descentralización en Nicaragua, los siguientes:

- No ha existido un marco de reforma del Estado y descentralización.
- Se toman acciones aisladas.
- Excesivo control de parte del Gobierno Central.
- Débil base legal de recursos transferidos a los municipios.
- Toma de responsabilidades por parte de los municipios ante la demanda insatisfecha del Gobierno Central.
- Inestabilidad en las administraciones central y municipal.
- Las transferencias directas del Gobierno Central se concentran en ciertos municipios.
- El gobierno de Nicaragua no ha expresado su perspectiva del fortalecimiento municipal y de nuevas transferencias de competencias.

Dentro de este contexto es prioritario delinear la direccionalidad del tratamiento institucional de la descentralización; por lo demás, habría que decir que ante la comunidad nacional e internacional ha quedado en evidencia la posición ambigua asumida por los actores gubernamentales principales. De ahí que en el Grupo Consultivo de París, donde se discutió la Estrategia de Desarrollo Nacional, la comunidad internacional pidió al gobierno de Nicaragua que aclarara cuáles eran sus intenciones en el tema de la descentralización (Prado, Silvio. 1999).

En la práctica, tal y como lo indica Manuel Ortega Hegg, se ha dando una descentralización de facto que no obedece a una visión integral ni a una voluntad política nacional. En realidad se ha desarrollado un traslado de responsabilidades, ni siquiera por las vías legales, sencillamente es una transferencia de hecho de responsabilidades anteriormente estatales, que no vienen acompañadas de los recursos necesarios.

Ante esta situación, se planteó, como en otros países de la Región, la transferencia de un porcentaje del Presupuesto Nacional de la República a las municipalidades; sin

embargo, la concreción de esa norma planteada en la Reforma de la Ley de Municipios que pretendía trasladar un 8% a las municipalidades, no alcanzó la votación suficiente en la Asamblea Legislativa Nacional.

En Nicaragua se crearon el Fondo de Inversión Social, dividido en: el Fondo de Inversión social de Emergencia (FISE) y el Fondo de Atención a Sectores Oprimidos (FASO). Estaba previsto que éstos aportaran el 60%, la municipalidad el 20% y la comunidad otro 20%. En este caso durante la toma de decisiones y en la operación de los fondos, con frecuencia se excluye a la municipalidad.

Se reactivó la Comisión Sectorial de Descentralización, sin embargo la descentralización ha tenido que enfrentar muchos obstáculos, entre los que destacan:

- Los problemas presupuestarios, que impiden el cumplimiento del mandato local y socavan la autonomía y legitimidad de los gobiernos locales,
- La falta de autoridad sobre el uso de los recursos forestales y la extracción de madera,
- Las tendencias centralistas y burocráticas del gobierno nacional y la falta de capacidad y experiencia de los gobiernos municipales.

El gobierno que asumió a comienzos del año 2002, parecía estar más comprometido que el gobierno anterior con la descentralización, aprobando en el año 2003 la Ley de Participación Ciudadana (Ley No. 475), en donde los ciudadanos pueden intervenir en la formulación de políticas públicas para su territorio, proponer iniciativas de ley tanto nacionales como en las regiones autónomas y locales.

Aún así, todavía no se toma a los gobiernos locales muy en serio. Pese a que existe la voluntad política en algunos actores clave del gobierno central, también hay mucha resistencia a la descentralización. Si no se apoya el aspecto político de la descentralización, el proceso puede estancarse. Para impulsar los cambios formales necesarios tiene que haber una fuerte presión desde abajo; esto implica fortalecer la capacidad organizativa local como base para la descentralización y la democracia del país.

Además de las limitaciones en cuanto al poder de decisión, hay otro factor que afecta la autonomía municipal: la falta de recursos económicos. La misma Secretaría Técnica de la Comisión Sectorial para la Descentralización (STCSD), que es el ente rector de la política de descentralización del gobierno central, advierte que la falta de presupuesto atenta contra la suficiencia financiera de los entes locales y por ende, contra la autonomía municipal (Comisión Sectorial para la Descentralización, 2001).

En términos generales, durante los últimos diez años, la capacidad de los gobiernos locales ha mejorado. Se han logrado consolidar en aspectos que casi no existían; por

ejemplo: la capacidad de planificar, de promover la participación local, de manejar el sistema financiero, de coordinar con otras entidades y de tomar decisiones. Se cuenta ahora una nueva cultura municipal (Ortega 2001).

Un estudio del Banco Mundial encontró que en 10 de los 13 municipios de Chinandega, los controles financieros internos son adecuados o muy adecuados (Donkin y Argüello 2001), y lo que necesitan son los fondos para cumplir con su mandato.

La reducción del Impuesto sobre la Venta del 2% al 1% perjudicó los presupuestos municipales, y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) no ha podido compensar las pérdidas¹⁵. La falta de información catastral actualizada, sumada a la lejanía de muchas propiedades rurales, dificulta el cobro de este impuesto.

El Plan de Arbitrios está desactualizado y no responde a las necesidades de los gobiernos locales, pues la reforma a la Ley de Municipios de 1997 aumentó considerablemente sus competencias con respecto a la ley original de 1988.

Las necesidades económicas de los municipios, combinadas con el incumplimiento del gobierno central respecto al pago del 25% sobre la extracción, promovieron la creación de otros cobros sobre los recursos, aunque la Constitución establece que solo la Asamblea Nacional puede crear impuestos¹⁶, y muchos de los cobros de los gobiernos municipales, aunque no se llamen impuestos, realmente lo son.

También hay problemas con algunas multas que los gobiernos locales han colocado por el incumplimiento de ciertas normas locales, como las establecidas con respecto a los incendios forestales y las quemadas agrícolas. Los principales problemas se dan:

- Cuando las multas duplican las establecidas por una institución nacional, pues esto contradice la prohibición constitucional de que un ciudadano sea penalizado dos veces por el mismo delito.
- Cuando no se han establecido mecanismos legales para hacerlas efectivas.

Sin embargo, los municipios pueden cobrar por sus servicios y hay multas que sí son legales. Pero en la práctica, la falta de claridad debida no sólo al desconocimiento sino también a diferentes interpretaciones de las leyes, genera cierta confusión.

15. El problema económico-financiero tiene muchas facetas. Por ejemplo, el gobierno central y algunos proyectos bilaterales consideran que los gobiernos locales tienen que buscar su propio financiamiento a través de impuestos como el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). Ellos argumentan que muchos municipios presionan por las transferencias del presupuesto nacional para evitar cobrarles a sus pobladores, promoviendo así relaciones paternalistas. Esto es cierto en algunos casos, pero también se debe reconocer que hay problemas logísticos con el cobro del IBI, además del alto nivel de pobreza en algunas áreas.

16. Actualmente se está tratando de resolver un problema logístico: cada año, la Asamblea Nacional debe aprobar los planes de arbitrios para cada municipio. Una propuesta de reforma al Código Tributario Municipal sugiere que se establezcan tasas mínimas y máximas y que los municipios escojan sus tasas dentro de esos límites.

5. Costa Rica



La República de Costa Rica tiene una extensión territorial de 51.100 km², limita al norte con Nicaragua, al sureste con Panamá, al este por el mar Caribe y al oeste por el océano Pacífico. El idioma oficial es el español, sin embargo, también se hablan diversas lenguas vernáculas, inglés y chino.

Se encuentra dividida en siete provincias:

- Alajuela.
- Cartago.
- Guanacaste.
- Heredia.
- Limón.
- Puntarenas.
- San José.

Las provincias se encuentran subdivididas en 81 municipios o cantones y éstos en 463 distritos. Las municipalidades de cada cantón o gobiernos locales están encabezados por alcaldes, electos cada cuatro años en elecciones generales, y un Concejo Municipal.

Posee un territorio de ultramar llamado la Isla del Coco (2.400 ha de terreno y 97.235 km² de zona marítima), cubierta por un denso bosque tropical está habitada solamente por guardaparques. Se encuentra situada a unos 480 Km. al suroeste de la Península de Osa, en la costa del océano Pacífico.

Se reconoce a Costa Rica por mantener una de las democracias estables, consolidadas y transparentes de región, así como, uno de los mejores índices de desarrollo humano en Centroamérica. La mayoría de la población reside en el Valle Central, donde predominan descendientes europeos y mestizos descendientes de europeos e indígenas. En general, los descendientes europeos y mestizos corresponden a cerca del 90% de la población.

En Guanacaste, una provincia en la costa pacífica, limítrofe con Nicaragua, existe una mezcla racial de españoles, indios chorotegas y negros bantúes, traídos de Angola y del Congo hace más de trescientos años.

Su población actual, según el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, asciende a 4.386.523. La distribución de la población según zona de residencia

es de 60,7% en la zona urbana y 39,3% en la rural. Algunos factores que han contribuido a que el porcentaje de población residente en zona urbana sea mayor que en 1988, el cual era de 48,5%, es que las personas se trasladan a zonas urbanas tratando de encontrar mejores posibilidades u opciones de trabajo, educación, vivienda entre otros, y al proceso de urbanización de zonas anteriormente rurales.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), a partir de los resultados de la encuesta de hogares de 2002, 20,6% de los hogares se encontraba en situación de pobreza entendida como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (5,9% en pobreza extrema).

En lo que respecta al nivel educativo del 25% de la población más pobre es mucho menor que el promedio nacional; sólo 62% de este segmento de la población terminó la escuela primaria, lo que contrasta con la situación de los pertenecientes al 25% más rico, donde 82% de sus miembros terminaron la primaria y esta tasa mejoró en los últimos años. El análisis urbano-rural muestra a su vez asimetrías en el capital educativo que revelan una situación más desfavorable para las zonas rurales.

Según el Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, en el año 2001 aumentó, por cuarto año consecutivo, la desigualdad en la distribución del ingreso familiar per cápita, situación que se refleja tanto en el coeficiente de Gini, como en la razón entre el ingreso familiar promedio de las familias del último y el primer quintil. Pero además de la continuidad en el proceso de aumento de la desigualdad iniciado en 1998, merece destacarse la elevada magnitud del aumento en 2001 en comparación con el año 2000. El coeficiente de Gini pasó de 0,412 en 2000 a 0,433 en 2001.

En lo que respecta al Producto Interno Bruto (PIB) real creció 4,7 por ciento en promedio por año, entre 1988 y 2004, sin embargo, la tasa de crecimiento tuvo grandes oscilaciones con niveles muy bajos como en el año 1996 (0,9 por ciento) y altos en los años 1992, 1998 y 1999 donde superó el 8 por ciento.

Se debe destacar que en estos últimos dos años la actividad de la empresa Intel tuvo significativo impacto en el crecimiento del PIB. Además, el crecimiento promedio del PIB per cápita es de 2,7 por ciento, y en términos del Ingreso Nacional Disponible Bruto real per cápita es de 1,7 por ciento¹⁷. En todo caso, esto significa que el PIB real se duplica en esos 16 años y el PIB real por habitante resulta en el 2004 un 44 por ciento

17. El crecimiento del Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita es menor que el del PIB per cápita y en los años más recientes (1994-2004) su crecimiento se ha distanciado aún más del que se dio en (1987-1994). Esto es significativo por que el INB toma en cuenta el ingreso de los costarricenses mientras que el PIB es una medida de lo que se produce dentro de las fronteras del país; por ejemplo lo que genera INTEL está incluido dentro del PIB, mientras que el INB incluye los salarios que INTEL paga en el país, pero no las remesas que envía al exterior. Además el INB incluye un ajuste para incluir los efectos por términos de intercambio. Si éstos se deterioran como ha ocurrido en los últimos ocho años, lo que los costarricenses podríamos comprar con la misma cantidad producida es menor.

superior al existente en el año 1988. Estos comportamientos de la producción e ingresos globales hacen posible que el ingreso promedio de los hogares haya aumentado 34% en el transcurso de 16 años.

Proceso de descentralización

En junio de 2001 se reformó el artículo 170 de la Constitución Política para asignar un aporte financiero a favor de las municipalidades del 10% de los ingresos ordinarios del Estado. Según esa reforma, una ley ordinaria debe determinar las competencias que se trasladarán del gobierno central a las corporaciones municipales, así como la distribución de los recursos.

La organización y funcionamiento de los municipios está definido en la Ley 7794 de 1998 o Código Municipal que reemplazó el cuerpo normativo municipal de 1970. La legislación municipal costarricense no define o detalla las competencias locales y se limita a determinar que la municipalidad dentro de su autonomía política, administrativa y financiera, tiene la atribución de “administrar y prestar los servicios municipales” como se menciona en el artículo 75 de dicha Ley.

El Código también determina una competencia general otorgando al municipio la atribución de determinar y aprobar las tasas y las contribuciones especiales, además de facultades para proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales. En el caso de las tasas es oportuno mencionar que el Código Municipal determina que las tasas que cobre la municipalidad por los servicios que preste, se fijarán en consideración al costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos.

El Código Municipal define una serie de fuentes de recursos locales de una manera general y refiere a leyes especiales la reglamentación, administración y cobro de los tributos, tales como: el impuesto de patentes, las contribuciones especiales, el timbre municipal y la licencia para el menudeo de licores, entre otros.

Luego de varios años, en donde el tema de la descentralización del Estado ha estado presente en los discursos de los actores políticos, la reestructuración del mismo sigue siendo un proyecto que no alcanza a materializarse. No obstante de manera tímida y a paso lento se han ido proponiendo algunos cambios, iniciando de ese modo el camino de la reforma municipal y de la descentralización¹⁸.

A finales de la década de los ochenta el tema de la descentralización transitaba por tres acontecimientos:

18. Ejemplo de esto lo constituye la aprobación de la Reforma al art.170 de la Constitución Política (Ley de reforma constitucional No. 8106 de 3 de junio de 2001) y el Proyecto de Transferencia de Competencias.

- El movimiento de reforma al artículo 170.
- La especificidad del tratamiento de lo regional dentro de las políticas de planificación.
- La creación de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense (COREC).

También se inicia en ese periodo de modo sistemático la discusión, sobre la reforma del Estado y la realización de un diagnóstico de las disfuncionalidades del aparato institucional y el diseño de una propuesta de reforma del Estado, que termina de completarse en los primeros años de la década de los noventa, dedicando un amplio espacio a la descentralización y en la cual la propuesta de Reforma del Estado empieza a tomar fuerza (1990-1994), con estas orientaciones:

- Promover reformas en lo económico que permitan un mejor financiamiento local.
- Reformas en lo político que den mejor funcionalidad al sistema.
- Coordinación y búsqueda de consensos.
- Divulgación y creación de condiciones para obtener apoyo en el ambiente nacional en la tarea de transformación de los gobiernos locales.

Posteriormente (1994-1998), se continúa en términos generales, con la misma posición que mostraron los actores gubernamentales principales de la década anterior, sin embargo, hay que mencionar que del discurso a las acciones concretas en el tema de la descentralización existió siempre una brecha significativa.

Aún así, se identifican algunas propuestas y medidas de reestructuración que se plantearon el tema de la redefinición del rol de la municipalidad en la marco de la reforma del Estado. Éstas se ubican, sobre todo, en el plano del reordenamiento organizacional y fiscal. Se traslada la administración del Impuesto Sobre Bienes e Inmuebles a las municipalidades (1995-1996).

Como lección aprendida en la emisión de Ley, se constata que los procesos de descentralización son complejos; implican algo más que una ley, con lo cual se inicia un proceso que requiere planificarse, conducirse, fiscalizarse y evaluarse. Las municipalidades presentan una serie de carencias y para poder asumir con propiedad nuevas responsabilidades, es preciso darles el apoyo del caso, lo que implica: transferencia de recursos, de conocimientos, tecnología, organización, etc.

