



DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

Roy Rivera
Fernando Carrión
Manuel Ortega Hegg
Guadalupe Wallace
Carlos Umaña
Ricardo Córdova Macías
Johan Bastiaensen
Jos Vaessen
Juan Pablo Pérez Sáinz
José Luis Rocha
Allan Lavell

352

D445 Descentralización y desarrollo local : una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina / comp. Marta Eugenia González ; Katherine Andrade-Eekhoff ; Carlos G. Ramos. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FLACSO Programa El Salvador, 2003.
390 p. ; 22 cm.

ISBN 99923-33-17-0

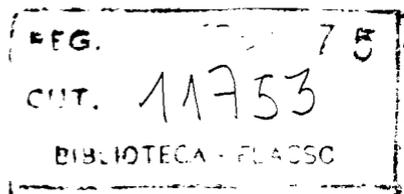
1. Desarrollo local. 2. Gobierno local-América Latina. 3. Descentralización administrativa. I. González, Marta Eugenia, comp.

BINA/jmh

352 Descentralización y desarrollo local ... 2003

II. Título.

BINA/jmh



FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR.
Todos los derechos reservados.

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia Diputació de Barcelona

Portada: Héctor Lardé

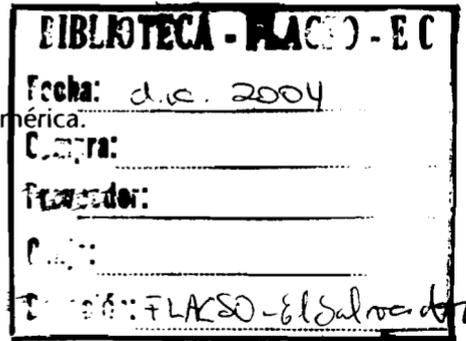
Impreso en: Impresos Quijano, S. A. de C. V.
Tel.: 220-0128

ISBN: 99923-33-17-0

Primera edición: octubre de 2003

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Hecho el depósito de ley.



INDICE

Presentación

PRIMERA PARTE

Estado, Descentralización y Gestión de Gobierno Local 1

El macrocontexto de la descentralización y de la gestión local 3 Roy Rivera

1. La modernización sin fin 4
2. La descentralización en el horizonte de una modernización (sin fin) 6
3. Integración social y descentralización 13
4. La desintegración / integración de los contextos de los países pobres 15
5. Corolario 25

Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada 29 ✓ Fernando Carrión

Antecedentes 29

1. Descentralización: posiciones y novedad del tema 30
 - 1.1 Posiciones sobre la descentralización 31
 - 1.2 Las analogías 34
2. La descentralización en Europa 36
 - 2.1 El origen y el proceso de reversión en Europa 36
 - 2.2 El Nivel intermedio 39
 - 2.3 El Nivel supranacional 40
3. La descentralización en América Latina 42
 - 3.1 Las etapas del proceso general 42
 - 3.2 Los regímenes políticos 46
 - 3.3 Una revisión de los casos 47
4. La escena local en América Latina 55
 - 4.1 El gobierno local 55
 - 4.2 La escena local 57
 - 4.3 La hora de los alcaldes 61

5.	Los límites a la descentralización	64
6.	Bibliografía	68
La marcha del proceso descentralizador en Centro América		71
Manuel Ortega Hegg y Guadalupe Wallace		
1.	Rasgos comunes	71
2.	El proceso de descentralización por países	79
	Nicaragua	79
	Guatemala	83
	El Salvador	86
	Costa Rica	91
<i>✓</i>	Síntesis regional: Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica	93
Carlos Umaña		
1.	Vertientes históricas del desarrollo local en Centroamérica	93
1.1	El programa de desarrollo humano sostenible a nivel local	98
1.2	Poder local	100
1.3	El desarrollo local como proceso coordinado y animado desde el gobierno central: Triángulo de Solidaridad	103
1.4	El desarrollo local como estrategia compensatoria del ajuste estructural	104
1.5	Institucionalismo y multidimensionalidad	109
1.6	El aporte de IULA-CELCADEL	111
1.7	La sobrevivencia de concepciones anteriores	112
2.	Elementos claves en un concepto de desarrollo local	112
3.	Identificación de actores típicos y énfasis en sus propuestas	116
4.	Oferta educativa en Centroamérica	121
5.	Especificidades coyunturales de cada país	124

Cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización en Centroamérica 129
Ricardo Córdova Macías

1. Los estudios sobre valores democráticos y el funcionamiento de las instituciones en Centroamérica 129
2. El aporte de los estudios de FLACSO 134
3. Algunos de los hallazgos principales 137
4. Bibliografía recomendada 147

SEGUNDA PARTE

Factores asociados al desarrollo local en América Latina 151 *✓*

Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual 153
Johan Bastiaensen y Jos Vaessen

1. Instituciones, capital social y desarrollo local 154
 - 1.1 Las ideas claves 155
 - 1.2 Debates conceptuales y clarificación de conceptos 158
 - 1.3 El papel de la institucionalidad en el desarrollo 161 *✓*
 - 1.4 Institucionalidad y desarrollo local: una relación compleja 165
 - 1.5 Un marco heurístico para el análisis del capital social a nivel local 169
 - 1.6 Perspectivas sobre los procesos de cambio institucional 172
 - 1.7 El reto institucional del desarrollo rural en Nicaragua 181
2. Finanzas y desarrollo rural: un enfoque institucional 187
 - 2.1 Las finanzas en el modelo desarrollista 187
 - 2.1.1. El modelo de desarrollo desarrollista 188
 - 2.1.2. Las finanzas desarrollistas 189
 - 2.1.3. Finanzas en proyectos de INGs durante la época desarrollista 191

