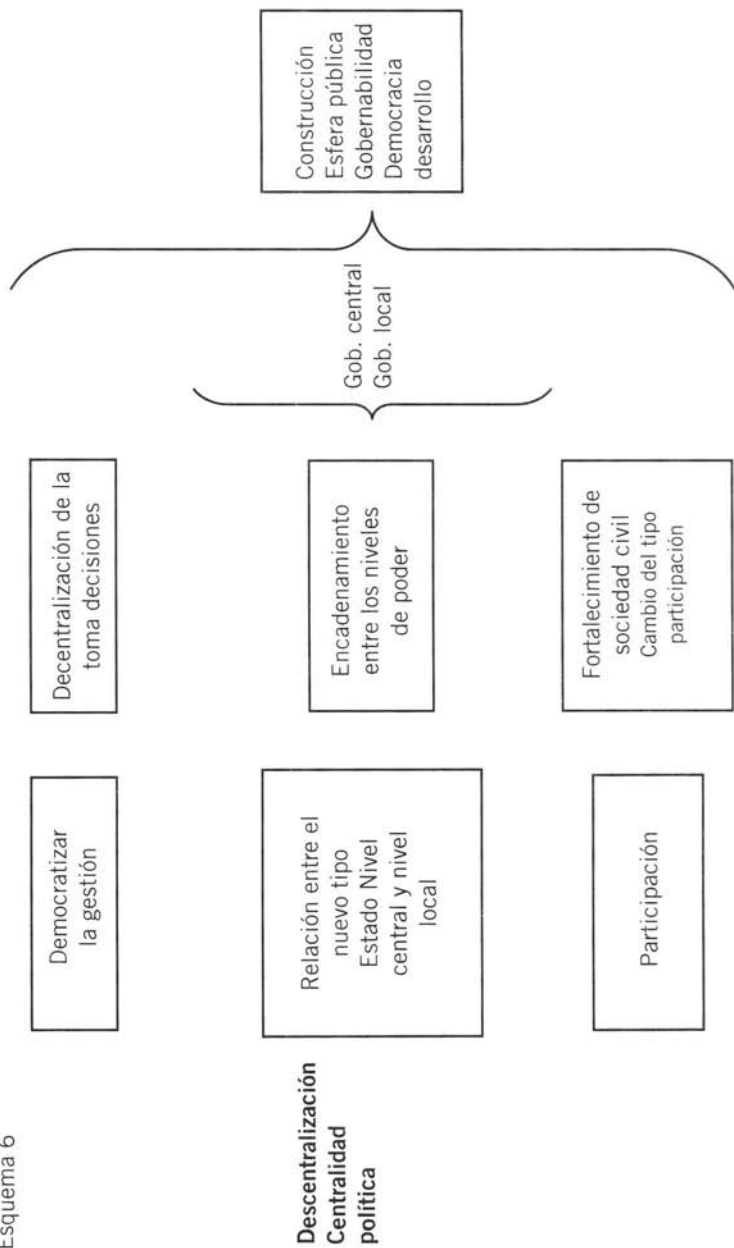
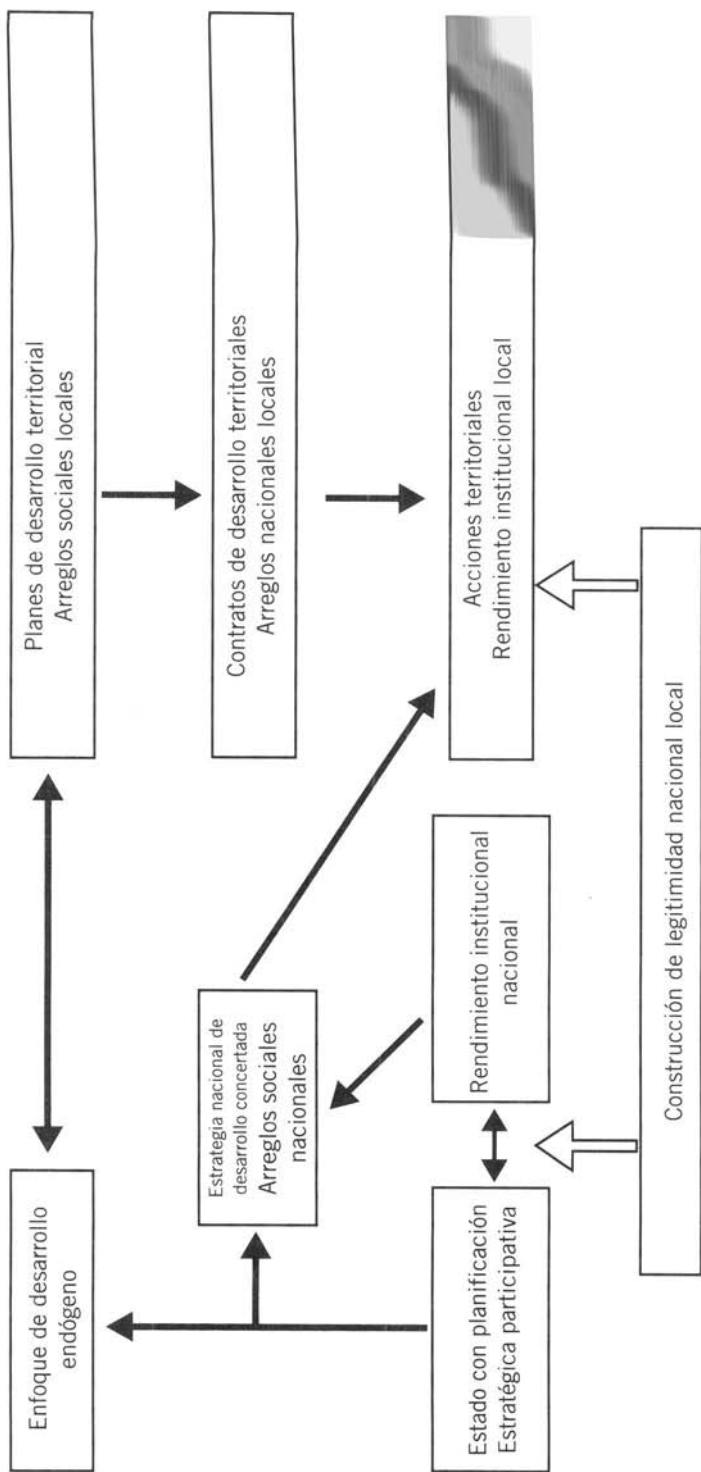