Con la aprobación del código municipal, se destacan tres aspectos:

- Se le transfiere a la comunidad la potestad de elegir al principal funcionario del ámbito local¹⁹.

19. La primera elección se realizó en el año 2002.

- Se da la elección popular de los concejales de distrito.
- Se trata de lograr mediante la supresión de una serie de actos tutelares que pesaban sobre las municipalidades, en especial en lo relativo al establecimiento de las tarifas por servicios locales. Sin embargo, tal propósito fue mediatizado por fallo de la Sala Constitucional.

En el marco de participación ciudadana se impulsó el Triángulo de Solidaridad, con el fin de promover la participación ciudadana, fortalecer los gobiernos locales y la acción institucional en beneficio comunal. Este triángulo como impulsor de la descentralización, se puede decir que, es un intento susceptible de mejoramiento y revisión y que puede generar avances en el proceso.

Asimismo, se destaca el Voto 5445, del 14 de julio de 1999 de la Sala Constitucional, éste es el más importante que ha dado sobre la autoría municipal, en él se reconoce la capacidad que tienen las municipalidades para decidir libremente los asuntos referentes a determinada localidad; sin embargo, esa autonomía supone coordinación y ciertos controles de orden constitucional. Vale mencionar que coexisten en el territorio los intereses municipales frente a otros que corresponden a la presencia de entidades del gobierno central en el municipio, por lo que se hace necesaria la coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno. El territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional. No es posible determinar de antemano los límites infranqueables de lo local, sino que es algo que debe extraerse del examen que se haga de cada caso concreto.

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria contiene una importante medida de carácter descentralizador; ella consiste en que, del impuesto único que se crea sobre los combustibles, un 30% de lo recaudado deberá destinarse a la conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación de la red vial costarricense, y residualmente a la construcción de nuevas vías. Del total de los recursos destinados a esos fines señalados, un 25% deberá distribuirse entre las municipalidades para aplicarlos a la red vial cantonal.

En lo relativo a la reestructuración y compactación de cada una de las instituciones que se planteó el Gobierno, el tema apareció generalmente de modo marginal, por ejemplo, en medidas de desestructuración de instituciones, las cuales, aun cuando fueron anunciadas como fórmulas descentralizadoras, constituían más esfuerzos de desburocratización que de redistribución de los recursos y medios.

Una de las propuestas que fueron formuladas en el plano de la reestructuración organizacional fue la del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIRENEM) en Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). Otra fue la propuesta de eliminación y liquidación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y de la Dirección de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

También se destaca la experiencia de los Sistemas Locales de Salud (SILOS) y los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS), esta última iniciativa tiende a reforzar las instancias locales de gestión salud y supone un cierto esfuerzo por rehacer el esquema centralista que ha predominado por largo tiempo en Costa Rica.

Por otro lado, no se observan grandes realizaciones en el campo de la descentralización en el país, se debe admitir que ha sido en el plano fiscal en donde se han producido las modificaciones más relevantes. A pesar de no producirse una reforma fiscal tal y como se promovió en otros países de la región, la decisión de trasladar a las municipalidades la recaudación y administración del Impuesto a los Bienes Inmuebles y la aprobación de la Reforma al art. 170 de la Constitución, en donde se establece una transferencia del 10% del PIB, modifica, la gestión de los gobiernos locales²⁰.

Se debe indicar que en los últimos años en Costa Rica se ha retomado el tema de la descentralización en diferentes espacios del diálogo ciudadano. Se puede afirmar que el término entró en un proceso de socialización colectiva en diferentes sectores de la sociedad, desde donde se promueven e impulsan diversas propuestas que en general no cuentan con el apoyo político, ni en el Congreso ni en el Poder Ejecutivo.

En los últimos años, los proyectos de descentralización no han sido hechos públicos ni discutidos en el seno de la sociedad costarricense. Sin embargo, el planteamiento de una serie de propuestas que tienen que ver con la reforma política y económica de las municipalidades y la Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, podría hacer pensar que la idea de reconfigurar la relación Poder Central-Municipalidades ha empezado a tomar forma.

20. Artículo 170. Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

Principales políticas y avances de la descentralización en la región

En Centroamérica una de las metas de la descentralización ha sido el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, para el ejercicio de la gestión y el control de lo público, es claro que la participación ciudadana trasciende estos marcos y que es un hecho social más allá de cualquier consideración funcional con respecto a las estructuras del Estado.

La sociedad civil organizada se constituye en un importante sustrato, o su carencia en una gran limitación para los procesos de descentralización. La gobernabilidad democrática se ve fortalecida por la presencia de una sociedad civil integrada en organizaciones fuertes, constituidas por grupos, asociaciones, movimientos, etc., de carácter comunitario y de incidencia local o regional; o por aquellos de una referencia más bien sectorial como los movimientos contra la discriminación de género, pro-derechos humanos, etc. A estos últimos habría que agregar las organizaciones del sector privado, los grupos religiosos, etc.

Ahora bien, esta capacidad organizativa no solo involucra un nivel de convocatoria, sino que está directamente relacionada con la capacidad propositiva, que a la vez involucra o señala hacia la capacidad de desarrollar un proyecto de sociedad.

En consecuencia, los niveles de organización se constituyen en un excelente termómetro de los niveles de participación ciudadana, así como su capacidad propositiva define la calidad de la misma.

En el área se pueden determinar la existencia de algunos tipos o formas de participación ciudadana a nivel nacional, local y regional: los grupos formados por empresarios, comerciantes en general, los sectores económicos y políticos más poderosos; los grupos originados a partir de procesos de origen comunitario, local o regional, como fruto de procesos estatales o amparados a un marco legal como resultado de la acción de una ONG, u Organismos Internacionales de Cooperación.

El Poder Ejecutivo es el más fuerte y determinante de los poderes de todos los países de la Región. Está caracterizado por un arraigado presidencialismo que define y condiciona

aún más esta situación. Desde el punto de vista de la descentralización y la participación ciudadana es quien marca la pauta al Congreso y al régimen municipal y desarrolla y condiciona los procesos en esa dirección.

Aún cuando el ritmo y el avance que marca en estos procesos varían de un país a otro, es posible establecer algunas tendencias para todos o la mayoría de los países de la Región. En la mayoría de los países se observa la presencia de estructuras, instancias o espacios conformados por el Poder Ejecutivo, quienes son los encargados de desarrollar propuestas en materia de descentralización y participación ciudadana.

Es evidente que en Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, las diferentes estructuras no pasaron de elaborar propuestas, sin que nunca se tuviera realmente la intención o la capacidad política de ejecutarlas. Además, es claro el férreo control del Ejecutivo en las mismas, donde la presencia de representaciones de los municipios y la sociedad civil son escasas y o muy selectivas a favor del poder Ejecutivo. Por otro lado, se evidencia la carencia de sostenibilidad de los procesos, donde cada variación de gobierno implica desde cambios profundos en su conformación, sus objetivos y metas hasta un desinterés y olvido absoluto al asumir un nuevo gobierno.

Asimismo, la descentralización tiene como uno de sus elementos fundamentales el fortalecimiento del régimen municipal. Desde esta óptica, lo primero que salta a la vista, es que el tema de la descentralización existe y forma parte de las agendas de los gobiernos y en consecuencia de los partidos políticos que lo controlan.

Esto señala hacia dos consideraciones. La cultura centralista que ha caracterizado a los gobiernos centroamericanos hace difícil suponer que las clases políticas dominantes tengan un interés marcado en ceder y distribuir poder. Si se analizan los partidos políticos que originan estos gobiernos es claro que son estructuras altamente centralistas y con una gran concentración de poder en muy pocas manos.

No pareciera lógico suponer que estas estructuras convertidas en gobierno electos sean capaces de revertir esa lógica centralista de poder. De igual forma, esto también señala a procesos de muy corta duración, desarticulados de un gobierno a otro y sumamente permeados por las coyunturas que atraviesan los gobiernos.

Resulta sorprendente comprobar la cantidad, calidad y diversidad de propuestas que se han producido en la Región y la corta vida de algunas de ellas. Asimismo, es evidente, que la diversidad de intereses que marcan la descentralización y la participación ciudadana están plenamente expresadas en los Partidos Políticos; por ejemplo el conflicto entre descentralización y privatización está expresado plenamente en el seno de los mismos, sobre todo en el caso costarricense y hondureño con una larga tradición de bipartidismo. Sin embargo, es claro que el discurso más coherente y permanente es el

neoliberal, con su énfasis en la reducción del Estado el cual prima sobre los verdaderos procesos que podrían denominarse descentralizadores.

Estos elementos han hecho que múltiples sectores de la sociedad civil hayan planteado la necesidad de democratizar los partidos políticos, para convertirlos en instrumentos genuinos de participación ciudadana, o en algunos casos, como la elección de las autoridades locales donde abiertamente se pueda prescindir de ellos, dándole al ciudadano la oportunidad de presentarse como candidato directamente sin su intermediación.

En síntesis, en la Región el tema de la descentralización y la participación ciudadana está marcado fundamentalmente por el Poder Ejecutivo. Su abordaje aunque presente en la agenda de todos los gobiernos, ha sido asumido con carácter coyuntural y mediante propuestas que en esencia no niegan, y en muchos casos, refuerzan el carácter centralista, y hasta autoritario de los gobiernos.

El origen de estos gobiernos, a partir de estructuras partidarias altamente centralizadas y con un control oligopólico del poder hace suponer un bajo interés real por concretar acciones en esa dirección. Sin embargo, la propia existencia de propuestas y la presencia de una institucionalidad democrática, en muchos casos aún débil, se constituye en una importante veta y en un recurso que no debe ser menospreciado y una vía para el fortalecimiento de esta institucionalidad democrática.

En lo que respecta a lo legislativo, se puede deducir un conjunto de ejercicios que finalmente rematan en una situación social prevaleciente en la Región. Dentro de ese panorama se desarrollan un conjunto de acciones tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y participación, procesos que a la vez definen grados de avance y grandes pendientes en estos temas. En ese sentido la sociedad civil, el poder ejecutivo y los municipios presentan una serie de dinámicas tendientes a impulsar o retener éstos que finalmente se expresan en los distintos Congresos como legislación pendiente o aprobada.

El tema de la descentralización y la participación ciudadana está presente en la agenda política de todos los países de la Región. Sin embargo, hay que tener claro que si bien la temática es importante, a juzgar por la naturaleza de las propuestas y su promulgación o concreción en leyes ésta es aún escasa, desarticulada o carente de integralidad, que en su conjunto, no parecen tener una incidencia profunda en la distribución del poder o el fomento de la participación ciudadana.

De hecho en el caso hondureño y salvadoreño, el pobre interés de Gobierno Central en el tema se refleja claramente en el Órgano Legislativo, donde no ha habido propuestas para la ampliación de la descentralización y la participación ciudadana. Algo semejante acontece en Guatemala, donde el número de propuestas es muy bajo, pese a la aprobación de

la Ley de Descentralización, Decreto 14-2002 y al Reglamento de la ley general de descentralización, Acuerdo Gubernativo Número 312-2002.

Pese a lo anterior, en la mayoría de los países es posible reconocer grupos de legisladores comprometidos con el tema de la descentralización y la participación ciudadana, algunos de los cuales han presentado iniciativas sobre el particular; se resalta la participación de parlamentarios centroamericanos en redes, como la que propicia la UPD/OEA, la llamada Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Asuntos Municipales y Descentralización, misma que se ubica en el seno del Foro de Presidentes de Legislativos de Centroamérica, más conocido como FOPREL.

La mayor parte de las iniciativas presentes en los Congresos involucran o pretenden el fortalecimiento del régimen municipal. Esto es importante en dos direcciones: En primer lugar, es claro que el municipio es la estructura estatal más cercana al ciudadano y en consecuencia la idónea para abrir espacios de participación ciudadana, y en segundo lugar, porque dada la debilidad manifiesta de los municipios y el propio movimiento popular resultaría iluso plantearse otras vías posibles para la descentralización.

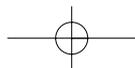
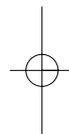
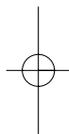
No es posible establecer una línea o una tendencia que defina la situación de la descentralización en los Congresos de la Región. Cada país representa una situación particular y en los Congresos se expresan estas particularidades. Sin embargo, puede hablarse de algunas situaciones comunes:

- La presencia del tema en las agendas legislativas.
- Una administración del territorio muy semejante que involucra tres instancias principales (una regional (región, provincia o departamento), una municipal (cantón, municipio) dividida en espacios más pequeños (distritos, corregimientos, etc.).
- La descentralización vista como medio de fortalecer los municipios.
- La presencia de legisladores interesados en el tema.
- La ausencia de legislación marco para la descentralización.
- La presencia de mecanismos legales que facultan formas de participación ciudadana.
- El desarrollo y presencia de procesos exitosos de participación ciudadana al nivel comunal y municipal.

PARTE II

Visión y agenda futura





Principales retos futuros de la descentralización en la región

Se puede afirmar en general que en la región se han formulado grandes líneas para la descentralización y éstas se han traducido en acciones no exactamente equivalentes a la descentralización, pero sí en contextos que tienen en cuenta al municipio, como el tema financiero a partir de los sistemas prediales. Sin embargo, desde el discurso político partidario y gubernamental, curiosamente no existe coherencia entre el debate y la acción gubernamental. Se puede afirmar que la región está impulsando un proceso heterogéneo en el que no se puede concluir en forma homogénea lo que finalmente se entiende en cada país por descentralización.

Se puede afirmar que en Centroamérica la descentralización es uno de los procesos que más atribuciones ha recibido en el marco de las relaciones de Estado y sociedad. El grado de ambigüedad de lo que es y no es la descentralización puede situarse en todos los campos gubernamentales y cualquier decisión o respuesta a reclamos sociales pasa por la oferta de la descentralización, como panacea de arribo futuro al municipio.

Aunque mucho de la confusión pasa por los esfuerzos poco coordinados de la cooperación internacional en general al intervenir en la región, que tiene posibilidades de elevar el tono de sus propuestas y que en su afán por elevar la preeminencia de experiencias eventualmente exitosas de sus propios países, traslada lecciones que en nada tienen de coincidente con las historias y cultura democrática de la región.

En ese marco, se promueven iniciativas denominadas políticas públicas en descentralización, pero usualmente improvisadas o preparadas ad hoc por cada nuevo equipo de gobierno. Es decir, se crean comisiones parlamentarias de descentralización y/o comisiones nacionales o “presidenciales” de reforma, modernización y descentralización del Estado, para tramitar proyectos de ley sobre el tema, normalmente dentro de la retórica y ambigüedad antes referidas. En algún caso, con el resultado de aprobación de una “ley de descentralización”.

Se han establecido acuerdos coyunturales tras catástrofes naturales (como el huracán Mitch) para impulsar “reconstrucciones descentralizadas” como el caso Hondureño, o

en procesos electorales para comprometer a los candidatos/as por y con la descentralización, entendiérase ésta según las retóricas y ambivalencias referidas.

Como ejemplo de ello puede mencionarse el caso del “Triángulo de Solidaridad” en Costa Rica u otras iniciativas de naturaleza y alcances similares. En otros casos como el guatemalteco, se han presentado y aprobado marcos legales y de política en la que se establece la descentralización como participación ciudadana, sin situar adecuadamente ni la una ni la otra en el sistema democrático e institucional.