2.2	La nueva ortodoxia de las finanzas en el marco del ajuste estructural	192
2.2.1.	La crítica de la escuela de Ohio	192
2.2.2.	La crítica de las ONGs	195
2.2.3.	La ortodoxia neoliberal sobre las finanzas y sus limitaciones	199
2.3	La creación de institucionalidad para los mercados financieros rurales	201
2.3.1.	Análisis de la transacción crédito	202
2.3.2.	El problema de los costos de transacción y la tecnología financiera	206
2.3.3.	Tecnología financiera alternativa para finanzas rurales	207
2.4	Finanzas rurales e institucionalidad local	209
3.	Bibliografía	213
	La invisibilidad de lo local. Respuestas comunitarias en América Latina a la globalización	223
	Juan Pablo Pérez Sáinz	
	Cómo se entra a la globalización por la puerta de atrás sin armar alboroto	225
1.	La globalización de unos pocos o la globalización de la comunidad	230
2.	Reflexiones finales	237
3.	Bibliografía	241
✓	El apoyo municipal a las microempresas marco jurídico y valoración de actores claves	245
	José Luis Rocha	
1.	Introducción	245
2.	Marco teórico y precisiones conceptuales y contextuales	247
2.1	Desarrollo local	247
2.2	Descentralización	261

2.3	La hora de la Microempresa	262
3.	Hallazgos	268
3.1	Descentralización en Nicaragua	268
3.2	Marco jurídico de la relación entre municipalidades y microempresas	276
3.2.1.	Competencias de servicios y sobre desarrollo municipal que favorecen la relación entre Microempresa y Gobiernos Locales	276
3.2.2.	El control y permiso para operar	280
3.2.3.	Relación fiscal y otros vínculos tributarios	282
3.2.4.	Creación de microempresas municipales para la prestación de servicios locales	286
3.3.	Estado del conocimiento sobre la relación entre alcaldías y microempresas	290
3.3.1.	Tipología de las microempresas	290
3.3.2.	Avances, experiencias positivas y acercamientos	296
3.3.3.	Obstáculos y debilidades	304
4.	Bibliografía	313
5.	Bibliografía sobre microempresa y municipalismo	317
	Riesgo, desastre y territorio: la necesidad de los enfoques regionales transnacionales Allan Lavell	323
1.	Contexto y concepto	323
2.	Espacio, territorio e intervención: nociones preliminares	328

3.	Enfoques regionales y subregionales en la intervención en la problemática del riesgo y los desastres en América Latina	332
3.1	Antecedentes: La cooperación bilateral	332
3.2	Los Acuerdos y Bloques Regionales	334
3.3	Los Argumentos para la Colaboración Regional en Materia de Riesgos y Desastres	337
	El Tamaño y la Capacidad Instalada de los Países	337
	La Generación en Intercambio de Información Científica en Realidades Similares	338
	El Marco de la Globalización y la Integración Funcional Regional	339
	Integración en Torno al Tema de Riesgo, Integración en Torno a los Temas de Desarrollo y Sostenibilidad	340
	La Fuerza Ejemplar de la Política y la Normatividad Regional	341
4.	Comentarios finales	342
5.	Bibliografía	343
	TERCERA PARTE	345
	Anexos Bibliográficos	
Anexo 1	Bibliografía especializada sobre desarrollo local	347
Anexo 2	Publicaciones del sistema FLACSO sobre descentralización y desarrollo local	367
Anexo 3	Referencias de sitio web sobre descentralización y desarrollo local	371

LA MARCHA DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN CENTROAMERICA*

MANUEL ORTEGA HEGG
Y GUADALUPE WALLACE¹

1. RASGOS COMUNES

El proceso de descentralización de competencia, responsabilidades y recursos del Estado en su nivel central, hacia las municipalidades en Centroamérica, es un proceso que podríamos definir más en una etapa de debate y aún de experimentación, que de real ejecución generalizada. En Costa Rica el proceso está aun en fase de propuesta y debate; en el caso de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se ha pasado a experiencias pilotos, que los gobiernos consideran descentralizadoras, pero que en realidad en la mayor parte de los casos corresponden a experiencias de desconcentración administrativa y aún de privatización.

Por otro lado, en forma general podríamos decir que este proceso ha sido asumido por los gobiernos centrales como un problema coyuntural, y no como un problema de Estado, y con una concepción muy limitada por los intereses más globales de la reforma y modernización del Estado,

* Este artículo fue tomado de *Centroamérica: Descentralización y Asociacionismo Municipal*. CACS – UCA, 2000. Managua; págs. 43-65.

¹ Investigadores de CACS – UCA, Managua. morteaga@ns.uca.edu.ni

más preocupada por la reducción del Estado y la eficiencia, que por la equidad y el mejoramiento de la prestación de servicios a la población, y que no siempre tiene al municipio como uno de sus ejes principales.

Es por ello que el proceso de descentralización en Centroamérica ha sido intermitente, a veces incoherente, y ha encontrado muchas resistencias y limitaciones, lo que ha impedido su avance sostenido.

No obstante, es importante señalar que el tema de la descentralización está presente en la agenda pública del área, en unos casos más que en otros, y se abre paso aunque con cierta lentitud.

