



# **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

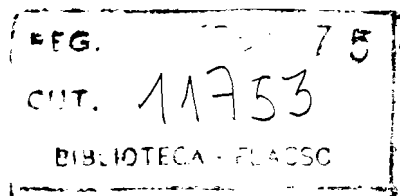
1. Desarrollo local. 2. Gobierno local-América Latina. 3. Descentralización administrativa. I. González, Marta Eugenia, comp.

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

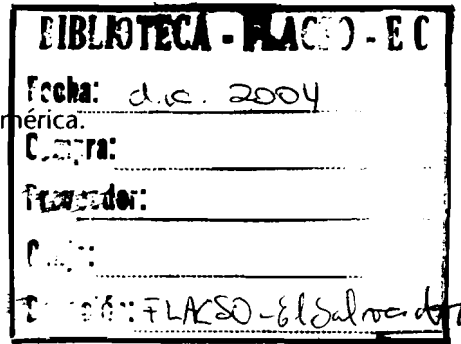
Impreso en: Impresos Quijano, S. A. de C. V.  
Tel.: 220-0128

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
<b>La marcha del proceso descentralizador en Centro América</b>		<b>71</b>
<b>Manuel Ortega Hegg y Guadalupe Wallace</b>		
1.	Rasgos comunes	71
2.	El proceso de descentralización por países	79
	Nicaragua	79
	Guatemala	83
	El Salvador	86
	Costa Rica	91
<i>✓</i>	<b>Síntesis regional: Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica</b>	<b>93</b>
<b>Carlos Umaña</b>		
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
	<b>La invisibilidad de lo local. Respuestas comunitarias en América Latina a la globalización</b>	223
	<b>Juan Pablo Pérez Sáinz</b>	
	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
✓	<b>El apoyo municipal a las microempresas marco jurídico y valoración de actores claves</b>	245
	<b>José Luis Rocha</b>	
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
	<b>Riesgo, desastre y territorio: la necesidad de los enfoques regionales transnacionales</b> <b>Allan Lavell</b>	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
	<b>TERCERA PARTE</b>	345
	<b>Anexos Bibliográficos</b>	
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



# CULTURA POLITICA EN TORNO A LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA DESCENTRALIZACION EN CENTROAMERICA\*

RICARDO CORDOVA MACIAS<sup>1</sup>

## 1. LOS ESTUDIOS SOBRE VALORES DEMOCRÁTICOS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES EN CENTROAMÉRICA

Un aspecto relevante en el debate contemporáneo sobre las perspectivas para una consolidación democrática en Centroamérica, tiene que ver con la importancia de identificar y promover valores democráticos por un lado, y perfeccionar el funcionamiento de las instituciones del sistema político por otro. La emergencia de una cultura política democrática sería el resultado de la interacción entre el funcionamiento de las instituciones y el asentamiento de valores democráticos en la población.<sup>2</sup>

---

\* Artículo tomado de **Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe**. Año 5, 2002. Venezuela: Nueva Sociedad; Costa Rica: Secretaría General. Año 5, 2002; págs. 163-168.

1 Director Ejecutivo FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador.  
[fungo@es.com.sv](mailto:fungo@es.com.sv)

2 Al respecto véase: Maihold y Córdova, 2001.

En esta línea de razonamiento se pueden identificar cuatro grandes tendencias de investigación en el campo de la cultura política y la democracia en Centroamérica durante la década de los noventa.

Un primer grupo de estudios, son los de carácter cuantitativo realizados por el Proyecto de Opinión Pública de la Universidad de Pittsburgh, en asociación con instituciones nacionales, para el estudio de valores democráticos, tales como la tolerancia, la legitimidad de las instituciones políticas, etc.

El trabajo pionero en este campo se realizó en El Salvador durante 1991, cuando todavía se desarrollaba el conflicto armado, en el cual se investigó los niveles de tolerancia, los niveles de apoyo para el sistema político y la interrelación entre ambas variables (Seligson y Córdova, 1992). En 1995 se realiza una segunda investigación, comparando los resultados entre 1991 y 1995, a lo cual se agregan nuevos temas de investigación: las elecciones y los gobiernos locales (Seligson y Córdova, 1995). A esta investigación se le dió seguimiento realizando un nuevo estudio en 1999, comparando los resultados de 1991, 1995 y 1999, y adicionalmente se sumaron un grupo de nuevos temas: el abstencionismo electoral, la corrupción, la delincuencia, el autoritarismo y la confianza (Seligson, Cruz y Córdova, 2000).