En términos específicos se puede afirmar que los avances se han concretado a partir del gobierno municipal (como objetivo principal de la descentralización) y su autonomía en los marcos normativos (constitucionales y legales).

- Existen avances en la democratización política, generalizándose en todos los países la elección por sufragio ciudadano de todas las autoridades municipales.
- Se establece catálogos más o menos amplios o detallados de las competencias municipales en las leyes o códigos municipales.
- Se crean algunos avances de financiación municipal a través de la participación en los presupuestos (ingresos) generales del Estado, a través del paso del Impuesto de Bienes Inmuebles o similares a las municipalidades, incluso se avanza en algunos países hacia la definición de un código tributario municipal.
- Se dan algunos pasos en la estabilidad y la profesionalización de la función administrativa y técnica municipal, creando algunos instrumentos de prestación y gestión de servicios públicos como empresas municipales.
- Se impulsa significativamente (más por parte de los gobiernos locales con el apoyo de la cooperación internacional) a las formas asociativas y de cooperación intermunicipal para la gestión de sus asuntos (servicios, promoción del desarrollo).
- Se elevan las capacidades organizativas y propositivas de las asociaciones o federaciones nacionales de municipios, estableciendo espacios y mecanismos de interlocución más claros y efectivos con los poderes legislativo y ejecutivo, con las instituciones en general y con la sociedad organizada.
- Se percibe una tendencia creciente en la activación de los espacios y mecanismos de participación social en la gestión de las políticas y programas municipales (servicios e inversión pública en general).

Por otra parte sumado a los esfuerzos y avances que determina la dinámica y calidad del proceso, se destacan cinco áreas temáticas que, en el horizonte de los procesos de descentralización podrían constituir retos para la construcción del entramado de expectativas que deberán formar parte de las plataformas para consensuar un amplio marco de acciones de Estado y Gubernamentales que deberá tenerse en cuenta en los espacios democráticos de acuerdo a la diversidad, velocidad, intencionalidad e intensidad de los procesos de modernización del Estado en Centroamérica:

1. Dimensión política de la descentralización

El proceso de apertura democrática en los años ochenta en la región produjo como primera medida para la profundización y retorno de la democracia, la organización y funcionamiento de partidos políticos. Los marcos constitucionales, particularmente de Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, consagraron la primacía del ejercicio y alternancia del poder público mediante elecciones libres y bajo la organización del partido político, otorgó al proceso los componentes de participación ciudadana en el proceso democrático.

Han pasado aproximadamente 20 años desde el retorno a las democracias en la región. Durante ese periodo, por razones directamente vinculadas al ejercicio del poder público, particularmente por oscuros comportamientos en la transparencia financiera de la gestión pública, se han generado en la actualidad desgastes institucionales en los que se extienden rechazos colectivos y percepciones ciudadanas contrarias a la función de los entes partidarios.

Esa inercia se extendió a todos los niveles del Estado. Los partidos políticos no gozan de la confianza ciudadana y por el contrario, muchas organizaciones locales frente las debilidades políticas asumen sustituciones antidemocráticas del poder público, particularmente del local, en que contradicen esfuerzos de profundización de la democracia participativa.

Sin embargo, los procesos de descentralización, más allá de que se asuman como reclamos extendidos y en más de alguna ocasión, poco entendidos por parte de la ciudadanía, deben pasar por la negociación política partidaria, quien deberá no solo apropiarse del tema, sino ejercer negociación y el debate político.

En esa perspectiva se debe dotar el proceso de niveles de politización que eleven tensiones lo suficientemente capaces de dotar de política a un proceso ausente y carente de contenido político en Centroamérica.

Se pueden anotar casos muy significativos particularmente el guatemalteco, cuando en las elecciones del 2003 inicia un proceso inédito de discusión denominada “La Agenda Compartida”, en el que se presenta un claro compromiso hacia procesos de descentralización y reconocimiento del papel estratégico del municipio en el combate a la pobreza, parte importante en el cumplimiento de las Metas del Milenio. El documento fue firmado y ratificado por los Secretarios Generales de los Partidos Políticos quienes asumieron el compromiso de profundizar los procesos de descentralización desde los marcos estructurales de la democracia al expresar *“reconocemos la necesidad de descentralizar el sistema político hacia la sociedad, con la finalidad de acercar la toma de decisiones a la población, generando gobernabilidad y democracia”*. Agenda Compartida, 2003, p. 32.

Más recientemente, en las elecciones del 2005 en Honduras, los cuatro principales candidatos a la presidencia de la República firmaron el Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local, con la Asociación de Municipalidades de Honduras —AMHON— dedicando uno de los compromisos más importantes para la descentralización, *“Elaborar en el año 2006 una Política de Estado de Descentralización en forma consensuada entre las fuerzas políticas, el conjunto de municipios y representantes de la sociedad organizada del país, que se sustente en los principios de autonomía municipal, subsidiariedad, complementariedad, transparencia, equidad, solidaridad, rendición de cuentas y participación ciudadana. Dicha Política trascenderá los periodos de gobierno en consonancia con la ERP y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”*.

La dimensión política de la descentralización, más allá de expresiones y retóricas traducidas en pactos, debe convertirse en los efectos transformadores, que obviamente principian a partir de pactos que detonan procesos de negociación entre los partidos políticos y las entidades gremiales.

2. Agenda de pactos y acuerdos políticos a nivel legislativo

Como en toda democracia, las cámaras legislativas y congresos de la República representan el centro neurálgico de las decisiones políticas a nivel nacional. Tal como se anotaba en el literal anterior, la estrategia de Pactos Políticos empieza a constituir un primer marco capaz de trazar rutas para la negociación gradual sobre los aspectos políticos que atañen al municipio.

¿Quiénes y cómo se garantiza el cumplimiento del proceso de acuerdos para el cumplimiento de pactos? Los pactos no son acuerdos automáticos que asumen vida o inercias propias, distanciados del objeto central que motiva un encuentro de tal naturaleza.

El tamaño de la convicción entre sectores determina los niveles de avance, lentitud o retroceso de un pacto. Los casos como AMHON, que no tienen interlocuciones como las entidades de fomento que perviven en resto de Centroamérica (INFOM en Guatemala; COMURES en El Salvador; INIFOM en Nicaragua, e IFAM en Costa Rica), ha demostrado que los niveles de interlocución es directa con el gobierno y con los sectores políticos de Honduras.

La estrategia de Pactos y Acuerdos obviamente demandará posiblemente posiciones en las que muchas asociaciones de municipalidades y alcaldes de Centroamérica exija distanciamiento de la esfera política del gobierno de turno, evitando con ello clientelismos y entreguismo institucional en desmedro de las agendas nacionales en las que el municipio debe insertarse.

3. Gradualidad y visión del modelo descentralizado de Estado

¿Cuál es el modelo, tamaño, característica principal y marco institucional necesario para la descentralización de los países de Centroamérica? y ¿Cuánto tiempo deberá trazarse en el tiempo para alcanzar resultados? Es evidente que hasta ahora no tenemos marcos de esa naturaleza particularmente política que defina un debate para avanzar en procesos descentralizadores con contenido y tiempo; sin embargo, hasta ahora los espacios para los esfuerzos propositivos en la dimensión política del municipio se encuentra y es responsabilidad de las asociaciones gremiales, quienes tienen la potestad para construir agendas orientadas a alcanzar consensos mínimos con el gobierno nacional.

Evidentemente, demarcar una etapa de definiciones de esta naturaleza significa emprender estrategias de un proceso altamente politizado que deberá provenir del sector municipalista y en suma de las autoridades municipales y eventualmente de los ciudadanos organizados. El principal reto consiste en articular una visión común a nivel municipalista y el desafío en elevarlo y posicionarlo en las agendas nacionales de debate político. Justamente, es ésta la parte medular de la asistencia técnica y la cooperación, donde se hacen profundamente importantes las ventajas comparativas de la experiencia internacional para apoyar y acompañar reflexiones y orientaciones en esa vía.

Se puede apreciar en la región manifestaciones que en la gradualidad apuntan a etapas descentralizadoras. Uno de los ejemplos característicos es el situado constitucional que a nivel de la región se encuentra demarcado en las constituciones de cada país. Costa Rica fue el último país de la región en el que mediante la reforma 170 a la Constitución de la República dejó establecido un 10% de los ingresos ordinarios para las municipalidades. Contrario a lo que podría suponerse, a diferencia del resto de países de la región, Costa Rica transfirió el año 1990 a los municipios el cobro del Impuesto a los Bienes Inmuebles, denominado IBI o predial.

Curiosamente, el impuesto predial o bienes inmuebles constituyen uno de los ingresos más importantes, sin embargo no ha sido implementado en la totalidad de países de la región.

4. Fortalecimiento de la capacidad gremial del municipio

Elevar el debate sobre el modelo de Estado y las relaciones de poder entre gobierno nacional y municipal; generar un marco de relaciones de participación ciudadana y su incidencia en la cualificación de la función y gestión pública; retomar el debate sobre un nuevo marco financiero y fiscal del municipio, es tarea de capacidad política de los gremios de alcaldes y asociaciones de municipios.

Hasta ahora las asociaciones y gremios de Municipalidades se encuentran jugando funciones de interlocución con el gobierno nacional. Curiosamente la interlocución tiene

carácter reactivo frente a medidas nacionales que vulneran o ponen en riesgo la autonomía municipal.

Experiencias como la de AMHON en Honduras han derivado en apuestas que sitúan su rol en un alto nivel de negociación política en el país, como por ejemplo la capacidad de convocatoria a candidatos presidenciales en la contienda electoral del 2005 que permitió arribar a un pacto político de alta trascendencia y que busca, en el marco de la descentralización, redimensionar el sistema de inversiones territoriales del Fondo de Inversión Social. En esa misma línea destaca el papel de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, de Costa Rica, que se integró al marco de negociación con otras instancias nacionales liderando procesos de reforma directamente vinculados al municipio.

Particular mención ocurre con las llamadas entidades de fomento municipal en la región¹ que mantienen lazos de cooperación y asistencia (sometimiento velado al formar parte directivos de los gremios de las juntas de directores) con las asociaciones y gremios de municipalidades. Casos como el guatemalteco, se han constituido en entes financieros para atender crisis municipales compitiendo, en todo caso de manera desleal con el sistema financiero nacional, al otorgar créditos que tienen como garantía hipotecaria los porcentajes del situado constitucional que se traslada a las municipalidades trimestralmente.

Los retos para emprender procesos consistentes en descentralización requieren de instancias fortalecidas con capacidad de generar la confianza y credibilidad ciudadana. Uno de los retos de los gremios municipalistas no se encuentra en justificar su existencia como organizaciones representativas de los gobiernos locales, sino en generar el papel político frente a agendas propositivas y consistentes en el sostenimiento tanto en el tiempo como en su sentido, y que mantenga el nivel de discusión en el debate nacional en todas las instancias y esferas políticas.

Finalmente, se debe destacar que los esfuerzos de coordinación gremial transitan sobre procesos en los que se deberán asumir responsabilidades en favor de sus agremiados, particularmente cuando surjan conflictos que requieran el arbitraje de entidades y/o personas con la capacidad y legitimidad para dicho acto.

Casos como el Centroamericano, particularmente el Guatemalteco y en alguna medida El Salvadoreño, donde empresas internacionales de teléfonos y energía Eléctrica se han apropiado de calles y carreteras para el tendido de líneas de conducción y telecomunicaciones,

1. Excepto en Honduras, en el resto de la región existen instituciones de fomento municipal responsables de articular el poder central del gobierno hacia las municipalidades. Si bien fueron entidades creadas en la segunda mitad del siglo XX, cuando se gestaban mayores preeminencias del centralismo producto de las secuelas del enfrentamiento Este-Oeste, denominado Guerra Fría, éstas cumplieron su función y deben reconvertirse a favor de procesos descentralizadores. Hasta hoy perviven a fuerza de estructuras centralistas que someten la autonomía del municipio en la región.

han sido demandadas públicamente por los municipios para cargar con el costo del uso de calles y áreas de conducción. Hasta ahora el conflicto solamente ha requerido procesos de negociación no obstante se están abriendo nuevos frentes de demanda pública, en temas como el transporte.

5. Acuerdos de asignación de fondos públicos con visión territorial

Actualmente en toda la región existen los denominados fondos sociales, que actúan como entidades descentralizadas con relativa autonomía y que concurren en el municipio en marco de inversiones directamente vinculadas principalmente a la infraestructura básica comunitaria. En su metodología de intervención la vinculación está directamente relacionada a comunidades beneficiarias y al establecimiento de relaciones directas comunidad-fondo de inversión. La modalidad de intervención de los fondos sociales en Centroamérica y el resto del continente tiene origen basado en paliar los efectos de las políticas de ajuste que redujeron la inversión en los temas sociales detonando crisis de pobreza a lo largo de la región. Los fondos, supuestamente, debían acudir directamente al beneficiario, evitando procesos burocráticos o legitimación del gobierno territorial.

El sistema de intervención financiera de los fondos sociales introdujo la participación tripartita de recursos para ejecutar las obras comunitarias (fondo social-municipalidad-comunidad). Este mecanismo obligó al gobierno municipal a intervenir con recursos en obras de infraestructura donde el no hacerlo implicó conflictos ciudadanos que alteraron la relación entre autoridades y vecinos en desmedro del gobierno municipal.

Aún y cuando se ha extendido un reclamo de reformas a la organización y funcionamiento de los fondos sociales directamente relacionada al poder territorial que dimensio-
ne todo el contexto de las funciones y competencias del municipio, particularmente por la concurrencia de instituciones financieras en un mismo espacio, no solo resta la capacidad de gobierno territorial al municipio, sino que altera las complementariedades que eventualmente pudieran ocurrir si dichos fondos formaran parte de acciones coordinadas en ámbitos mayores o desde políticas públicas previamente concebidas para tal fin.

Estas modalidades de inversiones, de carácter gubernamental, se situaron en márgenes paralelos al gobierno regular alterando también las relaciones Municipio-Gobierno Nacional.

Hasta ahora excepto en Honduras, donde en este último se firmó recientemente un pacto de descentralización entre AMHON y el Fondo de Inversión Social de Honduras

—FISH—, en el que se crean mecanismos para establecer criterios de intervención territorial en conjunto y coordinación con los municipios.

Existen también iniciativas en Guatemala, que buscan, en el marco de la descentralización, generar una agenda mínima de coordinación con los fondos sociales (Fondo Nacional para la Paz —FONAPAZ— y Fondo de Inversión Social —FIS—) para ejecutar un plan piloto en una región de desarrollo que permita articular el criterio de intervención coordinada con los gobiernos municipales y que confirme que la articulación y coordinación juega un rol importante en los mecanismos financieros para el desarrollo de la infraestructura.

Las políticas de inversión pública generalmente responden a grandes marcos de incidencia en el desarrollo de regiones, principalmente en la gran obra de infraestructura. En estos casos, aún y cuando el espacio sectorial también concurre en el territorio, las asignaciones de recursos no necesariamente deberán ser o generar posiciones radicales de transferencia de fondos públicos al territorio. Se deberá considerar en las proyecciones de inversión territorial que las grandes obras de infraestructura² se orienten con sentido, en lo posible, a resolver rezagos sociales que rebasen las capacidades municipales, por ejemplo el desempleo, la reactivación productiva y el desarrollo rural.

2. Por grande se entenderá toda aquella infraestructura que requiere de procesos tecnológicos que por su monto y dimensión no puede ser organizada, administrada y construida por el gobierno municipal y que por su costo corresponde a los niveles del gobierno nacional.