Es evidente, que en ello tienen que ver las nuevas realidades que vive el área en su entorno más general, a partir de los procesos de globalización, y en su entorno más particular por los conflictos armados de la década de los ochenta y los procesos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que han obligado a la reformulación del rol del Estado y a la transformación de los sistemas políticos, propiciando a la vez, con altibajos, el acercamiento de los pueblos y gobiernos del área.

Los acuerdos de paz establecieron consensos básicos sobre el acceso al poder, su ejercicio, y la participación democrática. Asambleas constituyentes se instalaron en el área y han dado origen a nuevas Constituciones en Honduras (1982), El Salvador (1983) y sus reformas posteriores al Acuerdo de Paz, Guatemala (1987) y Nicaragua (1987) y sus reformas en 1995. Sin embargo, las recientes reformas constitucionales en Nicaragua (1999-2000) parecen orientarse más bien a reducir al mínimo el pluralismo político y los espacios democráticos.

Estos procesos se reflejan en la revalorización de los municipios y la necesidad de transformar sus marcos jurídicos

para viabilizar su modernización. Así, ocurren reformas de los Códigos o leyes municipales en El Salvador (1986), Nicaragua (1988 con su reforma en 1997), Guatemala (1988) y Honduras (1990). Otras leyes atinentes al espacio local se han venido reformando aunque aún quedan pendientes algunas de ellas en algunos países como Nicaragua y Costa Rica, donde a pesar de los avances no termina aún la regulación adecuada del espacio local.

En el caso de Nicaragua, hay una serie de leyes importantes que no han sido aprobadas, sobresaliendo: La Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Servicio civil y carrera administrativa municipal, la ley de transferencias municipales y la ley de participación ciudadana. Los nuevos códigos o leyes municipales aprobadas contemplan la autonomía municipal y, en general, tienden a ser instrumentos jurídicos descentralizadores que relevan el papel del municipio.

Los propios Presidentes Centroamericanos han apostado a la descentralización, al menos en el discurso, desde la cumbre de Tegucigalpa en 1991 cuando acordaron: "destacar la importancia de los procesos de descentralización que procuran el fortalecimiento de los gobiernos locales y la ampliación de competencias con el propósito de responder de manera inmediata a las demandas sociales de los pueblos del istmo".

Más recientemente, el marco de la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo en Centroamérica actualizaron y concretaron algunos compromisos con este tema. Así, dicen: "Nos comprometieron a definir un plan de acción tendiente a perfeccionar y profundizar los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios del Estado, respetando la diversidad cultural y étnica en la región ... Pondremos en marcha un plan para el desarrollo, fortalecimiento administrativo, financiero y político de los Gobiernos locales..." (Durán de Jager, P. 1995).

En este marco y algunos casos bajo estos compromisos, se han iniciado procesos de descentralización.

Veremos a continuación un resumen de algunos rasgos comunes de la propuesta y experiencias descentralizadoras en Centroamérica.

La tendencia generalizada en el área es un discurso sobre la descentralización que no se corresponde con las realizaciones. En la mayoría de los casos el proceso está aún en debate, como en Costa Rica, y en debate y algunas experiencias pilotos en el resto de los países. Sin embargo, las experiencias pilotos corresponden más a experiencias de descentralización.

Las propuestas y experiencias son más bien inducidas por los procesos de globalización, e impulsadas y apoyadas por organismos multilaterales, agencias de cooperación y aún ONG'S, con intereses y fines distintos: eficiencia, transparencia en la gestión, participación ciudadana, mejoramiento de la prestación de servicios a la población, desarrollo local, y otros. Este proceso en algunos casos suele encontrarse con dinámicas locales que presionan por la descentralización. Esto último parece evidente en el caso de Nicaragua y El Salvador. Un ejemplo de esta tendencia globalizadora sobre la descentralización es la Reunión del Grupo Consultivo con Centroamérica celebrando en Estocolmo, Suecia en mayo de 1999, donde una de las condiciones para la ayuda a la región después del huracán Mich es el avance en el proceso de descentralización.

Cuando existen propuestas y estrategias de descentralización, regularmente son formuladas por especialistas de los gobiernos centrales y luego difundidas a los niveles locales, sin mayor concentración. Resulta paradójico que dos actores considerados claves por dichas propuestas, como lo son las municipalidades y la sociedad civil, no suelen ser tomados siempre en cuenta a la hora de

formular estas políticas. Esto crea problemas de viabilidad de las mismas, pues la racionalidad central no suele necesariamente coincidir con la racionalidad local y la racionalidad diversa de la sociedad civil.

Las políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica, salvo los casos definidos de descentralización fiscal, no suelen estar soportados por una ley. En estas condiciones, suelen ser vistas como política de Estado, que supera los períodos electorales y tiene continuidad en el tiempo, a pesar de los cambios de gobierno. Así, esta política suele sufrir retrocesos, estancamientos o impulsos, según los gobiernos de turno.

En estas circunstancias, el factor externo y el empuje de la dinámica local suelen jugar papeles importantes para la continuidad. No obstante, es necesario recordar que en el ámbito local también hay renovación de autoridades periódicamente, con las que se tiene que volver a comenzar para organizarlas y dotarlas de herramientas que empujen estos procesos. Ello hace que los procesos de descentralización, cuando no cuentan con una ley, encuentren dificultades de continuidad en los cambios de gobierno.