Esquema 6



Esquema 7





CONFEDELCA

CONFERENCIA CENTROAMERICANA POR LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y EL DESARROLLO LOCAL

Parte II

**LA DESCENTRALIZACIÓN
DE LOS ESTADOS
CENTROAMERICANOS
(1980-2004)**



 **CONFEDELCA**
CONFEDERACIÓN DE ESTADOS DE CENTROAMÉRICA

Introducción

En los Estados centroamericanos existen únicamente dos ámbitos de gobierno: el nacional y el municipal. En la provincia o departamento no existe gobierno, sino una desconcentración de la administración central, poco articulada a un concepto moderno de la gestión del Estado. También, de la administración central se deriva la descentralización funcional de competencias específicas, generalmente con jurisdicción en todo el territorio del Estado. La administración de justicia es totalmente centralizada, a lo más que se llega es a la desconcentración de algunas competencias hacia ciertos territorios del Estado.

A diferencia de otros Estados, en Centroamérica no están reguladas constitucionalmente las competencias exclusivas de cada ámbito de gobierno y de administración, a pesar de que, por lo mismo, podría resultar más simple.

La existencia de únicamente dos ámbitos de gobierno ha resultado disfuncional para dos países de características multiétnicas y sociolingüísticas muy particulares, como son Nicaragua y Guatemala.

A partir de las transiciones políticas iniciadas a principios de la década de los ochenta, los países centroamericanos han vivido un variado proceso de descentralización política-territorial, el cual va afirmándose progresivamente en la región, aunque con muchos rezagos democráticos e institucionales, comparado con los países que mejor han institucionalizado estos procesos.

Este estudio pretende situar en una dimensión histórica y, a la vez, en una visión actual y prospectiva los procesos de descentralización, que son vistos como aspectos sustantivos

para el avance de la democracia y el logro de la gobernabilidad nacional y regional. De ninguna manera se pretende agotar los temas, sino más bien formularlos y provocar otras opiniones que enriquezcan el diagnóstico y las propuestas.

1. Conceptos y paradigma de la descentralización en Centroamérica

En la primera década del siglo XXI, los seis países de Centroamérica¹ han avanzado un poco en construir un paradigma de descentralización política-territorial, con diferencias significativas en el grado de avance en cada realidad nacional.