Obstáculos del proceso de descentralización

Los principales obstáculos al proceso de descentralización en Centroamérica se encuentran particularmente en el modelo histórico de estructuración del Estado, sociedad y gobierno que viene del siglo XIX. El modelo en gran parte asentado en el sistema económico y el modo de producción ha reproducido un sistema rígido, excluyente social y políticamente, y con serias dificultades para enfrentar con seriedad procesos de modernización profunda del Estado. Por ello, casos como la pobreza extrema, los altos niveles de analfabetismo, la concentración de la riqueza y los medios de producción como la tierra, solamente se pueden explicar por el modelo de Estado.

Aún y cuando existe la tendencia a introducir reformas matizadas con dinámicas de cambio un tanto ambiguas y débilmente incluyentes, no alcanzan a permear procesos de transformación real. Uno de los mayores obstáculos, entre otros, es otorgarle a la descentralización funciones y roles que no tiene.

Es muy probable que a partir de nuevos liderazgos emergentes de carácter territorial se inicien procesos de estabilidad con mayor madurez y compromiso. En esto muy probablemente los temas de cooperación intermunicipal y los pactos territoriales permitan reducir brechas en el rezago social en toda la región; uno de los aspectos más importantes en ello se encuentra en la revisión y reestructuración de las funciones competenciales y de gestión territorial, que podría en pocos años situar al municipio como uno de los motores más importantes para el desarrollo de Centroamérica.

En esa línea de análisis se pueden resaltar características extremadamente homogéneas en las que existen variantes en cada país que se constituyen en barreras no solo para procesos como la descentralización, sino para otros procesos como la revisión y reestructuración del sistema de inversiones públicas.

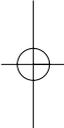
Los aspectos señalados a continuación corresponden a circunstancias repetitivas valoradas en el marco de percepciones de dirigentes y líderes territoriales.

1. Tradición centralista

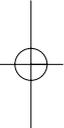
La estructura de lo político en la región no reconoce la descentralización como agenda de Estado hacia la construcción de un modelo de participación democrática, sino como programas técnico burocráticos donde se ofertan procesos desde el gobierno central para la delegación de competencias en las que prima el poder sectorial por encima de la autonomía municipal.

La tradición centralista es un reflejo visible particularmente en la forma como detonan los procesos de expansión de las grandes inversiones públicas y privadas en la región. A esto se puede añadir también el modelo de incentivos fiscales en el que se alienta el desplazamiento de la industria y la agroindustria fuera de los grandes polos de desarrollo e inversión, sin generar o posibilitar la dotación de servicios de infraestructura productiva como carreteras, energía eléctrica, agua, drenajes, infraestructura, etc.

Las asimetrías a partir de la modalidad de cálculo de transferencias financieras a los municipios muestran extremos, como la dotación inferior a la expectativa de recursos financieros a municipios que presentan los mayores índices de pobreza en los que se confirma la tradición centralista.



Superar una visión arraigada como el centralismo en la requerirá de efectos de réplica de casos exitosos donde hayan lecciones capaces de generar y posibilitar acciones educativas y formativas, particularmente en los dirigentes de partidos políticos.

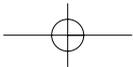


2. Partidos políticos

Las democracias republicanas, democráticas y capitalistas del hemisferio occidental asientan la fortaleza del sistema en el modelo de alternancias en el ejercicio del poder público; en el entramado estructural de la democracia, el partido político representa la entidad legitimadora de las libertades públicas ciudadanas como canal y vehículo para las aspiraciones de Estado. La hipótesis en la democracia participativa se encuentra en que, a mayor participación de los partidos políticos, mejores posibilidades de alcanzar y disfrutar los beneficios de la democracia traducidos en código de bienestar social.

En la región uno de los aspectos en los que estructuralmente se tienen velocidades distintas al proceso de reforma del Estado proviene del bajo nivel de conocimiento de los líderes y dirigentes políticos de la estructura organizativa del Estado, el gobierno, la Administración Pública y la administración municipal.

Los dirigentes y partidos políticos en muchos casos aún no sitúan la descentralización como parte de la agenda de largo plazo, con lo que se puede afirmar que los temas de la modernización del Estado y la reforma de la Administración Pública no está presente en



las agendas del programa de gobierno y la oferta electoral, debilitando con ello posibilidades reales para un modelo futuro de Estado descentralizado.

Los partidos políticos en Centroamérica, en general, asumen la descentralización como discurso de campaña o propaganda política, pero en la práctica no representa un espacio real ni siquiera de debate. En algunos casos solo son propuestas técnico burocráticas que provienen de los sectores organizados de la Administración Pública pero no del partido en el Gobierno.

3. Autonomías

Actualmente a lo largo de la región se extiende el reclamo de las autonomías territoriales. Este reclamo encarna con mayor intensidad no solo la coordinación de procesos y el sistema de información estratégica que tenga en cuenta al municipio, sino aspectos que inciden en todo el entramado de las relaciones gobierno nacional-gobierno municipal.

Aun y cuando no debería de existir oposición a reclamos de esta naturaleza, los dirigentes locales que asumen esta propuesta buscan aumentar las capacidades de actuación del municipio en temas sustantivos como: el desarrollo rural; que tenga relación directa con el desarrollo, reparto de la riqueza y equidad en el territorio. Hasta ahora la administración municipal es eso, un administrador de servicios. Es verdad que se extienden peticiones que demandan mayores responsabilidades y funciones competenciales para el gobierno municipal como: la captación efectiva de recursos y capacidad de recaudación tributaria. Esta etapa se encuentra en proceso de maduración.

El reclamo seguramente aumentará de tono en la medida que los eventos electorales se inicien abiertamente en la región y conviertan el tema de la descentralización y la autonomía municipal en debate de campaña política. Esto ya está sucediendo. El proceso electoral Hondureño en el 2005 y el Costarricense a principios del 2006, abordaron el tema. Falta que se concrete en la realidad.

4. Relaciones entre niveles de gobierno

Uno de los aspectos determinantes que tiende a vulnerar la organización y el funcionamiento del gobierno municipal son las relaciones entre niveles de gobierno que genera dependencia del municipio a los entes sectoriales. Los casos emblemáticos más cercanos en la región, particularmente en Guatemala, El Salvador y Honduras, fueron la puesta en marcha de los programas de educación bilingüe y los sistemas integrados de atención en salud, donde en el afán del gobierno nacional de universalizar la demanda dirige los programas en sentido de ampliación de coberturas. El modelo de estructuración de los

programas no solo desconoció al gobierno Municipal, sino que pasó a formar parte como uno más de las representaciones locales.

El nivel de negociación política del municipio, bajo representación de sus entes gremiales frente al gobierno central, excepto raras excepciones como el caso de la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON), en general no alcanza a posicionar la agenda municipal en los grandes temas y prioridades nacionales.

5. Reformas técnico-burocráticas

Hasta ahora la construcción de los modelos de organización y planificación de la modernización del Estado y la reforma de la Administración Pública se encuentra en manos de técnicos gubernamentales que asumen conducciones de carácter político. Esto ocurre en cada periodo de gobierno al no existir agendas ni políticas públicas de largo plazo.

Este modelo de propuestas confirma la ausencia de programas de gobierno estructurados previamente y surgidos como parte de acuerdos y consensos mínimos entre sectores políticos, organizaciones sociales y grupos de interés, dejando el peso de la decisión política administrativa en manos de técnicos y burócratas.

Se puede afirmar que los orígenes de esta distorsión, más de tipo estructural en el partido político obedece a las debilidades de los equipos técnicos con capacidad de formación de propuesta en los programas y ofertas electorales. Este indicador puede ser uno, entre otros, de los elementos claves que está debilitando la institución política partidaria en la región.

Antecedentes de apoyo de la Cooperación Española en la región y visiones para una agenda futura

La presencia y acompañamiento de la Cooperación Española en la región, particularmente en el campo de la asistencia técnica y financiera al desarrollo municipal tiene una larga y extensa trayectoria desde finales de la década de los ochenta; inicialmente mediante la ejecución de programas y proyectos ejecutados directamente por la Agencia de Cooperación, teniendo como ente de dirección y ejecución al programa denominado “Desarrollo Municipal de Centroamérica” —DEMUCA— y luego, con la creación de la Fundación para el Desarrollo Municipal —FUNDEMUCA— a partir de las representaciones de las asociaciones de municipios y alcaldes de Centroamérica u y la participación de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).

DEMUCA representa una (si no la única) de las experiencias de cooperación internacional del gobierno español donde la experiencia y el compromiso al municipio extendió procesos de empoderamiento local que culminaron con el apropiamiento político de la entidad por parte de los dirigentes municipales de la región.

Esta iniciativa entonces constituye no solamente el avance real de las entidades nacionales, sino la capitalización más importante del esfuerzo en cooperación en materia municipal. Los funcionarios y la institución acumularon lecciones que permitieron reemprender una orientación basada en intervenciones de campo, en las que la validación de la región en su conjunto con las particularidades nacionales, le otorgó quizá una de las pocas experiencias de interlocución directa y un proceso inédito de reconversión institucional, que culminó con el traslado y apropiamiento de la dirección y las decisiones estratégicas a los líderes y representantes de entidades nacionales organizados alrededor de lo que hoy conocemos como FUNDEMUCA.

Por otro lado, vale la pena destacar que la dirección de FUNDEMUCA-DEMUCA jugó en Centroamérica uno de los roles de incidencia política al más alto nivel con los líderes políticos de la región.

Este esfuerzo llega hasta la actualidad y tiene amplia incidencia en cada país de la región con la ejecución de proyectos estratégicos en los que se distinguen tres áreas fundamentales:

- Preparación de cuadros de alto nivel para la dirección y gestión del desarrollo municipal.
- Acompañamiento a procesos de reforma de la Administración Pública.
- Ejecución de proyectos directamente vinculados al fortalecimiento de la gestión municipal a nivel territorial.

1. Marco de actuación de FUNDEMUCA y lecciones aprendidas 1990-2005

La cooperación española a través de FUNDEMUCA y en consenso con las asociaciones centroamericanas de alcaldes y municipios acordó impulsar programas y proyectos en un marco amplio que fuera directamente vinculado a las acciones globales y específicas de cada país, destaca en ello las siguientes líneas estratégicas:

- Fortalecimiento Legal-Institucional y gobernabilidad local.
- Fortalecimiento para el desarrollo sociocultural local.
- Apoyo para el desarrollo Económico Local.
- Apoyo para el desarrollo ambiental local.
- Apoyo al desarrollo de la calidad de los gobiernos locales.
- Gerencia del conocimiento.

En esta etapa resalta con mayor intensidad la estrategia orientada a gestar masas críticas líderes, dirigentes, funcionarios públicos locales y profesionales de la región centroamericana, en los que se incluye a Panamá y República Dominicana, quienes participaron en amplios programas de formación en gestión pública a partir de dos programas regionales:

- Curso de Experto en Dirección y Gestión Pública Local.
- Maestría en Dirección y Gestión Pública Local.

Estos programas gestaron “en su formulación y diseño [...] el afán de contribuir al desarrollo democrático de Centroamérica y el Caribe, considerando que dicho desarrollo exige que las entidades locales adquieran niveles adecuados de modernización y eficacia institucional y; al mismo tiempo, que su gestión se vincule cada vez más con la promoción y respeto del ordenamiento democrático”¹ y constituyeron la columna vertebral de un extenso esfuerzo que incide actualmente en la modulación de un pensamiento centrado y orientado en marcos hacia un desarrollo municipal en contextos de autonomía suficiente para ejercer funciones competenciales para el bienestar ciudadano.

1. Memoria Institucional, Fundación Demuda. San José Costa Rica, 2005.

FUNDEMUCA adicionalmente ejecutó un amplio marco de programas de capacitación, seminarios y talleres por país, orientado a la formación especializada de los recursos humanos de la región, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Proyectos de capacitación ejecutados por FUNDEMUCA en la región, 1996-2007

País	Proyectos	Años	Áreas Temáticas	Beficiario
Guatemala	16	1996-2005	Formación técnica y planificación MPLA.	Autoridades y funcionarios miales
El Salvador	20	1998-2005	Gestión local, administrativa y técnica	Mancomunidades y municipios
Costa Rica	10	1999-2007	Gestión local, aspectos técnicos y territoriales	Federaciones Opios y municipios
TOTAL	46	1997-2007		

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Memoria Institucional FUNDEMUCA-DEMUCA*, 2006.

Los programas ejecutados por la Cooperación Española de 1997-2007 a través de FUNDEMUCA bajo el criterio de intervención directa en la región alcanza el total de US\$ 6.181.925.00 mediante proyectos específicos de acuerdo a las condiciones y realidad particular de cada país.

Proyectos ejecutados por FUNDEMUCA en la región, 1996-2007 (estimaciones en US\$)

País	Proyectos	Años	Monto US\$	Beficiario
Guatemala	6	1996-2005	3.129.706,00	ANAM y municipios
Honduras	8	1999-2002	208.372,00	AMHON y municipios
El Salvador	6	1998-2005	758.020,00	Mancomunidades y municipios
Nicaragua	2	1999-2003	25.700,00	Municipios
Costa Rica	8	1999-2007	2.060.127,00	Federaciones y municipios
TOTAL	30	1997-2007	6.181.925,00	

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Memoria Institucional FUNDEMUCA-DEMUCA*, 2006.

2. Visiones para una agenda futura y transversalidad

Es innegable que las lecciones aprendidas de la cooperación Española en la región se han traducido actualmente en el aprendizaje para nuevos contextos de intervención junto a otros cooperantes en la región principalmente de la Unión Europea.

Sin embargo, dentro de estos esfuerzos deberá tenerse en cuenta marcos más amplios de tiempo en los que la intervención vaya acompañada de acciones sustantivas de cambio y transformación. Aún y cuando el enfoque del estudio reconoce tres ejes fundamentales de cooperación para la región, es importante destacar que el ámbito de los resultados requiere una perspectiva de largo plazo en un marco de proyecto de sociedad que vaya gradualmente asentándose en el tiempo de acuerdo a la historia y cultura de cada país.

En esa misma línea se resalta que la región mantiene altos niveles de rezago social (exclusión, pobreza extrema, discriminación racial) por lo que mantener criterios de carácter transversal que formen parte de los procesos de ejecución de los diversos programas, proveyendo todos los mecanismos y las herramientas a su alcance que faciliten la mejor comprensión y adecuación para la ejecución de programas y proyectos de acuerdo a las características de cada país centroamericano, en ese marco se recomienda asumir los siguientes criterios y valores programáticos:

- Visión multicultural y multilingüe.
- Derechos humanos y género.
- Transparencia y ética en la administración de la gestión pública.

La incidencia de la Cooperación en la evolución del desarrollo municipal en Centroamérica acumuló el capital estratégico para reemprender entonces un nuevo proceso futuro en el que se busque acompañar la consolidación de los resultados a presente. En ese sentido y en coherencia con las prioridades de la Cooperación Internacional asumidos por el Gobierno de España, se abordan tres ejes estratégicos y posteriormente se define una agenda de ejecución por país:

Fortalecimiento del Estado de Derecho y gobernabilidad

Los programas orientados al presente eje deberán asumirse en contextos de largo plazo, particularmente porque se requiere de incidencias que requieren mayor plazo para impactar en la adopción de cambios y reformas. Los componentes del eje que se sugieren son los siguientes:

- Participación ciudadana y partidos políticos con enfoque hacia visiones de Estado, proyecto de Nación y políticas públicas.
- Sociedad civil y diálogo social.
- Capacidades e incidencia civil / ciudadana en las políticas públicas local.
- Pueblos indígenas.
- Generaciones para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

Reforma y modernización de la Administración Pública local

Se buscará que las acciones de cooperación en esta área tiendan a incidir en la nueva función competencial del municipio y la autonomía, deberán impactar principalmente en las estructuras legales y constitucionales; estos componentes deberán adecuarse a las condiciones y particularidades de cada país.