Hay fuertes resistencias a los procesos de descentralización en el área. Persiste una cultura centralista y clientelista que hace que los gobiernos centrales tiendan a mantener en sus manos todos los hilos del poder y a convertir a las alcaldías en meras ventanas del gobierno central. La cultura centralista es una cultura tradicional en Centroamérica. La misma hace ver como natural que todo se tenga que resolver a nivel central, y vía los mecanismos informales, de relaciones y contactos, más que por las instituciones. Es una cultura que trabaja sobre la base de concebir los servicios a la población como prebendas o favores, que como derechos de la población. Esta cultura suele expresarse en la desvalorización de la capacidad local

para hacerse cargo de nuevas funciones y tareas. Siempre dice que "las municipalidades no están preparadas" para la descentralización.

No obstante, es un hecho que las alcaldías, en la mayor parte de los casos, suelen resolver los problemas locales con mayor capacidad y eficiencia que el nivel central, a pesar de la consabida y tradicional falta de recursos. Ello no obsta para que los procesos de descentralización deban de contemplar como obligatorio un componente de fortalecimiento municipal para garantizar el éxito de tales procesos.

En general, los procesos de descentralización son vistos por las alcaldías como procesos que tendrán que desarrollarse gradualmente. Implican procesos de mediano y largo plazo; ello no significa que deba esperarse indefinidamente para comenzar.

El factor más importante que muestra con claridad la voluntad descentralizadora de los gobiernos centrales es la disposición a compartir los recursos del presupuesto con las municipalidades. En este sentido, se ha avanzado en el área. Guatemala, Honduras y El Salvador han conseguido transferencias de sus gobiernos centrales por el orden del 10%, 5% y 6% de los presupuestos nacionales de ingresos anuales. Esto no ha sido posible en Nicaragua ni en Costa Rica. No obstante, aún en los casos donde se ha conseguido una transferencia a los municipios, éstas no se han inscrito en una estrategia integral de descentralización.

En todos los casos, cuando existen propuestas, políticas o experiencias de descentralización explícitas, suele darse un papel destacado en la sociedad civil. Se habla expresamente de la necesidad de la participación de la sociedad civil en la gestión local y en algunos casos se diseñan mecanismos y espacios de participación ciudadana. Con frecuencia, las políticas ya sean desconcentradoras o

claramente privatizadoras tienen a la sociedad civil como sujeto de transferencia de competencias y responsabilidades. Las experiencias de ocupación de los espacios formales abiertos por la legislación son variadas, pero en general se observa que estos espacios y mecanismos no suelen ser ocupados ni agotados en toda su amplitud y variedad.

En todos los casos, en diferentes municipios, hay experiencias variadas y diversas de fortalecimiento institucional en función de la descentralización; la mayor parte de las veces impulsadas por organismos, agencias de cooperación y aún ONG'S que no suelen impactar lo suficientemente los procesos decisorios centrales sobre las políticas de descentralización, pero que representan una riqueza importante de aprendizaje y lecciones valiosas para el proceso.

En algunos países (Guatemala, El Salvador y Honduras) se han logrado avances importantes de descentralización fiscal financiera, a través de las transferencias del presupuesto nacional de ingresos a las municipalidades; no obstante, en todos estos casos las municipalidades no tienen libre disposición de estos recursos para el financiamiento de todas sus competencias municipales, pues vienen previamente condicionadas en su uso.

Ello desvirtúa el concepto de gobierno local, pues éste no tiene capacidad de decisión sobre estos recursos más que para los fines y bajo las condiciones impuestas por el gobierno central.

Puntos en los cuales parece importante una concertación de la política de descentralización son los siguientes:

- a. Los objetivos de la descentralización: qué debe perseguir la política de descentralización. Los

gobiernos centrales suelen proponer eficiencia; los gobiernos locales, a veces coincidiendo con la sociedad civil, más recursos para afrontar los problemas locales, y la sociedad civil más y mejores servicios y equidad en la prestación de los mismos.

- b. Qué descentralizar. El debate sobre las competencias o aspectos de las mismas que podrían descentralizarse y en qué condiciones a las municipalidades. Los proyectos pilotos más importantes se refieren a educación, salud y en algunos casos, agua potable y transporte. Sin embargo, aún en estos casos, el rol del gobierno local no suele ser protagónico, como veremos en el siguiente punto.
- c. Rol del gobierno local. En el mejor de los casos los niveles centrales conciben a las municipalidades como etapas de transición para el traslado final de competencias a la sociedad civil; los gobiernos locales consideran que son ellos los que deben ser esa etapa final.
- d. Recursos para la descentralización. En este caso el debate va en la línea de contar con los recursos necesarios para prestar las competencias existentes y las nuevas competencias transferidas. Suele darse la contradicción de municipalidades que, vía las transferencias municipales condicionadas a determinado uso, cuentan con ingresos suficientes para determinados fines, pero no para financiar los servicios tradicionales y aún funciones nuevas.

Por otro lado, la política de “compartir responsabilidades” de los Gobiernos centrales suelen partir de trasladar más responsabilidades y tareas que recursos o regatear competencias “rentables” por sí mismas. Así, en el caso de Nicaragua, han sido trasladadas por la vía de los hechos a los gobiernos locales al menos 14 nuevas

responsabilidades antes propias del gobierno central, sin el correspondiente traslado de recursos.² La reforma de la Ley de Municipios de 1997 en este país legaliza gran parte de estas responsabilidades, pero no logró legalizar el monto de transferencias necesarias para su prestación.