En el caso de Guatemala, la Universidad de Pittsburgh en conjunto con Development Associates, Inc y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), han realizado cuatro estudios sobre valores democráticos en 1993, 1995, 1997 y 1999 (Seligson et al, 1995; Seligson 1996, 1998 y 2000). A los temas básicos sobre los niveles de tolerancia, los niveles de apoyo para el sistema político y la interrelación entre ambas variables, se incluyeron nuevos temas en torno a los gobiernos locales, la situación económica, la

delincuencia, apoyo para el debido proceso, las perspectivas de la paz, etc.

En el caso de Nicaragua, en 1995 se publicó un estudio sobre la cultura política, en el que se analizan aspectos cuantitativos y cualitativos (Córdova y Maihold, 1995). Por otra parte, se han desarrollado también los estudios de opinión pública sobre valores democráticos por parte de la Universidad de Pittsburgh en 1995, 1997 y 1999, enfocándose en los niveles de tolerancia, los niveles de apoyo para el sistema político y la interrelación entre ambas variables, a los cuáles se agregaron los temas sobre los gobiernos locales, la participación democrática, delincuencia y administración de justicia, etc. (Seligson, 1996, 1998 y 2000).

Un segundo esfuerzo de carácter regional para el estudio sobre democracia y cultura política en Centroamérica, ha sido promovido por el Programa Centroamericano para la Sostenibilidad Democrática (PROCESOS): El sentir democrático. Estudios sobre la cultura política centroamericana, (Rodríguez, et al, 1998).

El Proyecto de Investigación regional de PROCESOS ha planteado que para que un régimen político democrático sea sostenible, es decir, que esté en posibilidades de reproducir las condiciones que le permiten continuar existiendo y desarrollándose, se requiere que ciertas condiciones funcionales de una democracia estén presentes (Rustow, 1970), siendo éstas: (a) la existencia de un proyecto nacional de desarrollo que sea inclusivo de todos los miembros de la sociedad; (b) la generación de consensos y el manejo de los disensos, en el contexto del proyecto nacional; (c) institucionalidad estatal eficaz, capaz de responder ante las demandas de la sociedad; y (d) el desarrollo de una cultura política democrática.

Se debe distinguir entre las condiciones genéticas y las condiciones funcionales para la existencia de los regímenes políticos. Las primeras son las que hacen posible el surgimiento de una democracia; mientras que las segundas son las que le permiten seguir existiendo y reproduciéndose a lo largo del tiempo.

En el marco de referencia de PROCESOS, el elemento central de la cultura cívica es la legitimidad de la institucionalidad democrática. Sólo puede ser sostenible la democracia en la medida en que exista un consenso sobre la legitimidad de las instituciones de gobierno, sobre la calidad de la representación política y sobre las normas democráticas.

Un tercer esfuerzo ha sido realizado por dos instituciones que se han venido especializando en estudios de opinión pública, y que han abordado en algunas investigaciones de carácter académico, temas vinculados con la cultura política. Es el caso del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) en el caso de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" en El Salvador; y del Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN).

En un trabajo reciente de José Miguel Cruz (2001) se analiza el impacto de las elecciones en la cultura política salvadoreña. En este trabajo, Cruz nos lleva «desde la opinión de la gente», del optimismo de los momentos iniciales tras la firma de los Acuerdos de Paz al creciente pesimismo debido a la falta de cumplimiento de las expectativas generadas.

En una línea similar se inscribe un ensayo reciente del IEN, en el cuál se analiza el tema de la cultura política democrática en Nicaragua, introduciendo como argumento central que "en la medida que un país se va apropiando, en forma sostenida, de la cultura política democrática, tendrá como resultado prolongados períodos de estabilidad, lo que constituye una base esencial para apuntalar los retos del

crecimiento, la equidad, la sostenibilidad y el desarrollo humano” (Delgado, 1997).

En este ensayo, Delgado (1997) caracteriza la cultura política tradicional de Nicaragua con base en los siguientes elementos: (a) los cambios de gobierno se convierten en cambio de régimen, (b) el centralismo, (c) el personalismo, (d) el feudalismo institucional, y (e) el cortoplacismo.

En un estudio previo del Instituto de Estudios Nicaragüenses, ya se había caracterizado la cultura política nicaragüense con base en los siguientes elementos: (a) la tensión centralización del poder/lealtades al nivel primario, (b) la falta de pluralismo, (c) la existencia de una cultura administrativa del “feudalismo institucional”, y (d) problemas estructurales de gobernabilidad y cierta tendencia “anarquizante” (Oquist, 1993).