El estudio, de acuerdo al diagnóstico del avance actual del proceso de descentralización en la región, y en coherencia con la agenda de prioridades de la cooperación internacional española para los siguientes años identificó una agenda en la que se abordan

grandes áreas temáticas que serán complementarias a las agendas nacionales y prioridades locales.

Grandes áreas temáticas para el abordaje de una agenda de cooperación orientada al fortalecimiento y capacidades de la administración municipal:

- Descentralización: reformas legales para el fortalecimiento de las capacidades y funciones del municipio.
- Sistemas de control y fiscalización: mejoramiento de la función administrativa municipal.
- Función pública: mejoramiento de los servicios públicos, sistemas de organización y ampliación de coberturas.
- Ley de servicio civil municipal y Carrera administrativa local: marco legal que formalice la función pública municipal.
- Fortalecimiento de los marcos de gestión competencial a nivel local.
- Fortalecimiento del sistema financiero y tributario local.

3. Gestión territorial, fortalecimiento de las capacidades del gobierno municipal y desarrollo socioeconómico

El municipio en Centroamérica es un espacio en el que se están gestando nuevas formas y maneras de extender esfuerzos institucionalizados para enfrentar el desarrollo de regiones con vastas posibilidades para mejorar condiciones sociales, elevar capacidades de gestión pública local y situar al municipio en dinámicas directamente vinculadas al desarrollo económico.

Entre los principales esfuerzos en línea para apoyar el mejoramiento de las capacidades de gestión municipal se sitúan principalmente:

- Fortalecimiento de la Gestión territorial.
- Desarrollo económico local y Promoción del desarrollo socioeconómico.
- Cooperación intermunicipal y mancomunidades.

4. Visiones para una agenda en Guatemala

Fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad

Se busca valorar con sentido preeminente el apoyo a la creación de espacios de diálogo orientado a generar escenarios hacia el consenso y acuerdos que perfilen el modelo de Estado y Nación para siguientes años y en el que se definan el modelo de Estado y sociedad para Guatemala.

En esta etapa se deberá promover el mayor énfasis hacia la procuración de esfuerzos que tiendan a la formación de líderes y dirigentes políticos con mayor prioridad en la construcción de políticas públicas de largo plazo en los que se busque incidir en los programas de gobierno para los siguientes años.

Para generar un espectro que efectivamente tienda al fortalecimiento del Estado de derecho, se buscará apoyar nuevos marcos legales que tiendan a clarificar las funciones competenciales del municipio en Guatemala. Esta clarificación, que aunque se encuentra definida en el Código Municipal, tenderá a gestar debates nacionales en los centros de decisión sobre los mecanismos actuales de transferencia de competencias que no resuelve la ampliación de coberturas.

En esa línea se insistirá en el énfasis incluyente de los marcos nacionales hacia la configuración de un Estado multilingüe y pluricultural, que tienda con mayor claridad hacia la equidad de género.

Reforma y modernización de la Administración Pública

Se buscar fortalecer esfuerzos que tiendan a crear en definitiva el marco competencial del municipio en el que se delimiten funciones, recursos y capacidades tributarias locales. Los mecanismos idóneos para el proceso siguen siendo el apoyo a los partidos políticos para ampliar el debate.

Se buscará el apoyo de un marco legal acorde al sistema municipal de la región que tienda a mejorar los sistemas de control y fiscalización de la inversión pública.

Se hará énfasis en extender con mayor cobertura programas de formación y capacitación que tiendan a mejorar la calidad de la función pública.

Uno de los aspectos más importantes es el apoyo a procesos legales que permitan al gobierno municipal contar con un marco legal para el servicio civil municipal y la carrera administrativa local en línea con el fortalecimiento de los recursos y capital humano local.

En esa línea se apoyará la creación de un marco legal consensuado y concertado entre los niveles nacionales y locales para una política tributaria y fiscal municipal.

Gestión territorial, fortalecimiento de las capacidades del gobierno municipal y promoción del desarrollo socioeconómico

Se busca apoyar esfuerzos territoriales que tiendan a generar experiencias de buenas prácticas locales que sean asumidas y extendidas a nivel nacional.

Insistir en el desarrollo de roles y capacidades del gobierno municipal para generar escenarios en los que se asuma el desarrollo y promoción de la productividad territorial.

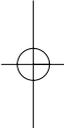
En ese sentido, el apoyo al surgimiento de espacios ciudadanos que tiendan a fortalecer esfuerzos de concertación hacia la gobernabilidad local.

Buscar ampliar la propuesta de capacitar tecnológicamente de mano de la ciencia e innovación a las municipalidades de Guatemala, mediante la transferencia de experiencias internacionales, tales como el ordenamiento vial, infraestructura, dotación de servicios públicos como equipamientos sociales.

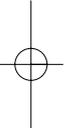
Buscar el apoyo a la agenda de cooperación intermunicipal y mancomunidades de Guatemala, buscando que los esfuerzos articulados amplifiquen resultados en línea con el mejoramiento de la calidad de los locales.

5. Honduras

Fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad



Los esfuerzos deberán centrarse en el arribo del Acuerdo Nacional para la descentralización, promovido entre AMHON y los Candidatos Presidenciales de cinco partidos políticos, en el que se busca armonizar el plan de inversiones públicas departamentales mediante acuerdos municipales, dando mayor énfasis al proceso de reorganización del sistema de inversiones públicas del Fondo de Inversión Social de Honduras. Actualmente se desarrollan agendas de intervención territorial en las que se busca armonizar los roles y funciones del municipio.



Se buscará promover procesos de amplificación de espacios de diálogo cívico, particularmente por encontrarse el país con un nuevo gobierno.

Reforma y modernización de la Administración Pública

Actualmente se está generando un amplio marco de debates sobre un acuerdo de alcance nacional entre el gremio de municipalidades que permita derivar en un gran acuerdo político para la descentralización. Estos procesos en gestación aún y cuando tienen velocidades distintas por los tiempos políticos de los partidos y los tiempos ejecutivos del gremio municipalista, supone la necesidad de programas de asistencia técnica y acompañamiento propuestas para la visión de Estado y plan de gradualidad del proceso de descentralización e inversiones territoriales.

En etapa inicial los ejercicios de profundización de diálogos políticos hacia la definición del modelo de función pública en Honduras no solamente generan expectativas para el acuerdo nacional, sino que plantea en el mediano plazo la incorporación de la sociedad civil al acuerdo con el gobierno central.

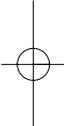
Gestión territorial, fortalecimiento de las capacidades del gobierno municipal y promoción del desarrollo socioeconómico

La prioridad en Honduras busca sumar esfuerzos hacia la ampliación de experiencias territoriales como las realizadas en la costa Atlántica, donde las lecciones aprendidas de las buenas prácticas de gestión local y territorial tienden adoptarse a nivel nacional.

Fortalecer los énfasis en la preparación de cuadros y dirigentes locales buscando elevar el nivel de dirección local, en esto, se buscará establecer un marco acelerado de apoyo y asistencia en formación mediante sistemas innovadores que permitan mantener en línea y forma virtual masivos programas a nivel nacional.

Uno de los temas de mayor prioridad se encuentra en la generación y apoyo a iniciativas enfocadas hacia el mejoramiento de la calidad de servicios públicos locales y los modelos o metodologías de incorporación de la sociedad civil.

Se buscará insistentemente el promover y estimular esfuerzos e incidencia del municipio en la promoción del desarrollo local. En esto se orientarán propuestas hacia amplificar esfuerzos para la articulación de procesos de cooperación intermunicipal y mancomunidades.



6. El Salvador

Fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad

Apoyará y enfatizará en el debate nacional las formas de representación en el gobierno municipal relacionadas con la composición democrática de la corporación municipal, buscando estimular el debate hacia la participación e inclusión y representación de minorías en los gobiernos municipales.

Favorecerá esfuerzos en procesos que tiendan a promover el nuevo marco de transferencias financieras al municipio.

Sumará esfuerzos al diálogo político local y nacional para buscar mejores y mayores consistencias al sistema tributario y fiscal de los municipios.

Reforma y modernización de la Administración Pública

Se apoyará un marco de diálogo hacia el modelo de descentralización para que en El Salvador se tienda gradualmente al fomento de políticas de cobertura nacional, particularmente en los servicios de infraestructura pública básica.

Se promoverán espacios hacia una agenda de implementación de sistemas de control y fiscalización local. Esta acción deberá estar supeditada a nuevas formas de financiamiento o aseguramiento de un aumento al 8 o 10% del situado constitucional.

Se apoyará y fortalecerá el papel de COMURES en los procesos de diálogo y acuerdo nacional con la CONADEL para la definición de funciones competenciales graduales en el mediano plazo a los municipios.

Gestión territorial, fortalecimiento de las capacidades del gobierno municipal y promoción del desarrollo socioeconómico

Se buscará generar espacios de diálogo y acuerdo con los entes nacionales y locales para la puesta en marcha de Plan de Ordenamiento Territorial en cada municipio; en el que se contemplen procesos de inversión y desarrollo municipal donde el gobierno defina las prioridades y la agenda de ejecución. Estos procesos no deberán contradecir el modelo y desarrollo nacional pero sí adecuarlo a la realidad y diversidad cultural, geográfica y ventaja comparativa de cada municipio.

En esa línea se apoyarán esfuerzos actualmente en marcha en la región, principalmente aquellos que presentan experiencias de buenas prácticas en gestión local hacia la promoción del desarrollo socioeconómico.

Se buscará intensificar esfuerzos para amplificar experiencias de cooperación intermunicipal con las mancomunidades.

7. Nicaragua

Fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad

El caso nicaragüense es similar al proceso guatemalteco en el que la descentralización en un programa técnico-burocrático consistente en un programa que oferta la delegación de competencias sectoriales a nivel territorial. Eventualmente podría considerarse a mediano plazo condiciones en los que puedan generarse procesos de descentralización en línea con el traslado real de competencias hacia una mayor autonomía territorial.

Apoyará y enfatizará los esfuerzos actuales de la Asociación Nacional de Municipalidades de Nicaragua —AMUNIC— y el Instituto Nicaragüense para el Fomento Municipal, sobre la visión y gradualidad de procesos de descentralización.

Brindará apoyo necesario para respaldar procesos de acuerdo y consenso que tiendan a definir agendas que fortalezcan el rol y autonomía municipal. Éste deberá tener en

cuenta el papel que desempeñan las entidades de fomento municipal, como el INIFOM, en el nivel territorial.

Reforma y modernización de la Administración Pública

Aún y cuando la descentralización en Nicaragua se asume como la delegación de competencias sectoriales, pueden eventualmente estimularse procesos de diálogo ciudadano sobre nuevos marcos competenciales del municipio.

En ese sentido se apoyarán esfuerzos de la sociedad civil y municipalidades para la construcción participativa de diagnósticos institucionales orientados a proponer marcos de mediano plazo que tiendan a revisar el papel de las entidades nacionales y su rol en el territorio. Eventualmente darle énfasis a la realización de estudios y publicaciones para lograr el debate, que tiendan a configurar una primera etapa de instrumentos para lograr realizarlo.

Gestión territorial, fortalecimiento de las capacidades del gobierno municipal y promoción del desarrollo socioeconómico

Uno de los principales aportes de la cooperación en Nicaragua implicaría esfuerzos focalizados para sumar recursos a buenas prácticas de gestión territorial que se llevan a cabo.

Las agendas de planificación territorial están extendiéndose como instrumentos de gestión. Este esfuerzo podría eventualmente en el mediano plazo generar masas críticas para el reclamo y debates nacionales sobre el rol y papel del municipio en Nicaragua.

8. Costa Rica

Fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad

Apoyar y fortalecer el Foro de Desarrollo local y participación Ciudadana que está construyendo una agenda en la que los actores como la Unión Nacional de Gobiernos Locales —UNLG—, el Instituto de Fomento Municipal —IFAM—y la CONADECO, en la que convergen procesos que en corto y mediano plazo incidirán en el régimen municipal de Costa Rica.

Dar apoyo y amplificar esfuerzos en línea hacia diálogos cívicos del sistema de estructuras cantonales articulados con el gobierno municipal. Estos procesos no solamente generarían nuevos espacios de concertación, sino que estarían en línea con la gobernabilidad local de Costa Rica.

Reforma y modernización de la Administración Pública

Apoyo al proceso de consolidación del nuevo marco de funciones competenciales del municipio previstas en el nuevo Código Municipal que amplían el papel y rol del municipio.

Fortalecer el sistema de control y fiscalización territorial que buscan transparentar la asignación y gasto público local.

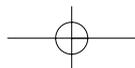
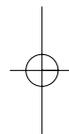
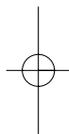
Enfatizar en la preparación de cuadros de dirección del municipio, particularmente del alcalde municipal, cargo que aparece por primera vez en elección popular en el 2002.

Gestión territorial, fortalecimiento de las capacidades del gobierno municipal y promoción del desarrollo socioeconómico

Sumar esfuerzos hacia la ampliación de capacidades de desarrollo de los municipios organizados alrededor de mancomunidades que han generado propuestas y ejecución de programas de desarrollo territorial.

Apoyar y resaltar mediante las buenas prácticas de gestión local en el desarrollo y promoción del desarrollo económico local.

Favorecer esfuerzos nacionales y locales que aseguren y garanticen que los avances en materia financiera y funciones competenciales de la reforma Constitucional del Artículo 170 no solo se mantengan sino que eviten retrocesos al no concretarse los avances previstos.



Perspectiva para enfrentar la descentralización en la región

Contrario a lo que pudiera entenderse por descentralización (García González, 2005)¹, en la región se adopta como un programa gubernamental apartado de los grandes marcos que deben regir la estructura, articulación y funcionamiento del Estado, por lo que es fundamental clarificar en el debate tanto el significado como el alcance del proceso en materia de Estado, gobierno y Administración Pública.

En ese sentido, tendrá mayor comprensión favorecer procesos de institucionalización del sistema democrático hacia los aspectos sociales de las políticas públicas y de su instrumentación y aplicación sistemática. Por otro lado, se deberá insistir en separar la descentralización del Estado de otros procesos o políticas como la participación ciudadana (ley electoral y de partidos políticos) y, ésta, de la participación social (consejos de desarrollo u otros espacios de participación social sectorial). Sea también de la desconcentración, delegación u otros recursos de la gestión o colaboración entre administraciones públicas.

En ese marco, la agenda deberá abordar áreas de intervención que apunten a fortalecer los equilibrios institucionales en los que la principal fortaleza del proceso permita su construcción sobre los siguientes aspectos.

1. Diseño, gradualidad y alcance de la descentralización

Se puede afirmar que existe un marco de concepciones diferenciado sobre descentralización. Hasta ahora la principal dificultad ha girado en torno al modelo de descentralización que se desea adoptar en cada país de la región, entendiendo por modelo las relaciones de Estado y sociedad, la organización y funcionamiento del Gobierno y

1. La descentralización se asume como una política (o una técnica al servicio de una determinada política de organización y funcionamiento del Estado) que busca trasladar capacidades de actuación política (competencias y recursos) desde los núcleos centrales del Estado hacia los “espacios y entes periféricos” de decisión política, distintos y diversos que, por su naturaleza, son responsables de diseñar y ejecutar políticas (generales y sectoriales) en su ámbito de actuación, es decir, en tanto que poseen el carácter de gobiernos y actúan como tales.

estructuración administrativa de las funciones competenciales del gobierno central y gobierno municipal.