En estos casos, la concertación sobre los objetivos de la descentralización es importante: si es trasladar sólo para otros fines distintos a los fines estrictamente municipales, o si es mejorar la presentación de servicios a la población y potenciar el rol del municipio como agente de desarrollo local. No obstante, cabe señalar que no suele hacer discrepancias en la necesidad de que el proceso de descentralización se realice con la capacitación y asistencia técnica necesaria por parte del gobierno central a las municipalidades.

2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POR PAÍSES

NICARAGUA

En el caso nicaraguense, el proceso reciente de descentralización tiene que ver con el período de gobierno de Doña Violeta Barrios de Chamorro (1990-1997), se inició un proceso inconcluso de ajuste estructural del Estado, así como experiencias pilotos de descentralización y un intento de darle coherencia al proceso con la conformación de una Comisión de Descentralización, presidida por el Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal (INIFOM), la cual elaboró un "Documento base de la descentralización" (1996)

2 Los programas de ajuste estructural y reducción del Estado han hecho que los gobiernos centrales dejen de prestar determinados servicios, pero sin trasladarlos formalmente a ningún otro nivel de gobierno. La presión ciudadana por estos servicios obliga a los municipios a prestarlos. Sobre este tema de la "descentralización de hecho" en el caso de Nicaragua puede verse a Manuel Ortega Hegg y Ricardo Córdova, 1996; también Manuel Ortega Hegg, 1994.

con la pretensión de darle direccionalidad al proceso. Cabe indicar que este documento no logró convertirse en política oficial del gobierno, aunque si en un referente clave sobre esta política y un antecedente importante para la actual comisión de descentralización. (Ortega Hegg M. 1997).

No obstante, desde este período se identifican claramente dos procesos paralelos de descentralización: en primer lugar, el proceso formal de búsqueda de formulación de una política de descentralización, como una de las seis comisiones del Comité de Reforma de la Administración Pública (CERAP); y, en segundo lugar, la descentralización de hecho, que ha venido caminando por tres vías distintas: las experiencias pilotos de los ministerios del sector social (salud, educación), la transferencia de competencias a las municipalidades, y las agencias de cooperación directamente en los municipios, que más bien implican procesos de fortalecimiento municipal preparatorios a un eventual proceso de descentralización.

Estas tres vías se mantienen actualmente con las mismas características del período anterior: son paralelas al proceso formal y no guardan relación con una política global y oficial del gobierno.

Las experiencias pilotos se refieren al impulso de "experiencias de descentralización" en los ámbitos de salud, educación y agua potable. Cabe indicar, sin embargo, que la Comisión de Descentralización creada por el propio gobierno, reconoció a finales de su período que más que descentralización lo que existió más bien fueron "diferentes tonalidades como desconcentración, delegación administrativa y privatización". (Documento base de la descentralización).

Por otra parte, en alguna de esas experiencias se involucraba la participación ciudadana. De ahí que algunos estudiosos del tema hayan calificado algunas de esas

experiencias como de “desconcentración participativa”, y no de experiencias de descentralización.

Las transferencias de hecho a las municipalidades, no son ni la modalidad autoritaria ni la modalidad de descentralización concertada que se observa en América latina, sino que surge como producto de la política de reducción del Estado y del gasto público que hace que los niveles centrales se desembarquen de la obligación de prestación de servicios públicos tradicionales, privatizando algunos y dejando en tierra de nadie otros. La demanda del servicio por parte de la población ante las instancias de gobierno local hace que con mucha frecuencia los gobiernos locales se vean obligados a prestar el servicio. El desempleo, el subempleo y la pobreza de la gran mayoría de los pobladores, se convierten en fuertes razones para presionar ante el gobierno local. La presión obliga al gobierno local a buscar respuesta, asumiendo con frecuencia la competencia por la vía de los hechos.

Como se ha indicado antes, en el período del gobierno del Dr. Alemán (1997-2001) con la reforma de la Ley de Municipios, se legalizan la mayoría de estas competencias de hecho, pasando a ser responsabilidad del municipio. No obstante, esta ampliación de competencias no vino acompañada de mas recurso, a pesar de haber sido propuesto un 5% del presupuesto de ingresos de la República con el gobierno anterior.

Esto incide en el deterioro de los servicios tradicionales del municipio, que se ve obligado a distraer parte de sus escasos recursos para prestar el nuevo servicio transferido por la vía de los hechos. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, ello significó que los municipios entre 1990 y 1993 dedicaron dos terceras partes de sus ingresos propios para atender este tipo de servicios, tales como la reparación de escuelas públicas, centros y puestos de salud, traslado de enfermos a hospitales, reparación de caminos, acciones de asistencia

social (donación de anteojos, donación de ataúdes a familiares de escasos recursos, atención a niños y comedores infantiles, etc.) Instalación y mantenimiento de acueductos o instalaciones de agua potable, introducción de luz eléctrica domiciliar, programas populares de construcción de vivienda y otros, ninguno de los cuales es, según la ley, competencia de los gobiernos locales.

Esta modalidad de descentralización de hecho, conspira contra la propia gobernabilidad del sistema al trasladar al ámbito local problemas del nivel central sin recursos para resolverlos. Por otro lado, frustra las posibilidades de desarrollo y consolidación de la democracia, al desincentivar la participación de la población en los procesos decisorios locales, dado que disminuye las ya escasas posibilidades de respuestas de las alcaldías. No es casual por lo tanto que con frecuencia las autoridades locales y sus asociaciones presionen hacia procesos de descentralización concertados.