De manera paralela se ha desarrollado una cuarta tendencia de análisis de la cultura política desde una perspectiva no cuantitativa, es decir, introduciendo elementos y técnicas de análisis de carácter cualitativo.

En un estudio para el caso de El Salvador, se identifican los siguientes elementos que han caracterizado la cultura política: (a) el militarismo o el ejército como factor de poder, (b) el monopartidismo o la existencia de un “partido de Estado oficial”, y (c) la elección no competitiva. A los cuáles se agrega como nuevos elementos de la cultura política salvadoreña: (a) desmilitarización, (b) coexistencia política, y (c) competencia electoral (Roggenbuck, 1995).

En el caso de Nicaragua, ya en la década de los ochenta aparecen los estudios de Francois Houtart y Genevieve Lemercinier, que se enfocan en factores sobre la cultura política, tales como la religiosidad, para «entender los límites y posibilidades que establecía el factor cultural para la transformación revolucionaria» (Ortega Hegg, 2001).

Recientemente se han publicado dos obras importantes para el estudio sobre la cultura política en Nicaragua, más enfocados a la cultura política de las élites políticas y no necesariamente de la población. Se trata del estudio de Emilio Álvarez Montalván (1999) y de Oscar René Vargas (2000).

## **2. EL APOORTE DE LOS ESTUDIOS DE FLACSO**

La colección de libros reseñados en esta oportunidad es el producto final del proyecto de investigación: «América Central: Red institucional de apoyo al municipio y cultura política en torno a la descentralización», que fue coordinado a nivel centroamericano por FLACSO Programa El Salvador y contó con el apoyo de la Fundación Ford.

La investigación se realizó entre 1998 y el año 2000, publicándose los libros a comienzos del 2001. El estudio ha abarcado los casos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica; en un quinto volumen se presenta una visión comparativa de los principales hallazgos del estudio. Es de lamentar que el estudio no haya incluido el caso de Honduras, con lo cual se hubiera completado toda la región.

En el apartado anterior se ha presentado una breve revisión de la evolución de los estudios sobre cultura política y democracia en la región centroamericana. Un común denominador de esos estudios, ha sido que se han enfocado en el nivel nacional de gobierno. Uno de los aportes principales del estudio regional de FLACSO Programa El Salvador, es introducir una reflexión sobre la cultura política y la democracia desde la perspectiva de los gobiernos locales. En este sentido, se exploran las percepciones y valoraciones sobre los niveles nacional y local de gobierno, se introduce el tema del conocimiento y actitudes sobre el proceso de la descentralización, y se incursiona en el tema de la participación ciudadana. Además, se incluyen algunas

reflexiones sobre la caracterización de la cultura política en relación con los sistemas políticos.

Un segundo aspecto a destacar en esta colección de estudios, es que el diseño de la investigación ha contemplado la utilización de dos instrumentos metodológicos, uno de carácter cuantitativo y otro de carácter cualitativo:

- (a) La realización de una encuesta nacional de opinión pública aplicada en cada país, con muestras nacionales que tienen un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 2.6%. En total, se han entrevistado a 5,323 centroamericanos. Por cierto, el diseño del marco muestral y de la encuesta permiten la comparación de los resultados entre los cuatro casos analizados.
- (b) La realización de entrevistas abiertas como herramienta de exploración cualitativa con actores claves, con el propósito de obtener insumos de dirigentes políticos, líderes de opinión, tomadores de decisión, funcionarios del gobierno central y alcaldes.

## **Precisiones conceptuales**

Los estudios de FLACSO reconocen las dificultades conceptuales y de operacionalización que presenta el concepto de cultura política, razón por la cual se sugiere proceder con un poco más de cautela, en el sentido de entender y asumir que investigaciones como la realizada tienen necesariamente un carácter exploratorio. Por lo tanto, lejos de partir de una sólida formulación teórica que lo sustente, de lo que se trata es de trabajar con una definición mínima y básica de lo que se entiende por cultura política para analizarla en relación con el tema de los Gobiernos Locales y la Descentralización en América Central. Precisamente, es a partir de la definición del concepto de cultura política que los investigadores construyen el objeto de estudio.

En el estudio se entiende por cultura política «el conjunto de actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones compartidos en diversos grados por los miembros de una sociedad, con relación al poder, a las instituciones y normas que regulan el funcionamiento del Estado y la forma de relacionarse que tiene la población con este último, y que establecen el contexto en el cual se genera el pensamiento y sentimiento de la ciudadanía (socialización)” (Córdova, 1999).