Este modelo supone adoptar el “enfoque las posibilidades”, sobre la base del debilitamiento del poder discrecional del gobierno central. El debate en esta línea tiende a evitar las salidas simplistas frente una discusión que intenta rebasar la tradición centralista, ya expuesta anteriormente en este estudio. En ese marco entonces, la gradualidad del proceso deberá tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Reflexión en torno al poder central a partir del modelo presidencialista.
- Adoptar criterios contundentes hacia la recomposición del Estado.

En esto no se trata del debate sobre la urgencia de la refundación del Estado y menos del Estado fallido, que tiende a equiparar la incapacidad y el debilitamiento del gobierno central para enfrentar temas que están sobrepasando su propia capacidad, como la seguridad ciudadana, la pobreza y temas de mayor envergadura como el crimen organizado y el narcotráfico. No, se trata de repensar por ahora la estructura de poder en la cúspide del gobierno central y sus diferentes manifestaciones dentro del Estado.

2. Las relaciones intergubernamentales

Entre niveles nacionales

Revisar y modificar los marcos normativos para depurarlos de todos las adherencias centralistas, predemocráticas, donde se sigue desconociendo o desvirtuando la naturaleza de gobierno democrático y de administración municipal de los municipios y su autonomía.

En esto el ajuste de las competencias territoriales y el rompimiento de las asimetrías de intervención municipal por parte del gobierno central a través de los entes sectoriales requerirá, por ahora en toda la región Centroamericana, no del traslado de la institucionalidad en su parte medular de funcionamiento. No, se trata de procesos concertados que permitan centrar los esfuerzos en el fortalecimiento de la gestión territorial del municipio que posibilite establecer acuerdos que permitan intervenir dependiendo de las prioridades territoriales y ciudadanas.

Gobierno nacional y gobierno municipal

En particular el marco competencial municipal no ha sido contrastado con las competencias de las instituciones sectoriales del gobierno central e, incluso, perviven instituciones centrales que chocan con el funcionamiento de los gobiernos municipales en el marco democrático y dentro de los amparos que establece la autonomía y su ejercicio.

Se mantiene un bajo perfil democrático y representativo de los Concejos Municipales y un desequilibrio que favorece la ineficacia en las relaciones entre la autoridad ejecutiva (el alcalde o alcaldesa) y el órgano deliberativo y de control político (el Concejo).

3. Marco institucional

El marco institucional busca establecer las plataformas democráticas y de funcionamiento institucional de los municipios que superen el modelo “alcaldista” como réplica del presidencialismo (usualmente con formas y estilos predemocráticos).

Los equilibrios y los anclajes de la institucionalidad municipal buscan otorgar a la corporación municipal, en su papel de gobierno del municipio, del espacio suficiente para vertebrar dinámicas de decisión. Hasta hoy las corporaciones municipales no encarnan la representación del gobierno territorial, sino que son meros administradores municipales. Los casos más significativos corresponden al alcalde municipal.

4. Políticas públicas y coordinación entre niveles de gobierno

Se mantiene disgregado o poco vertebrado el sistema de gestión municipal, con mecanismos de financiación y de intervención política directa del gobierno central hacia los distritos municipales, corregimientos u otras figuras como consejos de desarrollo comunitario.

Los avances en la financiación municipal y en su fiscalidad se han hecho de manera aislada y discontinua, tanto en su relación con el sistema de financiación o fiscalidad general del Estado, como en referencia a la heterogeneidad de la realidad municipal.

Los principales recursos de inversión pública en materia de infraestructuras y equipamientos en servicios públicos o redes varias de promoción del desarrollo que responden al ámbito competencial municipal, se siguen administrando y operando a través de figuras de control central como los Fondos de Inversión Social o similares.

El ordenamiento y profesionalización de la función pública municipal es claramente insuficiente, determinando la escasa entidad institucional de la gestión municipal.

Para situar una agenda coherente en un marco regional diferenciado por las particularidades de cada país, se ha intentado hacer una aproximación en la que se busca partir de mínimos para un proceso de descentralización, siguiendo los ejes propuestos para la región. Es importante destacar que esta agenda lista los mínimos, no en orden prioritario, sino en una visión que integra el resultado del análisis regional, por ello es necesario

resaltar que ésta no agota otros y nuevos escenarios y tendencias novedosas que están surgiendo en cada país.

Las figuras de cooperación intermunicipal, a pesar de brindar condiciones y potencialidades muy favorables para la superación de algunas de las precariedades antes referidas con criterios de eficacia y eficiencia, pero también con vocación vertebradora del territorio, no han sido integradas plenamente en los procesos de actuación territorial de las instituciones o agencias del gobierno central, que actúan con instrumentos paralelos.

Conclusiones y recomendaciones

El contexto de libertades y formalidades democráticas ha sido condición necesaria para la definición del municipio en el entramado del Estado en la región, pero ¿es o ha sido suficiente para promover una adecuación efectiva del discurso y, sobre todo, de la práctica de la descentralización y, en su caso, también de la participación ciudadana y social?

Hasta ahora existe con mayor intensidad el discurso de la descentralización en la región. Pero ello no ha significado mayores espacios y reformas legales contundentes en línea como un modelo de Estado descentralizado. Un ejemplo de ello, como en el caso guatemalteco: se reclama un Código Tributario Municipal que amplíe capacidades al gobierno municipal para recaudación y ordenamiento de la política fiscal del municipio; sin embargo, no se reclama la reforma del Artículo 239 de la Constitución Política que otorga con exclusividad al Congreso de la República la política fiscal. Se puede concluir entonces que ese contexto ha sido insuficiente. Se hace necesario un cambio efectivo del discurso y la práctica de la descentralización y de la adecuada diferenciación del papel del gobierno municipal en la gestión pública territorial, lo que hasta ahora no ha ocurrido.

Cabe, entonces, preguntarse ¿qué tipo de cambios o qué condiciones relevantes deben producirse para que la institución municipal produzca un cambio efectivo en el discurso y en la práctica de la descentralización en Centroamérica?

Habría que descartar en primer lugar la retórica fácil y falaz sobre la debilidad actual o crónica de los municipios, de su consistencia y capacidades institucionales. Porque la cuestión es que en los municipios tienen la estructura actual de acuerdo a lo previsto y acordado en el sistema político e institucional existente, no al margen de éste. Por lo tanto, habría que plantear qué cambios deberían producirse en la organización y funcionamiento del conjunto sistémico para que el papel o el protagonismo institucional (territorial) de los municipios sea más relevante y decisivo que el que hoy desempeña.

Dicho de otra manera, la situación y el rol de los municipios, así como la organización política y administrativa del Estado en el territorio (en perspectiva de gestión territorial más

descentralizada) cambiará si, y sólo si, el sistema político y administrativo del Estado en su conjunto (particularmente el rol del gobierno central y de sus agencias) se adecua notable y significativamente al nuevo y más decidido papel protagónico de los municipios, de su rol de poder democrático territorial y de un ejercicio efectivo del mismo, dentro de la autonomía municipal.

Habría que añadir que ese cambio debería expresarse también en las formas y contenidos de las relaciones entre las diferentes instituciones de gobierno en el territorio (municipios y gobierno central) y la sociedad misma (ciudadanía y sociedades o comunidades locales), en los espacios, formas e instrumentos en los que se concreta la participación ciudadana y social.

En ese sentido, cabría identificar algunos elementos sustantivos que pueden indicarnos la ruta crítica de esos cambios. En primer lugar, y con carácter fundamental, habría que situar la cuestión de la autonomía municipal, la autonomía del gobierno y de la administración municipal.

¿Por qué puede ser, entonces, la autonomía municipal la que permita avanzar ese nuevo rol de la democracia y del gobierno municipal y, así, resituarse la cuestión de la descentralización, tanto en el discurso como en la práctica, estableciendo su relación sistemática y congruente con el ordenamiento democrático y del Estado de Derecho?

La autonomía municipal es la delimitación clara de un espacio territorial específico de libertades públicas, de ejercicio de los derechos y deberes democráticos, dentro de los objetivos e intereses generales del Estado, pero necesariamente diferenciado en aspectos sustantivos de gobierno y administración del espacio territorial, determinado constitucionalmente y desarrollado en la ley (leyes).

Esa autonomía así delimitada exige dotarla de contenidos en el plano político y administrativo: competencias, atribuciones propias de los municipios y sus gobiernos, medios económicos y financieros que aseguren el ejercicio de las funciones de gobierno y administración democrática. Supone, en lo sustantivo, que se reconceptúe a las municipalidades, a las llamadas “alcaldías o corporaciones municipales”, como gobiernos democráticos, territoriales, distintos, autónomos, con jurisdicción propia.

Supone, consiguientemente, plantear la autonomía municipal y su ejercicio efectivo dentro de la cuestión del Estado, de su carácter democrático, de su ordenamiento y funcionamiento jurídico, en su organización general y territorial, como Estado de Derecho y que, en tal calidad, deberá recontextualizar (ajustar) de manera sustantiva las relaciones dentro del Estado, entre sus diferentes instituciones (principalmente de gobierno y administración) y entre éstas y la sociedad, lo cual ha de reflejarse claramente en los diversos ámbitos de ejercicio de la ciudadanía política y / o de participación social.

Supone, en definitiva, delimitar claramente lo público de lo privado en general pero especialmente, a la hora de atribuir competencias y responsabilidades públicas y la gestión de las mismas.

Se entiende, por ello, que en la actualidad tales presupuestos conceptuales están básicamente ausentes. Es más, la percepción descrita de la cuestión municipal, de la autonomía y su implicación en el conjunto del Estado no solo está ausente en el desarrollo institucional de los procesos democráticos, sino también relativamente menospreciada e ignorada por los principales agentes políticos, sociales e institucionales. En el mejor de los casos hace parte de una retórica política y comunicativa, vacía, demagógica e insulsa.

De tal manera cabría decir que un escenario vendría dado por el mantenimiento del actual estado de cosas, donde la descentralización sería instrumentada para proseguir con estrategias y programas de compensación social, dirigidos por entidades centralizadas o mecanismos democrática e institucionalmente indefinidos, como “Despachos de Primeras Damas”, “Comisionados Presidenciales” y dependientes, a su vez, de recursos de inversión pública en manos de mecanismos para institucionales de intermediación financiera y, no raramente, presos de prácticas clientelares.

En ese marco, los gobiernos locales y la participación ciudadana y social, vendrían a ser una suerte de comparsas que, más allá de su contribución a legitimar esas formas predemocráticas de pensar y hacer política y gestión pública, desorientarían el rol de unos y otra en los procesos de gestión de las políticas públicas democráticas y en la promoción del desarrollo equilibrado, sostenible y con equidad, como hoy tanto se demanda.

Es probable que en ese camino la “descentralización” como invitación al cambio y a la superación de problemas y desafíos sociales, políticos e institucionales, pudiera terminar como un “fracaso” (no sorprendería además que ese fracaso se hiciera recaer sobre los gobiernos municipales —el sistema municipal—). Y, así, una ruta de frustración social quedaría servida.

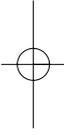
El segundo escenario no sería otro que la consolidación y diferenciación cada vez más obvia de los incipientes y tímidos caminos emprendidos para situar estas cuestiones dentro de la reforma democrática del Estado, de su ajuste y modernización institucional, en clave territorial. Es decir, que dentro de ese marco se retome la cuestión como una política pública territorial sustantiva para la institucionalización plena del sistema municipal y de sus relaciones democráticas sustantivas con la ciudadanía y las comunidades.

En esa ruta habría que proceder a la revisión y, eventual, desmantelamiento o reorientación, de entidades públicas o parapúblicas que hoy actúan interfiriendo negativamente

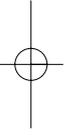
en el desarrollo democrático e institucional del territorio¹. Desde luego, a revisar el papel y las formas de gestión de los fondos de inversión social.

En ese escenario, los gobiernos locales serían los principales agentes e interlocutores de la gestión territorial descentralizada. Sus capacidades elevadas y la potenciación de las previsiones de articulación territorial de esa gestión desde las formas asociativas y de cooperación intermunicipal, asegurarían la eficacia del sistema y la optimización de los recursos. E, incluso, desde la maduración política social, económica y cultural de esa estrategia de gestión territorial cabría pensar en futuras modalidades de articulación regional.

Cabría plantear y desarrollar la gestión del nivel territorial intermedio (departamentos o provincias) a través de la cooperación intermunicipal, creando y consolidando estas formas o instancias de gestión de políticas y programas públicos en perspectiva descentralizada y según el criterio de que la mayor parte de los asuntos que puedan ser por la unidad más cercana sea efectuado por ésta y no por otras. Desde luego, la instancia de gobierno intermedio colegiada aseguraría también la eficiencia y optimización de recursos y esfuerzos, promoviendo economías de escala y una articulación de la gestión del territorio en continuidad horizontal.



Lo anterior no tendría por qué limitar el impulso de prácticas consistentes de desconcentración de los programas y de entidades que aseguren los servicios de competencia centralizada o de otras iniciativas que permitan mejorar la coordinación y complementariedad de las acciones municipales e intermunicipales por parte de las instituciones centralizadas.



Es muy probable que esas dinámicas favorezcan los procesos de participación social y, con seguridad los mecanismos de legitimación de la democracia municipal y, por consiguiente, también de consolidación del sistema democrático en su conjunto.

En esa perspectiva es oportuno mencionar que esta estrategia de institucionalización democrática desde el respeto y la apertura de posibilidades efectivas para el ejercicio de la autonomía municipal podría ser completada y animada a partir de una revisión del modelo presidencialista vigente que apuntará esencialmente a la separación de las funciones de Presidencia de la República o jefatura de Estado respecto a la presidencia de gobierno central. Un reparto más claro de competencias en ese contexto permitiría evidenciar que en el gobierno están todos y que en él conviven y se complementan distintos niveles de gobierno y de la Administración Pública, aún dentro de formas unitarias de Estado como las descritas arriba.

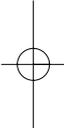
1. Referido hacia los institutos de fomento municipal que aun persisten desde mediados del siglo pasado y los fondos sociales que con relativa autonomía descentralización actúan paralelamente en el territorio al margen del gobierno municipal.



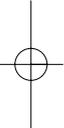
A partir de los procesos electorales que vive actualmente la región es indudable que existe un previsible optimismo porque el tema de la descentralización se sitúa en los debates de campaña y en las ofertas electorales. Por ahora alcanza a situarse en los discursos de la retórica política de dirigentes y partidos políticos, todavía no tiene asignada una ruta de construcción ni se ha asumido como tal en la propuesta de la oferta electoral. Esto de alguna forma condiciona compromisos y propuestas de la agenda y programa gubernamental cuando se está en el ejercicio del poder público.

Los nuevos contextos en los que avanza una visión de bloque articulado en la región, particularmente para enfrentar los tratados de libre comercio están generando una perspectiva hacia la construcción del modelo de integración regional. Hasta ahora ese esfuerzo se centró en el Parlamento Centroamericano que tiene un rol opacado dentro del sistema regional.

El apoyo a la reforma de la Administración Pública debe apuntar con mayor contundencia hacia situar la descentralización como propuesta de Estado y no como programas gubernamentales. Hasta ahora la insistencia de la cooperación en la región se ha canalizado hacia programas denominados “de descentralización”, que no es descentralización como tal, sino que fortalece procesos de delegación de funciones.