Finalmente, una serie de organismos y agencias internacionales han venido impulsando en la práctica diversos proyectos con las municipalidades, que implican modalidades diferentes de fortalecimiento municipal para la descentralización. Estas modalidades no han sido debidamente sistematizadas y estudiadas por la comisión de descentralización.

Todo ello implica, que una política de descentralización concertada en el país, tendrá que tomar en cuenta a los diferentes actores involucrados en el proceso: el gobierno central, las municipalidades, la sociedad civil y los organismos y agencia de cooperación.

GUATEMALA

En Guatemala las bases del proceso reciente de descentralización se establecieron en 1985 con la Reforma Constitución que definió la “descentralización económica y administrativa, la administración y regionalización del sistema educativo y la participación comunitaria en los servicios de salud, la regionalización y el fortalecimiento del régimen municipal”.

Como parte del esfuerzo de ejecución, se diseñó un sistema de consejos de desarrollo que iba desde un nivel central, pasada por un nivel regional y terminaba en un nivel departamental (posteriormente este sistema se completaría con un nivel municipal y local: Decreto 52-87 de septiembre de 1987). La ampliación del número de Consejos de Desarrollo (inicialmente 3 en la constitución y 5 en la ley) provocó desconfianzas, rechazos y recursos de inconstitucionalidad. La corte de constitucionalidad declaró con lugar el recurso y se suspendió la figura de los consejos locales de desarrollo. Estos fueron reactivados en su nivel departamental durante 1994 y 1995, pero su desarrollo fue desigual, funcionando mejor en algunos departamentos que en otros. No obstante, los consejos de desarrollo pueden considerarse como una desconcentración participativa del Estado, pero no su descentralización. Ellos mantienen la subordinación jerárquica.

La regionalización se inició a finales de 1986 con el decreto 70-86, Ley Preliminar de Regionalización, por medio del cual se crearon 8 regiones en el País.

El fortalecimiento municipal previsto en la constitución contempla la ratificación de la autonomía municipal y la asignación del 8% del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado para los gobiernos locales, monto que se elevó al 10% en la reforma constitucional de 1993. Esta es quizá la acción concreta más descentralizadora en Guatemala,

aunque limitada por el hecho de que los fondos sólo pueden destinarse a los fines previamente establecidos y no al financiamiento de todas las responsabilidades y servicios derivados de las competencias municipales.

Con relación a la descentralización educativa –a la que hace referencia la Constitución – ésta ha venido más lentamente. En 1994 se inició la experiencia del “Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo – PRONADE-”, inspirada en gran parte en los programas saqbé y EDUCO de El Salvador. Este es un programa dirigido a comunidades en extrema pobreza y con oportunidades educativas. Pretende atenderlas a través de una estrategia alternativa al sistema educativo tradicional.

La idea de PRONADE es trasladar fondos a las comunidades organizadas para que los administren y financien servicios de maestros, útiles escolares y recursos educativos, refacción escolar mobiliario.

Con la participación de las municipalidades, las comunidades organizadas en comités educativos llamados COEDUCAS, pueden gestionar y construir escuelas hasta de 3 aulas, con servicios y habitación para maestros... la experiencia de PRONADE es aún reciente y muchos datos son todavía preliminares”. (Gálvez y Mack, 1999). Nuevamente, sin embargo, esta experiencia no es estrictamente de descentralización, por cuanto la instancia receptora de esta responsabilidades no es la municipalidad, sino que la misma participa como uno mas de los consejos educativos.

Un balance de la situación actual y perspectivas de la descentralización en Guatemala podría ser el siguiente:

“Desde 1986 puede apreciarse la persistencia de las políticas y propuestas de descentralización y desconcentración en Guatemala, aunque con ritmos,

orientaciones e intensidades distintas. El interés inicial de la administración demócrata cristiana durante 1986 y 1987, vinculado al incremento de la participación social aunque a través de un modelo complejo y burocratizado (el sistema de consejos de desarrollo) se diluyó como consecuencia de problemas económicos y políticos. Durante la corta administración de Serrano Elías (1991-1993), tales políticas tuvieron una prioridad marginal.

La descentralización fue objeto de revitalización parcial y con un sesgo más tecnocrático durante la administración de León Carpio (1993-1995), misma en la que los fondos sociales dominaron la política social y constituyeron un ejemplo de desconcentración sectorial. La administración actual muestra líneas de continuidad con la anterior en cuanto a la política social (los fondos sociales), en relación al apoyo financiero de los consejos departamentales de desarrollo (vía el Fondo de Solidaridad) y al PRONADE. Destaca sin embargo, la distancia entre las reiteradas declaraciones de intención sobre los beneficios de las políticas de descentralización contenidas en el plan de gobierno 1996-200 y los logros efectivos alcanzados.

Dentro de un enfoque comparativo a nivel regional, Guatemala se ha caracterizado en la última década (1987-1997) por la persistencia del discurso descentralista, por la elaboración de propuestas y por la emisión de leyes destinadas a impulsar políticas en tal sentido, pero por magros resultados efectivos.