Por otra parte, en estudios anteriores realizados por FLACSO Programa El Salvador, se ha utilizado el siguiente concepto de descentralización: “proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios” (Córdova, 1997; Orellana, 1997; Ortega Hegg, 1997; Gálvez, 1997).

A partir de los conceptos de cultura política y descentralización utilizados, se delimita el alcance del estudio sobre la cultura política en relación con el funcionamiento del Estado, entendida como el conjunto de actitudes, valores y creencias en torno a los niveles de gobierno nacional y local, así como representaciones sobre el ejercicio del poder, y los valores y actitudes sobre las instituciones claves del sistema político.

## **La estructura de los libros**

Cada uno de los libros nacionales se ha estructurado en torno a nueve capítulos, que pueden ser agrupados en tres partes. En la primera se abordan aspectos de carácter introductorio, como la metodología utilizada, en el capítulo primero se presentan algunas reflexiones sobre el estudio de la cultura política; y en el segundo se explica brevemente el



marco Legal e institucional del municipio y la descentralización del Estado.

La segunda parte presenta los hallazgos con relación a la cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización. En el capítulo tercero se abordan las relaciones del ciudadano con el Gobierno Central y los Gobiernos Locales; mientras que en el cuarto se analizan los niveles de satisfacción con la prestación de los servicios públicos; y en el quinto se presentan las actitudes y valoraciones sobre la participación ciudadana. En el capítulo sexto se analizan a nivel más específico los conocimientos y actitudes sobre el proceso de la descentralización.

En una tercera parte se caracterizan algunos aspectos de la cultura política de los sistemas políticos de estos países. En el capítulo séptimo se aborda el tema de los valores y actitudes sobre las instituciones claves del sistema político, y en el octavo se analizan las representaciones sobre el ejercicio del poder.

En el último capítulo se presentan las conclusiones principales en cada uno de los casos nacionales, resultado del análisis de los aspectos tanto cuantitativos como cualitativos de la investigación.

### **3. ALGUNOS DE LOS HALLAZGOS PRINCIPALES**

En este apartado quisiera destacar algunos de los hallazgos principales en torno a cuatro temas: la relación de los ciudadanos con los distintos niveles de gobierno, la participación ciudadana en los gobiernos locales, el conocimiento, opiniones y actitudes en torno a la descentralización y la disyuntiva entre centralismo y descentralización.

## Relación de los ciudadanos con los distintos niveles de gobierno

Durante la década de los ochenta y noventa, se ha desarrollado un proceso de revalorización de los gobiernos locales en la región centroamericana, como resultados de tres grandes procesos. En primer lugar, la finalización por la vía negociada de los conflictos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que dieron un impulso a los procesos de transición a la democracia. En esta perspectiva, las elecciones han venido evolucionando hasta ser consideradas como elecciones libres y competitivas. Es así como se ha señalado que: "En las elecciones realizadas en la década de los noventa, ya nadie ha planteado la realización de fraudes electorales y los perdedores han reconocido su derrota; aunque debe señalarse que todavía persisten algunos problemas técnicos (...) en las nuevas elecciones, ya la ciudadanía centroamericana acude a votar con la certeza de que la voluntad popular expresada en las urnas será respetada" (Maihold y Córdova, 2001).

En segundo lugar, en el marco de estos procesos de transición democrática se ha venido estableciendo la autonomía de las municipalidades, en sus ámbitos financiero, político y administrativo. La base de la autonomía quedó definida en las Constituciones Políticas que se promulgaron en la década de los ochenta (Honduras, 1982; El Salvador, 1983; Guatemala, 1986; y Nicaragua, 1987); y esto fue desarrollado en las nuevas leyes y códigos municipales (El Salvador, 1986; Nicaragua, 1988; Guatemala, 1988; y Honduras, 1990).<sup>3</sup>

---

3 Para una visión sobre la transformación en el marco legal e institucional de las municipalidades en Centroamérica, véase: Córdova Macías, 1996.