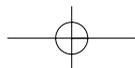
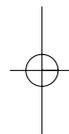
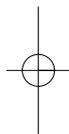


Las reformas institucionales y la modernización del Estado son apuestas de largo aliento y, por tanto, no cabe situarlas como proyectos de corto plazo con resultados de carácter estructural. En Centroamérica la historia y la cultura tienen un peso importante, por lo que los programas tendrán que situarse en contextos de mayor largo plazo en la región.



Los esfuerzos en línea con la modificación, fortalecimiento y modernización del Estado y el gobierno, deberán implicar abierta y directamente a los partidos políticos, fundamentalmente para converger en acuerdos y pactos que constituyan la visión de largo plazo en los que la modernización del Estado y la reforma de la Administración Pública formen parte de políticas públicas concertadas y consensuadas por todos los actores sociales. Los pactos de carácter político que implique a los diferentes actores de la sociedad tendrán impacto en los marcos de la gobernabilidad y el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho en Centroamérica.

Apuntar a pactos políticos en los que cada país pueda encontrar y definir el modelo de Estado al que se aspira en los siguientes 20 o 50 años en el que la sociedad en su conjunto asuma el compromiso de país. Al tiempo, es necesario ampliar el debate al más alto nivel de Estado para situar y otorgar en definitiva un marco que brinde las capacidades y autonomía del municipio en Centroamérica para enfrentar tareas de gobiernos territoriales que incida en el abatimiento de la pobreza, el desarrollo socioeconómico y la gobernabilidad.



Bibliografía y fuentes consultadas

Alonso Jiménez, Caryl y Puente Alcaraz, Jesús. *Marco Jurídico y Proceso de Descentralización en Guatemala, Visiones para una Agenda Futura*. Guatemala: Síntesis No. 5, UIM, Granada, España. 2000.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Código Municipal. Ley No. 7794 de 1998.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Constitución Política de la República de Costa Rica. Actualizada hasta la Ley No. 8365 del 15 de julio del 2003.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Código Municipal. Decreto No. 274 de 1986, con las reformas realizadas hasta el 2000.

Benítez, M. “Estudio Teórico sobre las Experiencias de Descentralización Educativa”. En *Revista Iberoamericana de Educación*, No 3. Sep-Dic. Madrid. 1993.

Bonilla, Jamileth. Descentralización, fortalecimiento de los gobiernos municipales y participación ciudadana. Gobierno de la República Nicaragua. Managua, Nicaragua: julio de 2001.

Boletín Mensual de COMURES, *Gaceta Municipal*, Año 1, Número 6, abril de 2002.

Burki, S. J. et al. Beyond the Center: *Descentralizing the State. The World Bank, Viewpoints*. 1999.

Calderón Suárez, Jorge. *Balance de la descentralización y la reforma municipal en Centroamérica y República Dominicana* UPD/OEA.

Calderón Suárez, Jorge. "La Descentralización Política en Costa Rica". En *Parlamentos, Descentralización y Desarrollo Local*. San José, C.R.: UPD/OEA y Fundación Arias. 1ª ed. 2001.

Cardona Recinos, Rockael: *Descentralización y autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana: Situación y perspectivas hacia el siglo XXI*. Madrid: Fundación Demuca, Cooperación Española, 1998.

Córdova Macías, Ricardo. *Propuesta de un Marco Normativo para la formulación de una Política Nacional de descentralización*. San Salvador. 1999.

Castañeda y Fernández. *Desarrollo Local y Participación en Centroamérica*. Nicaragua. 1995.

Comisión Sectorial para la Descentralización. Página Web. 2001.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 11-2002.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 12-2002.

Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 14-2002.

Congreso de la República de Guatemala. Constitución Política reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993.

Congreso Nacional de Honduras, Decreto Número 134-90. Ley de Municipalidades. 1990.

Congreso Nacional de Honduras. Decreto Número 134-90.

Constitución Política de la República de Guatemala, Mayo de 1985.

Constitución de la República de Honduras. Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982.

Constitución Política de la República de El Salvador de 1983. Con las reformas de introducida por el DL No. 56, del 06 de julio de 2000.

Decreto No.498 del 2 de marzo de 1990.

Deras, Bessy. "La descentralización como elemento fundamental, análisis y propuesta de la Asociación de municipios de Honduras" (AMHON). En: *Los municipios y la descentralización en Centroamérica y República Dominicana*. AECI. Costa Rica. 1998.

Descentralización, municipio y participación ciudadana (Chile, Colombia y Guatemala). Bogotá, Colombia: OEA/UPD y CEJA, 2000.

Donkin; Argüello, A. *Evaluación del control interno*. Departamento de Chinandega. 2001.

Echegeray, Francisco. *El papel de las transferencias fiscales del Gobierno Central al gobierno municipal y la descentralización*. INCAE. Guatemala. 1991.

Fundación DEMUCA. *Situación del municipalismo en Centroamérica: un balance regional*. 1ª Ed. San José, C.R.: DEMUCA, 2000.

García González, Daniel. La cuestión Municipal en Centroamérica. Un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado (segunda edición). Ministerio de Asuntos Exteriores, AECI. Fundación DEMUCA. Costa Rica. 2005

Gobierno de Honduras. Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional Estrategia para Impulsar el Desarrollo Acelerado, Equitativo, Sostenible y Participativo

Hengstenberg, *et al.* "Sociedad Civil en América Latina: Representación de Intereses y Gobernabilidad". En *Nueva Sociedad*. Venezuela. 1999.

Informe de Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004.

Leticia Salomón. "Descentralización y Gobiernos Locales en Honduras". En: *Parlamentos, Descentralización y Desarrollo Local*. OEA/UPD y Fundación Arias. Costa Rica. 2000.

Ley de Participación Ciudadana. Ley No. 475, Aprobada el 22 de octubre de 2003. La Gaceta No. 241 del 19 de diciembre del 2003.

Ortega, M. *Cultura política, gobierno local y descentralización V: Nicaragua*. FLACSO, San Salvador, El Salvador, 2001.

Política de Participación Ciudadana. Gobierno Municipal de San Salvador, 1998-2000. San Salvador, Alcaldía Municipal de San Salvador, 1998.

Plan de Gobierno de la República de El Salvador, 1994-1999.

Plan de Gobierno 1999-2004. La Nueva Alianza. Presidencia de la República de El Salvador. 1999.

Prado, Silvio. *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Ediciones Heinrich Boll. El Salvador, 1999.

Presidencia de la República. Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo Número 461-2002.

Presidencia de la República. Reglamento de la ley general de descentralización. Acuerdo Gubernativo Número 312-2002.

Rivera, Roy. "La descentralización real en Costa Rica". Primera edición San José, FLACSO Sede Costa Rica, 1997.

Salomón, Leticia y Ávila, Óscar. "Descentralización y Participación Ciudadana en Honduras (Informe Preliminar)". Centro de Documentación de Honduras CEDOH, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Tegucigalpa, Honduras, enero de 1998.

Secretaría de Planificación y Programación, SEGEPLAN. *Cálculo matemático para la distribución de la asignación constitucional a las municipalidades*, 2005.

Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala. Lineamientos Generales de Gobierno Periodo 2004-2008.

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. *Informe de Desarrollo Humano*. El financiamiento del desarrollo humano. 2001.

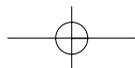
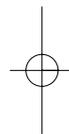
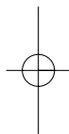
Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. *Informe de Desarrollo Humano*. Guatemala: Desarrollo humano, mujeres y salud. 2002.

Vega, Gustavo. "Marco Jurídico y espacios de participación ciudadana en Nicaragua". En: *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. San Salvador, El Salvador. 2000.

PARTE III

Anexos





Anexo I. Estimaciones y de la región

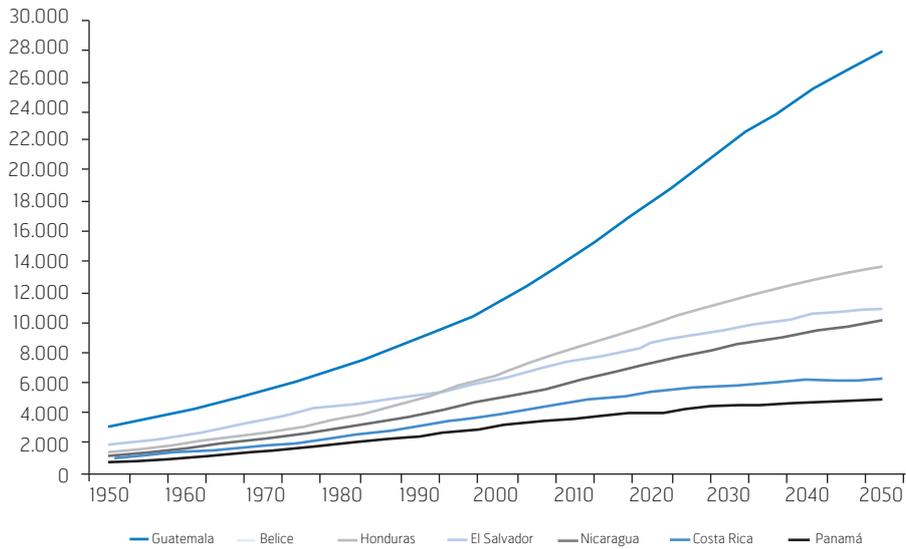
Transferencias del gobierno central a los gobiernos locales en Centroamérica

País	Existe Transferencia	Porcentaje y criterios de distribución	Periodo de entrega	Condicionalidad de los gastos	% del Ingreso Municipal
Honduras	Sí	Según ley: 5%. Real: 1,9% de los ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central. Criterios: 40% equidad 60% población	Mensual	10% Administración 5% Mantenimiento y Operación. 85% Inversión	Promedio 30% Máximo 70% Mínimo 5%
El Salvador	Sí	7% de los ingresos corrientes netos del gobierno central. Establecido por Ley FODES. 1,7% por FISDL Decreto 262 Criterios: 25% equidad 50% población 5% territorio 20% nivel pobreza	Mensual	20% Funcionamiento. 80% Inversión	50 al 60%*
Guatemala	Sí	Según Constitución: 10% de los ingresos ordinarios del gobierno central Real: 5,4% 1,5 puntos porcentuales del IVA (12,5% del impuesto) 50% del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Otros (gasolina, IUSI, licores y aguardientes y otros). Criterios: 25% Equidad 25% Población 15% No. De Aldeas 25% Ingreso Per Cápita Del Municipio 10% Relación Inversa Al Ingreso Per Cápita También reciben transferencias del impuesto de vehículos, combustible e IVA	Bimestral	Aporte constitucional: 10% Funcionamiento 90% Inversión Otros: 25% Funcionamiento 75% Inversión	Promedio 60%

País	Existe Transferencia	Porcentaje y criterios de distribución	Periodo de entrega	Condicionalidad de los gastos	% del ingreso municipal
Costa Rica	Sí, aprobado el 3 de julio 2001 en el Artículo 170 de la Constitución. Entrega efectiva sujeta a emisión de la Ley de Transferencia de Competencias	10%, pero en forma gradual 1,5% al 10% en 7 años Criterios: Pendientes	En Consulta con los Gobiernos Locales Para establecer Ley de Competencias	En consulta con los Gobiernos Locales para establecer Ley de Competencias	20% de los ingresos*
Nicaragua*	Sí	1%	Mensual	100% inversión	8% de los ingresos**

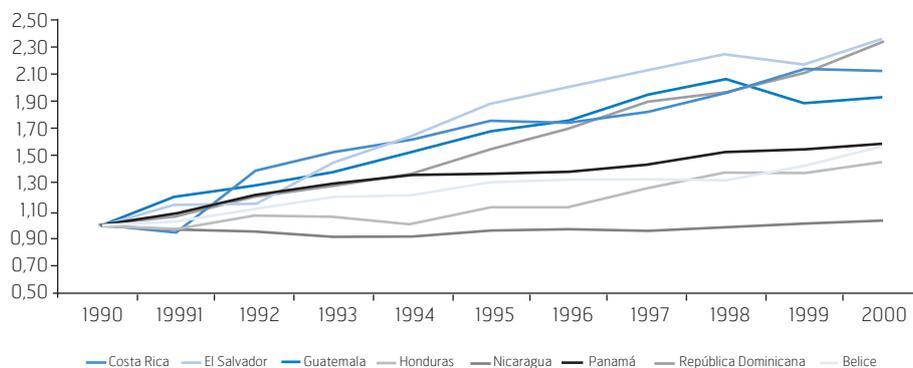
Fuente: Elaboración propia con información de Honduras: AMHON; El Salvador: COMURES; Guatemala: INFOM; Costa Rica: UNGL.

Centroamérica: poblaciones por países 1950-2050



Fuente: Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica.

Crecimiento del PIB per cápita de los países centroamericanos

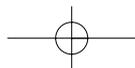
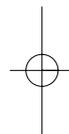
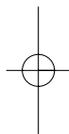


Fuente: Plan Nacional de Desarrollo. Nicaragua. SECAP. 2003.

Participación de las MIPYMEs en las economías de algunos países centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)

Criterios	Indicador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Participación en el parque empresarial	No. de establecimientos	95,9%	82,9%	96,6%	96,7%
Aportación en términos de empleo productivo	% de la PEA urbana ocupada en los sectores industria, comercio y servicios	77%	S/D	S/D	86%
Contribución a PIB	% del PIB	24,4%	31%	18%	S/D
La MIPYME y el sector comercio	Peso de las microempresas en el sector comercio.	70%	63%	42,5%	62,5%
El peso de la microempresa dentro del universo de la MIPYME	Nº. de empresas	96%	83%	97%	97%
	Empleos Generados en el sector MIPYME	72%	35%	81%	77%

Fuente: La Promoción a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en América Central. Instituciones, Políticas e Instrumentos de Fomento en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 1999.



Anexo II. Datos estadísticos de Guatemala

Población censada al 24/11/2002, según departamento

No.	Departamento	Población	Superficie (kms ²)
Total República		11.237.196	108.889.103
1.	Guatemala	2.541.581	2.126
2.	El Progreso	139.490	1.922
3.	Sacatepéquez	248.019	465
4.	Chimaltenango	446.133	1.979
5.	Escuintla	538.746	4.384
6.	Santa Rosa	301.370	2.955
7.	Sololá	307.661	1.061
8.	Totonicapán	339.254	1.061
9.	Quetzaltenango	624.716	1.951
10.	Suchitepéquez	403.945	2.510
11.	Retalhuleu	241.411	1.856
12.	San Marcos	794.951	3.791
13.	Huehuetenango	846.544	7.400
14.	Quiché	655.510	8.378
15.	Baja Verapaz	215.915	3.124
16.	Alta Verapaz	776.246	8.686
17.	Petén	366.735	35.854
18.	Izabal	314.306	9.038
19.	Zacapa	200.167	2.690
20.	Chiquimula	302.485	2.376
21.	Jalapa	242.926	2.063
22.	Jutiapa	389.085	3.219

Fuente: XI Censo Nacional de Población y VI Censo Nacional de Habitación 2002.