Frente a ello, otros países como El Salvador y Nicaragua por ejemplo, que cuentan con menos aparato institucional y legislativo, parecen haber logrado mayores avances importantes en cuanto a la descentralización sectorial se refiere. Los problemas en Guatemala derivan más bien de la falta de voluntad política que acompañe las declaraciones y ponga en práctica el contenido de las leyes". (Id.,;45).

EL SALVADOR

En el caso de El Salvador es posible encontrar propuestas articuladas sobre descentralización y algunas experiencias concretas encaminadas en ese sentido.

La primera propuesta articulada que presenta una estrategia nacional de descentralización fue formulada en junio 1993 durante la administración de Alfredo Cristiani, en el documento preliminar de la Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal, desarrollada por el Ministerio de Planificación como parte de la formulación de una estrategia global de modernización del sector público. "Este documento planteaba la reorganización de dos niveles de administración y configuraba claramente las funciones de gobierno y las de administración, y se pronunciaba por el traslado de competencias y atribuciones del nivel de administración central a los municipios. La descentralización aparece ligada al fortalecimiento municipal." (Orellana, Victor A. et al, 1999:55)

Posteriormente se desarrollan otros elementos en el documento "La Política de Desarrollo Socioeconómico Local y Estrategia Operativa" de septiembre 1994. Existen otras propuestas en El Salvador: la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) ha planteado una estrategia flexible y amplia de descentralización del Estado, pero también existe una propuesta en el documento de Plan de Nación.

Las experiencias sectoriales se refieren al agua y la educación. Especial relevancia cobra la descentralización fiscal que significa la reciente aprobación en 1997, para su aplicación en 1998, del 6% del presupuesto nacional de ingresos a favor de las municipalidades". (Id.)

La propuesta del gobierno de Cristiani, propone organizar la administración pública en dos niveles: el nivel

central, que agruparía las funciones normativas, estratégicas y de definición de políticas nacionales, y el nivel territorial descentralizado, que incluye a las municipalidades en lo institucional y a los municipios en lo territorial, encargado de la ejecución de políticas y de la administración y operación de servicios. Se establece que el traslado de funciones de nivel central a las municipalidades debía ir acompañado de los recursos financieros a los entes receptores de las mismas.

Ello implicaba fortalecer a las municipalidades para hacerse cargo de nuevas competencias (Id.,.47). El proceso debía darse de forma gradual y concertada y enumera como modalidades alternativas para ir acercándose a la descentralización: la desconcentración, la delegación de responsabilidades a organizaciones autónomas o privadas, devolución de funciones a las municipalidades y la privatización.

Esta propuesta, pasó por un proceso de búsqueda de consenso entre partidos políticos, alcaldes y sectores de la sociedad civil, impulsada por una comisión Coordinadora del proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM), pero este proceso logró continuidad debido a la campaña electoral de 1994.

En 1994 la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) formuló la "Política de Desarrollo Socioeconómico Local y Estrategia Operativa", recién iniciada la administración del Dr. Armando Calderón Sol. Esta política "marcó el inicio de una nueva etapa de descentralización, que se puede caracterizar por la proliferación de planteamientos. En ciertos casos se trato de propuestas que combinaron ideas de la estrategia anterior, con planteamientos nuevos. Fueron impulsos de descentralización que no se prolongaron por lo que deben ser considerados como expresiones de políticas coyunturales. Esto es, políticas de emergencia tendientes a enfrentar los riesgos inmediatos de medidas adoptadas en otros campos. También en el período se afirmaron y

ejecutaron experiencias de descentralización sectorial diferentes” (Id.).

Esta política contempla tres componentes: el desarrollo socioeconómico local (acciones canalizadas a los gobiernos locales solos o asociados y el sector privado para la incorporación al desarrollo de los sectores marginados), gestión municipal y participación ciudadana), y la descentralización propiamente dicha (que toma en cuenta las debilidades locales, prevé a las municipalidades como ejecutoras finales de servicios previo fortalecimiento y la promoción de la planificación estratégica). La propuesta preveía el traslado de recursos para financiar las funciones trasladadas, teniendo como base la determinación de costos de servicios, y se recomendaba mejorar las recaudaciones tributarias locales y los aportes comunitarios. Los fondos saldrían del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES), el Fondo de Inversión Social (FIS) y el impuesto predial.

“En ningún momento la política mencionó una transferencia directa de competencias a las municipalidades. Se inclinó más bien por un proceso de reducción de los déficit de capacidades identificados en las municipalidades, a través de la implementación de acciones de capacitación. Dentro de esta perspectiva figura el papel de los consejos Departamentales de Alcaldes (CDA), a los que percibió como estructuras idóneas (mediante el fortalecimiento técnico y administrativo) para encomendarles la operación, administración y supervisión de los servicios que se descentralicen, particularmente la administración de personal y mantenimiento de la infraestructura y equipo”. (Id.,:71). No obstante esta estrategia global perdió ritmo luego de los acuerdos de paz.

La propuesta de COMURES (1996-1997) plantea la necesidad de fortalecimiento municipal, de acuerdo a las particularidades del país. En su opinión, la descentralización debe significar una redistribución de poder hacia los

gobiernos locales. Dada la complejidad del proceso de descentralización, prevé un proceso descentralización gradual, negociado, y que sea ejecutado bajo distintas modalidades, incorporando el seguimiento y la evaluación permanente. Valora la participación ciudadana como un aspecto importante a tener en cuenta en el proceso. La descentralización requiere recurso, identificando tres fuentes posibles para garantizarlos: las transferencias del gobierno central, los ingresos propios y los aportes de la sociedad civil. (Id.). Con relación al primer punto, COMURES logró la aprobación del 6% del presupuesto nacional de ingresos.