En tercer lugar, el incipiente proceso de modernización político-administrativa de la capacidad de gestión de las municipalidades en Centroamérica.<sup>4</sup>

Sin embargo, estos avances han encontrado tres grandes limitaciones. Una primera expresada en torno a la atomización municipal. Hoy en día, si consideramos los cinco países tradicionales de Centroamérica y Panamá, tenemos que la región cuenta con 1,187 municipios. Una segunda limitante está referida a la persistencia de las debilidades en la capacidad de gestión de las municipalidades (Orellana, 1997; Ortega Hegg, 1997; Gálvez y Camposeco, 1997). La tercera se refiere a la persistencia de las dificultades para el ejercicio efectivo de la autonomía municipal.

Al hacer un balance del proceso de desarrollo municipal se ha señalado que "no cabe duda que en los últimos años se han dado pasos significativos para otorgar más protagonismo y peso específico a los municipios que, efectivamente, tienden a recuperar algunos niveles de autonomía política, administrativa; aunque todavía no alcanza la consistencia necesaria en cuanto a los contenidos de la autonomía económica y financiera y el desarrollo de su capacidad técnica de gestión" (García, 2001).

Partiendo de esta revalorización del ámbito local y de los gobiernos municipales, es preciso retomar un elemento que ha sido destacado en los cuatro informes nacionales de este estudio sobre la cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización: la percepción de mayor cercanía que tienen los ciudadanos de su relación con el gobierno local. En este caso, hay diferentes comportamientos entre los países. Nicaragua y Guatemala exhiben un alto nivel de conocimiento del nombre del alcalde, con prácticamente 7 de cada 10 encuestados identificando el nombre del edil. El

---

4 Al respecto, véase: Orellana, 1997; Ortega Hegg, 1997; Gálvez y Camposeco, 1997.

Salvador se encuentra en una posición intermedia, con alrededor de la mitad reconociendo el nombre del alcalde. Los costarricenses exhiben el nivel más bajo de conocimiento de su alcalde, lo cual puede ser explicado en parte porque hasta hace poco el ejecutivo municipal no era elegido directamente por la población, sino que era nombrado por el Concejo Municipal. En 1998 se promueve una reforma al Código Municipal y Electoral para sustituir la figura del ejecutivo municipal por la de alcalde municipal, el cual va a ser elegido popularmente a partir del 2002.

En los cuatro países el gobierno municipal tiende a ser evaluado como el agente que mejor ha respondido a los problemas de la comunidad. En segundo lugar resulta evaluado el gobierno central, con diferencias importantes entre los países, que ordenados de mayor a menor se distribuyen de la siguiente manera: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Y en un distante tercer lugar se menciona a los diputados, que únicamente en el caso de Costa Rica obtienen una calificación relevante. Es preciso llamar la atención sobre el tercio de los centroamericanos que no siente apoyo por parte del Estado para resolver los problemas de las comunidades, se trate del gobierno local, del gobierno nacional o de los diputados.

No obstante la cercanía y la evaluación relativamente positiva sobre el trabajo realizado y el trato recibido por parte de los gobiernos municipales, se observa una tendencia bastante deficitaria sobre la percepción acerca de la representación de los intereses personales en el gobierno local: casi 7 de cada 10 centroamericanos sienten que sus intereses personales están poco (36,5%) o nada (29,9%) representados en el gobierno local. En términos de países, Guatemala expresa una valoración más positiva, seguido por El Salvador, luego Costa Rica, y en un distante cuarto lugar está Nicaragua.

En cada uno de los países de la región hay una importante discusión acerca del fortalecimiento de los gobiernos locales y la descentralización o sobre la continuidad del centralismo estatal. En esta colección de estudios, los encuestados favorecieron con sus opiniones una valoración más positiva sobre la capacidad de los gobiernos municipales para hacer mejor las cosas que el gobierno nacional. Costa Rica es el país más favorecido con esta opinión, seguido por Nicaragua y Guatemala en una segunda posición, y El Salvador en una tercera posición.

Frente a la disyuntiva si se deben otorgar más obligaciones y dinero a las municipalidades o dejar que el gobierno central asuma más asuntos y servicios municipales, los encuestados están a favor de un mayor protagonismo de las municipalidades. Esta opinión es más fuerte en los casos de Costa Rica y Nicaragua; mientras que en los casos de Guatemala y El Salvador, aunque la valoración es favorable hacia las municipalidades, se observa una opinión más dividida.

En la actualidad existe un debate en la región acerca de si los servicios públicos municipales deben ser tratados como mercancías, es decir, que solo acceden a ellos los que pagan. El punto en discusión es la exclusión de importantes sectores de la población del acceso a estos servicios, por no tener la capacidad de pago. En los estudios se reporta que 7 de cada 10 entrevistados rechazan el tratamiento de la prestación de los servicios públicos como mercancías.