Si comparamos la realidad empírica de los países con el modelo teórico de la descentralización político-territorial, se puede decir, a grandes rasgos, que los países más avanzados de Centroamérica (Guatemala y El Salvador) no pasan, como mucho, del 40 % de lo que han logrado los países democráticos más avanzados en Europa Occidental. Tal situación se debe a los factores estructurales que impiden la existencia de economías desarrolladas y democracias sólidas, así como a la debilidad estructural, financiera y política de los Estados centroamericanos; también, tiene un peso enorme la herencia de la cultura de los regímenes autoritarios y, dentro de éstos, la herencia del centralismo presidencialista y la concentración del poder de decisión en las ciudades capitales.

Por ahora, el autor se ocupará de estos dos temas para dar una visión general; luego, pasará a los aspectos que constituyen tendencias del proceso de descentralización; al final, concluirá con la exposición analítica de la situación actual.

1. *Belice es también parte de Centroamérica, pero no se incluye en este informe por falta de información.*

El paradigma de la descentralización política-territorial y las realidades centroamericanas

Hablar de descentralización en una sociedad democrática es hablar de la descentralización política, es decir, de la autonomía política de las entidades locales y las regionales; o bien, de los Estados (si se trata de un Estado federal) que integran territorialmente a los Estados democráticos, sean estos unitarios o federales. Es hablar del derecho de los ciudadanos/as a elegir su propio gobierno, en su territorio, y, a la vez, gozar de una serie de normas del derecho constitucional que vigilan y protegen el derecho a la autonomía.

Ruiz Robledo dice que la autonomía no es poder originario, ni es tampoco mera descentralización administrativa; la autonomía de la que hablamos es una *descentralización política*. Afecta al problema de la integración política del Estado. Por ello, ha de tener una base constitucional.²

En Centroamérica, todos los Estados han incorporado el concepto de la autonomía dentro de sus constituciones políticas, lo que implica que tal autonomía es parte de su integración política. No obstante, la fuerza y la autenticidad del contenido de la misma en los textos constitucionales es variable, con indicadores de mayor a menor calidad para este concepto. Por ahora, se profundizará en este análisis.

Dada la enorme importancia que tiene la descentralización política para la democratización de los Estados, veremos las características que le son propias, a través de un análisis preliminar de cómo las mismas se presentan en la realidad centroamericana.

2. Ruíz Robledo, A.: *El Estado Autónomo*. Instituto de Administración Pública (INAP) - Centro de Estudios Municipales y de la Cooperación Internacional (CEMCI). Granada, España, 1989.

Primera. Todo ente descentralizado cuenta con un gobierno de elección popular, democrática. Lo que caracteriza a un proceso de descentralización es una estructura deliberante y representativa, un gobierno de elección popular democrática con facultades legislativas y ejecutivas. Se trata del autogobierno, entendido como la facultad del ente descentralizado (el municipio, la región, la comunidad autónoma) de dotarse a sí mismo de sus gobernantes, reconociendo en los sujetos sociales del territorio (los ciudadanos/as) el derecho de elegirlos libre y democráticamente.

Centroamérica es una región de Estados unitarios centralizados, de regímenes presidencialistas.³ La elección popular de gobiernos locales es una característica del siglo XX; se inicia primero en Guatemala (1945) y en El Salvador (1945). Pero, la persistencia de los regímenes autoritarios en esos países impidió que los gobiernos democráticos en los municipios se consolidaran. No obstante, en el caso de Guatemala, las bases políticas que sentó la Revolución de Octubre de 1944 aún perduran, como parte de la autonomía municipal; se conserva como una conquista popular que ha implicado grandes sacrificios a los pueblos de Guatemala, dentro de los que también se incluye a los pueblos indígenas.

En general, en Centroamérica, la existencia de gobiernos municipales por medio de elecciones democráticas es parte y resultado de la transición política, que se inicia en la década de los 80 y que ha transcurrido progresivamente en cada país.

Se observa que El Salvador y Nicaragua cuentan con elecciones municipales separadas de las elecciones generales; en tanto,

3. *En 1838 fue sepultada la República Federal de Centroamérica (la Federación centroamericana), que duró apenas 14 años (1824-1838).*

Honduras, Guatemala y Panamá tienen elecciones generales que incluyen, en un mismo proceso, la elección presidencial, la de diputados y la de alcaldes y demás miembros de las corporaciones municipales. Mientras que Costa Rica⁴ está en una situación de transición por el carácter más reciente de la elección de alcaldes –en elecciones separadas de las generales–, pero la elección de regidores sigue siendo parte de las elecciones generales. Y el alcalde continúa existiendo como una figura administrativa, sin ser una autoridad política como en el resto de países centroamericanos. Panamá es un caso muy particular, pues también la figura del alcalde es de autoridad administrativa; pero, en ese país, la elección de autoridades locales desciende al nivel del corregimiento: es un modelo descentralizado más democrático, en términos políticos.