Indicadores de salud

Indicador	Valor
Esperanza de vida al nacer (años) 2003	
Población total	66,0
Hombres	64,0
Mujeres	69,0
Mortalidad de la niñez (por 1.000) 2003	
Hombres	50
Mujeres	44
Mortalidad de adultos (por 1.000) 2003	
Hombres	289
Mujeres	165
Esperanza de vida sana al nacer (años) 2002	
Población total	57,4
Hombres	54,9
Mujeres	59,9
Esperanza de vida sana a los 60 años (años) 2002	
Hombres de 60 años	12,3
Mujeres de 60 años	13,3
Previsión de años de vida sana perdidos al nacer 2002	
Hombres	8,2
Mujeres	9,1
Porcentaje de pérdida de esperanza de vida total (%) 2002	
Hombres	13,0
Mujeres	13,2
PIB per cápita en dólares internacionales, 2002	4,145
Gastos totales de salud	
Gasto sanitario total como % del PIB, 1997	4,8
Gasto total per cápita en salud al tipo de cambio oficial (US\$), 2002	93
Gasto total per cápita en salud en dólares internacionales, 2002	199
Gasto público en salud	
Gasto público en salud como % del gasto sanitario total, 2002	47,5
Gasto público en salud como % de los gastos generales del Estado, 2002	16,6
Gasto público per cápita en salud al tipo de cambio oficial (US\$), 2002	44
Gasto público per cápita en salud en dólares internacionales, 2002	94

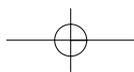
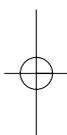
Fuente: Organización Mundial de la Salud.

Estimación de la distribución del 10% constitucional por departamento

Departamentos	Ejercicio 2005	
	Monto total	%
Alta Verapaz	75.963.010,48	5,33
Baja Verapaz	36.287.463,87	2,63
Chimaltenango	64.750.489,29	4,50
Chiquimula	48.066.429,42	3,43
El Progreso	32.578.084,69	2,24
Escuintla	68.922.057,20	4,85
Guatemala	149.896.290,06	10,60
Huehuetenango	126.875.942,65	8,99
Izabal	33.273.513,01	2,41
Jalapa	28.555.287,26	2,00
Jutiapa	69.092.419,83	4,84
Petén	60.307.466,15	4,25
Quetzaltenango	83.944.899,45	5,93
Quiché	99.215.414,40	7,04
TOTALES	Q 1.415.438.957,31	100
TOTALES	*US\$ 186.241.968,00	

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

*Tasa de cambio ponderada al 28 de abril de 2006: US\$1.00 = Q7.60.



Anexo III. Datos estadísticos de El Salvador

Población proyectada, por área y sexo, según año 2000-2010

Año	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2000	6.276.037	3.080.704	3.195.333	3.665.747	1.761.327	1.904.420	2.610.290	1.319.377	1.290.913
2001	6.396.890	3.141.208	3.255.682	3.754.903	1.804.804	1.950.099	2.641.987	1.336.404	1.305.583
2002	6.517.798	3.201.720	3.316.078	3.843.878	1.848.194	1.995.684	2.673.920	1.353.526	1.320.394
2003	6.638.168	3.261.938	3.376.230	3.932.569	1.891.429	2.041.140	2.705.599	1.370.509	1.335.090
2004	6.757.408	3.321.564	3.435.844	4.020.878	1.934.445	2.086.433	2.736.530	1.387.119	1.349.411
2005	6.874.926	3.380.300	3.494.626	4.108.703	1.977.177	2.131.526	2.766.223	1.403.123	1.363.100
2006	6.990.658	3.438.107	3.552.551	4.195.925	2.019.556	2.176.369	2.794.733	1.418.551	1.376.182
2007	7.104.999	3.495.190	3.609.809	4.282.608	2.061.628	2.220.980	2.822.391	1.433.562	1.388.829
2008	7.218.048	3.551.601	3.666.447	4.368.939	2.103.496	2.265.443	2.849.109	1.448.105	1.401.004
2009	7.329.898	3.607.385	3.722.513	4.455.097	2.145.251	2.309.846	2.874.801	1.462.134	1.412.667
2010	7.440.662	3.662.603	3.778.059	4.541.282	2.187.003	2.354.279	2.899.380	1.475.600	1.423.780

Fuente: Proyecciones de Población de El Salvador 2000-2025.

Población y densidad, según departamento 2004

Departamento	Población total	Extensión en km ² *	Habitantes por km ²
Total	6.756.786	21.040,79	321
Ahuachapán	347.377	1.239,60	280
Santa Ana	595.150	2.023,17	294
Sonsonate	494.010	1.225,77	403
Chalatenango	202.273	2.016,58	100
La Libertad	765.308	1.652,88	463
San Salvador	2.160.288	886,15	2.438
Cuscatlán	210.810	756,19	279
La Paz	312.096	1.223,61	255
Cabañas	156.190	1.103,51	142
San Vicente	168.679	1.184,02	142
Usulután	345.573	2.130,44	162
San Miguel	522.151	2.077,10	251
Morazán	177.690	1.447,43	123
La Unión	299.191	2.074,34	144

Referencia: * La Extensión en Km² se tomo del V Censo de población y IV de Vivienda de 1992.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2004.

Indicadores de salud

Indicador	Valor
Esperanza de vida al nacer (años) 2003	
Población total	70,0
Hombres	67,0
Mujeres	73,0
Mortalidad de la niñez (por 1.000) 2003	
Hombres	39
Mujeres	33
Mortalidad de adultos (por 1.000) 2003	
Hombres	248
Mujeres	138
Esperanza de vida sana al nacer (años) 2002	
Población total	59,7
Hombres	57,2
Mujeres	62,3
Esperanza de vida sana a los 60 años (años) 2002	
Hombres de 60 años	12,6
Mujeres de 60 años	14,1
Previsión de años de vida sana perdidos al nacer 2002	
Hombres	9,3
Mujeres	10,4
Porcentaje de pérdida de esperanza de vida total (%) 2002	
Hombres	14,0
Mujeres	14,3
PIB per cápita en dólares internacionales, 2002	4,641
Gastos totales de salud	
Gasto sanitario total como % del PIB, 1997	8,0
Gasto total per cápita en salud al tipo de cambio oficial (US\$), 2002	178
Gasto total per cápita en salud en dólares internacionales, 2002	372
Gasto público en salud	
Gasto público en salud como % del gasto sanitario total, 2002	44,7
Gasto público en salud como % de los gastos generales del Estado, 2002	22,8
Gasto público per cápita en salud al tipo de cambio oficial (US\$), 2002	80
Gasto público per cápita en salud en dólares internacionales, 2002	166

Fuente: Organización Mundial de la Salud.

Ingresos y gastos totales de los municipios en 2001 (en millones de US\$ (*))

Concepto	Total
Ingresos totales	6.709,49
Gastos totales	5.147,92
Superávit financiero	1.561,56

Fuente: Contraloría General de la República, Cuadro de ingresos ejecutados, ejercicio 2001.
(* Tasa de cambio al 10 de mayo de 2006 US\$ 1.00 = 7,75 colones.

Anexo IV. Datos estadísticos de Honduras

Población según departamento 2001

Nº.	Departamento	Población
	Total Nacional	6.535.344
1.	Atlántida	344.099
2.	Colón	246.708
3.	Comayagua	352.881
4.	Copán	288.766
5.	Cortés	1.202.510
6.	Choluteca	390.805
7.	El Paraíso	350.054
8.	Francisco Morazán	1.180.676
9.	Gracias a Dios	67.384
10.	Intibucá	179.862
11.	Islas de la Bahía	38.073
12.	La Paz	156.560
13.	Lempira	250.067
14.	Ocotepeque	108.029
15.	Olancho	419.561
16.	Santa Bárbara	342.054
17.	Valle	151.841
18.	Yoro	465.414

Fuente: Censo de población y vivienda 2001. Cifras ajustadas por omisión censal.

Indicadores de salud

Indicador	Valor
Esperanza de vida al nacer (años) 2003	
Población total	67,0
Hombres	65,0
Mujeres	69,0
Mortalidad de la niñez (por 1.000) 2003	
Hombres	42
Mujeres	40
Mortalidad de adultos (por 1.000) 2003	
Hombres	248
Mujeres	181
Esperanza de vida sana al nacer (años) 2002	
Población total	58,4
Hombres	56,3
Mujeres	60,5
Esperanza de vida sana a los 60 años (años) 2002	
Hombres de 60 años	11,4
Mujeres de 60 años	13,1
Previsión de años de vida sana perdidos al nacer 2002	
Hombres	7,9
Mujeres	9,9
Porcentaje de pérdida de esperanza de vida total (%) 2002	
Hombres	12,4
Mujeres	14,0
PIB per cápita en dólares internacionales, 2002	2.511
Gastos totales de salud	
Gasto sanitario total como % del PIB, 1997	6,2
Gasto total per cápita en salud al tipo de cambio oficial (US\$), 2002	60
Gasto total per cápita en salud en dólares internacionales, 2002	156

Fuente: Organización Mundial de la Salud.

Anexo V. Datos estadísticos de Nicaragua

Población por grupos quinquenales de edad, 2005

Rango	Hombres	Mujeres	Total
0-4	362.113	347.678	709.791
5-9	322.170	312.790	634.960
10-14	315.517	305.376	620.893
15-19	240.206	245.958	486.164
20-24	187.448	205.289	392.737
25-29	147.307	169.155	316.462
30-34	122.775	136.357	259.132
35-39	106.772	120.958	227.730
40-44	82.840	86.768	169.608
45-49	64.192	68.233	132.425
50-54	49.090	51.507	100.597
55-59	40.753	43.630	84.383
60-64	34.256	35.780	70.036
65-69	24.881	26.828	51.709
70-74	18.710	20.246	38.956
75-79	12.874	14.074	26.948
80-84	8.354	9.967	18.321
85-89	3.934	5.079	9.013
90-94	1.985	2.808	4.793
95 y más	929	1.512	2.441
Total	2.147.106	2.209.993	4.357.099

Fuente: VIII censo de población y IV de vivienda. 2005.

Indicadores de salud

Indicador	Valor
Esperanza de vida al nacer (años) 2003	
Población total	70,0
Hombres	68,0
Mujeres	73,0
Mortalidad de la niñez (por 1.000) 2003	
Hombres	41
Mujeres	35
Mortalidad de adultos (por 1.000) 2003	
Hombres	209
Mujeres	138
Esperanza de vida sana al nacer (años) 2002	
Población total	61,4
Hombres	59,7
Mujeres	63,1
Esperanza de vida sana a los 60 años (años) 2002	
Hombres de 60 años	13,0
Mujeres de 60 años	14,5
Previsión de años de vida sana perdidos al nacer 2002	
Hombres	8,2
Mujeres	9,3
Porcentaje de pérdida de esperanza de vida total (%) 2002	
Hombres	12,0
Mujeres	12,9
PIB per cápita en dólares internacionales, 2002	2.590
Gastos totales de salud	
Gasto sanitario total como % del PIB, 1997	7,9
Gasto total per cápita en salud al tipo de cambio oficial (US\$), 2002	60
Gasto total per cápita en salud en dólares internacionales, 2002	206
Gasto público en salud	
Gasto público en salud como % del gasto sanitario total, 2002	49,1
Gasto público en salud como % de los gastos generales del Estado, 2002	15,2
Gasto público per cápita en salud al tipo de cambio oficial (US\$), 2002	29
Gasto público per cápita en salud en dólares internacionales, 2002	101

Fuente: Organización Mundial de la Salud.

Anexo VI. Datos estadísticos de Costa Rica

Estimaciones de la población total al 30 de junio de 2000

Fuente	Abrev.	Suma de poblaciones estimadas
Censo		3.810.179
Matrícula escolar	MEP	4.055.601
Padrones electorales 1998-2000	TSE	3.969.686
Población cerrada INEC	INEC	3.884.706
Defunciones Estadist. vitales	Defun	3.881.777
Medidores de electricidad ICE	ICE	3.711.694
Nacimientos Estadist. vitales	Nacim	3.641.550
Conteo de viviendas en mapas	Mapas	3.326.454

Fuente: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.

Estimaciones de la población menor de 19 años, por sexo

Grupos de edad	Población censada	Población estimada	Diferencia estim-censo
Total	1.165.675	1.179.688	14.013
0 a 4 años	368.943	386.886	17.943
5 a 9 años	390.278	392.722	2.444
10 a 14 años	406.454	400.081	-6.373
15 a 18 años	296.767	300.358	3.591
Hombres	747.182	758.189	11.007
0 a 4 años	188.339	197.796	9.457
5 a 9 años	199.752	201.628	1.876
10 a 14 años	208.017	205.066	-2.951
15 a 18 años	151.074	153.699	2.625
Mujeres	715.260	721.856	6.596
0 a 4 años	180.604	189.090	8.486
5 a 9 años	190.526	191.094	568
10 a 14 años	198.437	195.014	-3.423
15 a 18 años	145.693	146.658	965

Fuente: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.

Población total por periodos quinquenales 2000-2050

Grupos edad	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Total	3.925.331	4.325.808	4.691.553	5.021.911	5.315.849	5.567.811
0-4	396.539	387.549	383.058	380.935	380.750	378.266
5-9	419.154	406.853	395.532	388.638	384.093	381.480
10-14	431.580	428.557	414.165	400.700	391.649	384.940
15-19	397.688	442.946	437.282	420.211	404.062	392.314
20-24	353.453	411.776	453.571	444.528	424.105	404.588
25-29	305.972	364.183	419.710	458.715	447.069	424.074
30-34	313.414	312.528	368.824	422.389	459.510	446.192
35-39	301.399	317.463	315.387	370.153	422.209	457.909
40-44	254.641	303.369	318.507	315.616	369.171	420.034
45-49	197.488	254.661	302.415	316.894	313.541	366.073
50-54	146.446	196.226	252.212	298.968	312.964	309.406
55-59	110.276	144.153	192.566	247.088	292.662	306.236
60-64	89.340	106.978	139.570	186.244	238.896	282.995
65-69	70.729	84.554	101.314	132.151	176.386	226.344
70-74	56.856	63.967	76.692	92.142	120.429	161.057
75-79	37.447	48.164	54.533	65.744	79.409	104.218
80-84	22.883	28.459	37.031	42.376	51.570	62.857
85-89	13.547	14.729	18.752	24.830	28.860	35.632
90-94	4.991	6.585	7.438	9.835	13.384	15.939
95 y más	1.488	2.108	2.994	3.754	5.130	7.257

Fuente: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.

Indicadores de salud

Indicador	Valor
Esperanza de vida al nacer (años) 2003	
Población total	77,0
Hombres	75,0
Mujeres	80,0
Mortalidad de la niñez (por 1.000) 2003	
Hombres	11
Mujeres	9
Mortalidad de adultos (por 1.000) 2003	
Hombres	129
Mujeres	76
Esperanza de vida sana al nacer (años) 2002	
Población total	67,2
Hombres	65,2
Mujeres	69,3
Esperanza de vida sana a los 60 años (años) 2002	
Hombres de 60 años	14,4
Mujeres de 60 años	16,7
Previsión de años de vida sana perdidos al nacer 2002	
Hombres	9,5
Mujeres	10,3
Porcentaje de pérdida de esperanza de vida total (%) 2002	
Hombres	12,8
Mujeres	12,9
PIB per cápita en dólares internacionales, 2002	7.966
Gastos totales de salud	
Gasto sanitario total como % del PIB, 1997	9,3
Gasto total per cápita en salud al tipo de cambio oficial (US\$), 2002	383
Gasto total per cápita en salud en dólares internacionales, 2002	743
Gasto público en salud	
Gasto público en salud como % del gasto sanitario total, 2002	65,4
Gasto público en salud como % de los gastos generales del Estado, 2002	24,4
Gasto público per cápita en salud al tipo de cambio oficial (US\$), 2002	250
Gasto público per cápita en salud en dólares internacionales, 2002	486

Fuente: Organización Mundial de la Salud.