## **La participación ciudadana en los gobiernos locales**

Existe evidencia cada vez mayor de que la democracia comienza de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo. El estudio reciente de Robert Putnam en Italia ha establecido un caso persuasivo de que los gobiernos locales juegan un

papel crucial en, según sus palabras, "hacer que la democracia funcione" (Putnam, 1993).

La forma más antigua de participación ciudadana directa en el gobierno local se deriva de la tradición española del "cabildo abierto" o una reunión abierta con el pueblo. Durante la era colonial, dichas reuniones eran la única forma en que los colonizados podían expresar públicamente sus demandas. Con la Independencia, los "cabildos abiertos" se atrofiaron en muchos países, aunque en algunos permanecieron como parte de la estructura institucional. En los años recientes, los gobiernos en América Latina han tratado de reactivar esta práctica con diversos grados de éxito.

En la colección de estudios se puede observar que en la región centroamericana hay una amplia variación entre los países, con El Salvador y Nicaragua con un nivel relativamente alto de conocimiento del cabildo, y Guatemala y Costa Rica con un nivel bajo. Esto sin duda tiene que ver con la frecuencia de los cabildos en los dos primeros países, comparada con una menor regularidad en los dos últimos.

Los estudios reportan los sorprendentemente bajos niveles de asistencia a los cabildos. Por cierto, en cada país, con excepción de Costa Rica, los ciudadanos que viven en municipios pequeños (con una población menor de 20,000 habitantes), participan con niveles significativamente mayores que aquellos que viven en localidades más grandes. Una hipótesis a explorar es que en los municipios pequeños y rurales, los ciudadanos ven a sus gobiernos locales como más centrales en sus vidas debido a la común ausencia de la autoridad del gobierno central.

Esto nos presenta una gran paradoja que deberá ser enfocada en futuras investigaciones: por una lado, una alta valoración sobre la importancia y necesidad de la participación ciudadana, y por el otro, la existencia de bajos

niveles de participación real de la población en los espacios o mecanismos institucionales.

## **Conocimiento, opiniones y actitudes en torno a la descentralización**

Con relación al tema de la descentralización, es oportuno retomar lo que nos dice Boisier (1991) al respecto de la brecha entre el discurso y la realidad: «[la descentralización] es un tema que goza -al igual que otros como libertad, democracia o familia- del privilegio de que prácticamente nadie se declare en contra, pero goza también de otro privilegio: pocos se comprometen efectivamente con él». En este sentido, el análisis de las políticas de descentralización en los países de América Central pone en evidencia que después de 20 años de retórica, no sólo se ha hecho muy poco, sino que todavía no se cuenta con una Política Nacional de Descentralización, ni con una estrategia que establezca con claridad sus metas, las fases y sus medios.

A pesar de la amplia retórica de algunos gobiernos a favor de la descentralización en el marco de la reforma del Estado, es muy limitado el avance logrado en esta materia. Más bien se han creado comisiones y presentado propuestas gubernamentales, sin que se hayan producido avances sustantivos en la promoción de un proceso de descentralización (Gálvez y Camposeco, 1997; Orellana, 1997; Ortega Hegg, 1997; y Rivera, 1997). Es en el ámbito sectorial, sobre todo en la educación y la salud, donde se han impulsado algunas experiencias piloto en los últimos años. En el período 1990-1999 «se han estado desarrollando experiencias a nivel sectorial que combinan distintas modalidades de descentralización con desconcentración participativa, administración delegada, descentralización funcional, descentralización por colaboración y sobre todo una tendencia muy fuerte a la privatización» (Córdova, 1997).

En la década de los noventa se observan propuestas de organizaciones de la sociedad civil, y un mayor protagonismo de las gremiales de alcaldes en la promoción del fortalecimiento municipal y la descentralización.<sup>5</sup> Sin embargo, el proceso de descentralización en la región centroamericana no avanza, fundamentalmente por la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales.

Un hallazgo importante es que los centroamericanos encuestados exhiben un conocimiento relativamente bajo sobre el tema de la descentralización: prácticamente 3 de cada 10 personas han oído hablar sobre el tema. Sin embargo, decimos relativamente bajo, por que al momento de evaluar este nivel de conocimiento, se debe señalar que una de las debilidades que ha tenido la discusión y propuestas sobre la descentralización, es que no han sido divulgadas a la población, para que se entiendan las ventajas que tendría para los ciudadanos.