En la Tabla 1, vemos diferencias claras en el surgimiento de gobiernos democráticos municipales. Guatemala es el país con mayor antigüedad; Costa Rica, el más reciente. En la década de los 90, del siglo XX, se produce la modernización del Estado en materia del régimen municipal con autonomía. También, se dan variaciones significativas en cuanto al número de años que dura cada gobierno: El Salvador, tres años; Honduras, Guatemala y Costa Rica, cuatro años; Nicaragua y Panamá, cinco años. Además, en la mayoría de regímenes políticos hay reelección de los gobiernos locales.

4. *En Costa Rica, además de que las elecciones municipales separadas de las generales solamente aplican para la elección de alcaldes, la figura del alcalde también es nueva. Sólo se incorpora al gobierno del municipio después de la primera elección de alcaldes, del 2 de diciembre de 2002. Anteriormente, en su lugar estaba la figura del Ejecutivo municipal, nombrado por los regidores, que eran electos, aunque no gozaban de representación nominal en las elecciones.*

TABLA 1

CENTROAMÉRICA: Aspectos básicos de la elección democrática de los gobiernos municipales por país desde la transición política de los años 80 del siglo XX

CLASE DE ELECCIONES	Primera elección democrática	Duración del gobierno municipal	Existe reelección	Figura del alcalde como autoridad
ELECCIONES SEPARADAS				
El Salvador	1994	3 años	Sí	Autoridad de gobierno y administración
Nicaragua	1995	5 años	Sí	Autoridad de Gobierno y administración
Costa Rica	2002 (Sólo alcaldes)	4 años	Sí	Autoridad administrativa
ELECCIONES GENERALES				
Guatemala	1985	4 años	Sí, indefinida	Autoridad de gobierno y administración
Honduras	1983	4 años	Sí	Autoridad de gobierno y administración
Panamá	1994	5 años	Sí	Autoridad administrativa

Fuente: Elaboración personal

La tabla anterior está simplificada al máximo, pues los contextos políticos han cambiado mucho desde mediados del siglo XX, con periodos de ascenso y decadencia del régimen municipal, lo cual ameritaría un análisis específico.

Lo importante es que Centroamérica avanza hacia una descentralización política, que parte de lo más importante: gobiernos locales electos por mecanismos políticos democráticos, si bien en la región la cultura y los regímenes democráticos están en un proceso de lenta y difícil construcción y consolidación.

Por otra parte, todos los gobiernos municipales de Centroamérica tienen *facultades legislativas y ejecutivas*, aunque el contenido de las mismas es variable en cada contexto nacional.

Las funciones legislativas le corresponden a las corporaciones municipales (también llamados concejos municipales) integradas por los alcaldes, los concejales o regidores y los síndicos; las mismas también son elementos importantes del concepto de gobierno, dentro de su territorio; el alcance de estas funciones depende del marco de competencias que les corresponden a los municipios.

La distribución de las funciones ejecutivas es regulada por la corporación municipal y las ejerce el alcalde, por medio de la alcaldía y las dependencias del órgano ejecutivo de la municipalidad. Por lo general, las dependencias ejecutivas están bajo la autoridad administrativa del alcalde y bajo la autoridad política del concejo municipal. La naturaleza de las funciones ejecutivas está en razón del marco de competencias que establecen las leyes municipales; pero, también son importantes aspectos como las capacidades financieras y de los recursos humanos, y la naturaleza del municipio (ciudad, ciudad metropolitana, municipio rural, etc.).

En Centroamérica, el concepto de gobierno municipal autónomo, *con sus facultades legislativas y ejecutivas*, e

incluso judiciales en algunos de sus aspectos, se encuentra en proceso de construcción y modernización. Hacen falta grandes y visionarias políticas públicas de descentralización democrática del Estado para encaminar a profundidad tal concepto clave para el arraigo de la democracia local, sobre todo la democracia participativa en la gestión pública de los municipios.

Lo más importante en la construcción democrática local es la capacidad de gobernar, de tomar decisiones democráticas en el marco de la autonomía para hacer valer los derechos y deberes de los ciudadanos. Esa capacidad corresponde a momentos de desarrollo cualitativo de la cultura democrática, la cual aún es débil en el conjunto de la sociedad civil y en los partidos políticos.

Segunda. El ente autónomo descentralizado tiene la facultad de definir una política propia y de carácter global, sobre la diversidad de materias del desarrollo en el territorio local.