El documento "Bases para el Plan de Nación" (1998) surgió de la Comisión Nacional de Desarrollo, creada por el gobierno del Dr. Calderón Sol, e integrada por un grupo de ciudadanos distinguidos. El plan trasciende el tema de la descentralización. En este caso se retoma solo referente a este tópico.

En este documento la descentralización aparece ligada a la preocupación de la modernización del país y del Estado para enfrentar los retos futuros. El documento señala la incapacidad de los municipios para absorber y administrar transferencias de recursos y para generar recursos propios, aunque considera que las transferencias son validadas para favorecer la autonomía financiera. Concibe la descentralización como un factor de modernización del Estado y no consiste solo en la simple asignación de funciones y recursos, sino en la asignación. Por ello mismo considera que la descentralización genera resistencias, lo que hace inevitable la búsqueda del consenso. Le da una gran importancia a la participación de la sociedad civil. Dada la fragmentación de municipios en El Salvador, propone la asociación de municipios como instancia hacia la cual descentralizar.

Las experiencias sectoriales: la descentralización educativa y la descentralización del servicio del agua.

Desde la administración Cristiani (1989-1994) hasta la administración actual de Calderón Sol se han impulsado algunas experiencias pilotos de descentralización, destacando la referida a la educación y al servicio del agua.

La experiencia educativa es la experiencia señalada por los gobiernos salvadoreños como la mejor experiencia descentralizadora, y es conocida como el Programa EDUCO”.

Este programa partió de institucionalizar y extender las experiencias exitosas que las comunidades habían implementado en las zonas conflictivas para garantizar la educación de sus hijos, sin ayuda del ministerio de educación. Se veía por lo tanto como una solución alternativa al sistema tradicional, donde los profesores y padres de familia asumen mayores compromisos en la prestación del servicio. El programa se propone como una descentralización funcional, que traslada funciones a las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), entidad en la que participan los padres de familia y que tiene personalidad jurídica propia.

El Ministerio de Educación establece un contrato con las ACE, mediante el cual estas quedan obligadas a conducir y operar la gestión educativa a nivel local y el ministerio entrega los fondos mensuales para la administración, es responsable de capacitación de los miembros de las juntas directivas de estos organismo y le da seguimiento a la gestión de los mismo. Esta experiencia ha sido valorada muy positivamente por sus resultados.

Con relación al agua potable, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado (ANDA) desde 1996 empezó a formular una propuesta de administración de este servicio con participación comunal y privada, destinado a traspasar bajo la modalidad de delegación la administración del servicio de agua potable a un grupo de municipalidades del departamento de Usulután (Santiago de María, Berlín, Alegría, California y Tecapan). Se creó un comité consultivo

interinstitucional (ANDA y alcaldes concernidos) que ha venido coordinando el trabajo. El proceso de traslado esta previsto a realizarse de forma gradual.

COSTA RICA

En el caso de Costa Rica, la descentralización es apenas un debate. No se identifica aun ninguna propuesta integral de descentralización y prácticamente no existen experiencias pilotos que se denominen como descentralizadoras.

No obstante, hay una serie de elementos que han venido discutiendo desde la base que constituyen puntos centrales de una agenda de descentralización en este país.

El esfuerzo más integral y consensuado de formulación y determinación de una agenda de descentralización la constituye la creación bipartidista de la Comisión de Reforma Municipal Integral (CORIM) en 1993, que tuvo como tarea transformar en proyectos de ley una serie de iniciativas que habían salido del VII congreso de la Unión de Gobiernos Locales (UNGL), la asociación nacional gremial de las municipalidades de Costa Rica. "La propuesta integral presentada ante la asamblea legislativa contiene siete proyectos: la reforma al impuesto territorial, la reforma constitucional al capítulo XII y otros artículos de la Carta Magna, el Código Municipal, el IFAM, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la ley marco de patentes y finalmente la actualización automática de tasas por servicios municipales". (Rojas, Olman, 1995:73)

De todas esta iniciativas, la única aprobada ha sido la referida al traslado de la administración del impuesto de bienes inmuebles, el cual a su vez ha encontrando una serie de dificultades para su implementación. Las otras iniciativas de ley referidas a la descentralización fiscal, como la referida al traslado de un 5% de transferencias del presupuesto nacional de ingresos, la aprobación de las tasas por servicios

por las propias municipalidades y los controles ex post de la Contraloría no han logrado ser aprobadas en la Asamblea Nacional.

Tampoco han logrado ser aprobadas algunas iniciativas que tienen que ver con la dimensión política de la descentralización, como las elecciones locales separadas de las elecciones nacionales. No obstante, en mayo de 1998 se aprobó un nuevo código municipal que aprobó la elección de alcaldes. Esta ley, tiene la importancia particular de que podría representar un giro importante en el sistema clientelista de distribución de transferencias, vía las "partidas" a los diputados del partido de gobierno. Particular importancia se le daba a la constitución de los consejos de desarrollo distritales, organismo pluripartidista e integrador de distintos sectores de la sociedad civil local, que tampoco ha logrado desarrollarse por supuestos vicios de inconstitucionalidad en su formulación.

No obstante, el tema de la descentralización en Costa Ricas está colocado en la agenda y parece que continuará en la misma en los próximos años.