La descentralización ha sido un tema manejado por un grupo muy pequeño de técnicos y políticos, inducido desde arriba; sin que hasta la fecha se haya podido crear una demanda en la población. La sociedad civil no entiende ni está preocupada por entender el tema de la descentralización, pues es algo que se percibe como muy lejano y distante de la vida cotidiana de los ciudadanos.

A pesar del bajo conocimiento, los centroamericanos tienen la intuición o percepción de que la descentralización es algo que los va a beneficiar; y la mayoría lo considera un tema importante. No obstante esta valoración positiva, predomina la opinión de que la descentralización debería ser un proceso gradual.

---

5 Véase: Ortega y Wallace, 2000.



Los encuestados no quieren que únicamente se descentralice hacia las alcaldías, sino que prefieren que se descentralice hacia la municipalidad y los vecinos, es decir, la opinión mayoritaria (6 de cada 10 personas) es que se descentralice hacia el aparato político-administrativo (alcaldía) pero con participación de la ciudadanía.

## **La disyuntiva entre centralismo y descentralización**

La política latinoamericana tiene una larga tradición de control centralista. La mayoría de presupuestos nacionales están absorbidos por los gobiernos centrales, dejando poco para el resto de la población. Los estudios incluyeron una serie de cinco ítems midiendo directamente el grado en el cual la gente cree que el Estado debe jugar un papel mayor o menor en sus vidas. Los resultados del análisis factorial (Córdova y Seligson, 2001) revelan dos dimensiones. La primera, consiste claramente en una dimensión que llaman "Estado intervencionista", en la cual la imagen del Estado es de una institución que resuelve todos los problemas individuales. La segunda es una evaluación de la "eficiencia del Estado".

Diferencias importantes separan a Costa Rica de las otras naciones. En términos de la pregunta acerca de si el estado debe proveer servicios públicos gratis, solamente los costarricenses expresan algunas dudas, aunque el promedio general está en el extremo positivo del continuo. En términos de una pregunta más general sobre el papel del Estado en la solución de problemas del pueblo, se reporta un patrón muy similar, pero aquí el promedio de los costarricenses está en el extremo negativo del continuo.

Los ciudadanos de Centroamérica apoyan un Estado fuerte para resolver las necesidades de la gente, pero se

oponen firmemente al uso de los recursos del Estado solamente a favor del partido ganador.

Con relación a la segunda dimensión del Estado analizada, se observa que los centroamericanos creen que el Estado es un mal administrador y prestador de los servicios. Pero estos hallazgos generales demuestran que mientras los centroamericanos creen que el Estado debe ser intervencionista, también creen que sus gobiernos centrales realizan un trabajo deficiente en la entrega de servicios. Así, tenemos aquí una contradicción fundamental acerca de la democracia en Centroamérica, con ciudadanos que desean que el Estado haga más, pero al mismo tiempo dicen que realiza un mal trabajo con lo que ya hace.

¿Cómo pueden los ciudadanos resolver esta contradicción? La respuesta es hacer que el gobierno local se haga cargo de algunos servicios. La mayoría de los ciudadanos creen que el gobierno local realiza un mejor trabajo que el gobierno central y favorecen un mayor protagonismo de las municipalidades. Este hallazgo proporciona un firme apoyo a una nueva dirección en la gestión gubernamental hacia el nivel local. De acuerdo con la colección de estudios esto es lo que los ciudadanos quieren en Centroamérica.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

Alvarez Montalván, Emilio. 1999. Cultura Política Nicaragüense. Managua, Nicaragua, Ediciones de PAVSA.

Boisier, Sergio. 1991. "La descentralización: un tema difuso y confuso". En: Dieter Nohlen (comp.). Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América Latina. Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

Córdova Macías, Ricardo. 1999. «Una aproximación teórico-metodológica para el estudio sobre la cultura política en torno a la descentralización en Centroamérica». San Salvador, Mimeo.

Córdova, Ricardo. 1997. Las políticas y propuestas de descentralización y desconcentración en Centroamérica. En: Ricardo Córdova Macías (coordinador). Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Córdova Macías, Ricardo. 1996. "La participación ciudadana en el Gobierno Local Centroamericano". En: Ricardo Córdova Macías y Manuel Ortega Hegg. Centroamérica: Gobierno Local y participación ciudadana en Nicaragua. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Córdova Macías, Ricardo y Günther Maihold. 1995. Cultura Política y Transición Democrática en Nicaragua. Managua, Fundación Friedrich Ebert, FUNDAUNGO, Instituto de Estudios Nicaragüenses y Centro de Análisis Socio Cultural.

Cruz, José Miguel. 2001. ¿Elecciones para qué? El impacto del ciclo electoral 1999-2000 en la cultura política salvadoreña. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Dalton, Russell J. 1996. Comparative Politics: Micro-behavioral Perspectives. En: Robert E. Goodin. And Hans-Dieter

Klingemann (edited). A New Handbook of Political Science. Oxford University Press.

Delgado Romero, Rodolfo. 1997. Por una cultura política democrática en Nicaragua. Mimeo, Instituto de Estudios Nicaragüenses.

Gálvez Borell, Víctor y Roberto Camposeco. 1997. Guatemala. Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

García González, Daniel. 2001. La cuestión municipal en Centroamérica: un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado. San José, Costa Rica, Fundación DEMUCA:

Maihold, Gunther y Ricardo Córdova Macías. 2001. "Democracia y ciudadanía en Centroamérica". En: Ricardo Córdova Macías, Gunther Maihold y Sabine Kurtenbach (compiladores). Pasos hacia una nueva convivencia: Democracia y participación en Centroamérica. San Salvador, FUNDAUNGO, Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, e Instituto Ibero-Americano de Berlín.

Oquist Kelly, Paul. 1993. Nicaragua: su dinámica desde el análisis de la cultura política. Managua, Instituto de Estudios Nicaragüenses, mimeo.

Orellana, Víctor Antonio. 1997. El Salvador. Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Ortega Hegg, Manuel. 2001. Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización. Nicaragua. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Ortega Hegg, Manuel y María Guadalupe Wallace. 2000. Centroamérica. Descentralización y Asociacionismo Municipal. Managua, CASC-UCA.

Ortega Hegg, Manuel. 1997. Nicaragua. Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Putnam, Robert D. 1993. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press.

Rivera Araya, Roy. 1997. "Diez años de propuestas y ensayos de descentralización en Costa Rica: el difícil tránsito de la enunciación discursiva a la aplicación de políticas". En: Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.

Rodríguez, Florisabel, Silvia Castro y Rowland Espinoza (editores). 1998. El sentir democrático. Estudios sobre cultura política centroamericana. San José, PROCESOS-Editorial Fundación UNA.

Roggenbuck, Stefan (ed.). 1995. Cultura Política en El Salvador. San Salvador, Fundación Konrad Adenauer.

Rustow, Dankwart. 1970. Transitions to Democracy: toward a dynamic model. Comparative Politics. (April).

Seligson, Mitchell A., José Miguel Cruz y Ricardo Córdova Macías. 2000. Auditoría de la Democracia. El Salvador 1999. San Salvador, University of Pittsburgh-IUDOP-FUNDAUNGO.

Seligson, Mitchell A. 2000. Auditoría de la Democracia. Nicaragua, 1999. University of Pittsburgh.

Seligson, Mitchell A. 2000. La Cultura Democrática de los Guatemaltecos. Cuarto estudio 1999. Guatemala, Development Associates, University of Pittsburgh y ASIES.

Seligson, Mitchell A. 1998. La Cultura Democrática de los Guatemaltecos. Tercer estudio 1997. Guatemala, Development Associates, University of Pittsburgh y ASIES.

Seligson, Mitchell A. 1998. Valores democráticos en Nicaragua: 1991–1997. Mimeo, University of Pittsburgh.

Seligson, Mitchell A. 1996. La cultura política en Nicaragua: Transiciones, 1991-1995. Mimeo, University of Pittsburgh.

Seligson, Mitchell A. 1996. La Cultura Democrática de los Guatemaltecos. Segundo estudio. Guatemala, Development Associates, University of Pittsburgh y ASIES.

Seligson, Mitchell A. y Ricardo Córdova Macías. 1995. El Salvador: de la guerra a la paz. Una cultura política en transición. San Salvador, FUNDAUNGO, University of Pittsburgh e IDELA:

Seligson, Mitchell A., Joel Jutkowitz, Dinorah Azpuru de Cuestas, Max Eduardo Lucas. 1995. La cultura democrática de los Guatemaltecos. Resumen. Guatemala, ASIES.

Seligson, Mitchell A. y Ricardo Córdova Macías. 1992. Perspectivas para una democracia estable en El Salvador. San Salvador, Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Vargas, Oscar-René, 2000. El Síndrome de Pedrarias. Cultura Política en Nicaragua. Managua, Nicaragua, Centro de Estudios de la Realidad Nacional.