En los países centroamericanos, esta facultad propia de los municipios, comunidades autónomas, regiones y otros entes territoriales descentralizados difiere sustantivamente de las llamadas instituciones descentralizadas del Estado –también de base constitucional-, en las cuales éste delega una competencia o función específica, a la vez que conserva la potestad de nombrar a sus autoridades y de ejercer sobre ellas un control administrativo, técnico y político. Esas entidades descentralizadas tienen, sin excepciones, una especialización en determinada función (agua, energía, banca, seguridad social, etc.), y por lo general, su jurisdicción abarca a todo el territorio del Estado.

Por lo dicho, no gozan de autonomía política ni tienen jurisdicción sobre un territorio específico y, en consecuencia, no se someten a la evaluación popular por medio de las urnas.

En Centroamérica, la mayoría de las constituciones políticas le otorgan a los municipios la facultad de definir su política propia y de carácter global; esta facultad es de enorme trascendencia para el impulso a procesos de desarrollo local con carácter integral y sostenible, como base de una descentralización que se asiente en estructuras locales democráticas en lo económico, lo social, lo cultural y lo político.

Esa facultad de definir una política propia y de carácter global también es aplicable a otros entes descentralizados, como las regiones autónomas de la Costa Atlántica en Nicaragua, las comarcas indígenas en Panamá y las mancomunidades de municipios en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Los países más avanzados en la legislación constitucional, en cuanto a esta segunda característica de la descentralización política, son El Salvador y Guatemala.

Tercera. Las competencias del ente descentralizado territorialmente deben ser de carácter decisorio -autonomía en la toma de decisiones- en las materias sustantivas que les corresponden -competencias propias o exclusivas- y, a la vez, que les deben permitir participar en la toma de decisiones en materias que les afectan y que competen a ámbitos superiores del gobierno, aunque no sean de su competencia directa.

En todos los países existe algún grado de autonomía en la toma de decisiones en ciertas materias, aunque hay muchas diferencias entre los mismos por el distinto grado de avance de la descentralización o por el predominio de la cultura y los métodos de gobierno presidencialistas centralizados.

El punto nodal de esto es que en todos los países faltan diseños claros y precisos de la división de competencias propias y de competencias concurrentes, entre los ámbitos centrales y los ámbitos descentralizados. Por otra parte, las competencias propias de carácter exclusivo de los municipios, en este caso, son en algunos países más limitadas que en otros. En algunos casos no existen regulaciones que impidan que ámbitos superiores de administración del Estado anulen las decisiones de los municipios en determinadas materias.

Al hacer un balance general sobre esta característica en Centroamérica, los países más avanzados en la legislación sobre la materia son, en su orden: Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Honduras está en un proceso de transformación, pero lento; Costa Rica es el más rezagado, junto a Panamá.

Finalmente, los municipios casi nunca participan en las decisiones de programas y proyectos que son ejecutados en su territorio por instituciones del gobierno central, lo cual se debe no sólo a la falta de normas, sino a las actitudes del personal de las instituciones del gobierno central, o a la falta de interés y capacidad de las autoridades municipales. Este es un tema pendiente en la reforma de las competencias del Estado, dentro de los procesos de descentralización.

Cuarta. El ente descentralizado debe contar con la facultad y la capacidad de coacción para ejecutar las decisiones que tome. En este sentido, Ruiz Robledo -ya citado- afirma: “El concepto de autonomía va unido a la capacidad de producir un derecho propio, de dictar la propia ley, que lleva aparejada la posibilidad de aplicarla. Autonomía es autogobierno en el sentido amplio de la palabra”.

En coherencia con esta definición, las constituciones políticas de Centroamérica configuran la autonomía de los municipios,

como entes jurídico-políticos dotados de las facultades o funciones y de los órganos propios necesarios para crear un orden jurídico territorial propio, facultades de legislación y de gobierno que, en su estructura interna, las asemejan al Estado. Así es porque en el municipio coexisten las funciones legislativa, ejecutiva e incluso judicial.

En este aspecto, como ya se dijo antes, todos los municipios centroamericanos tienen funciones legislativas, con la facultad de producir un derecho propio en las materias que son de su competencia. También, cuentan con estructuras básicas para hacer cumplir sus propias leyes, por ejemplo: el Juzgado de Asuntos Municipales, en Guatemala.

En general, por una diversidad de factores, los municipios no desarrollan todas sus potencialidades para producir leyes propias. Aunque también sus capacidades de coacción son precarias.

Estos temas requieren de un vigoroso proceso de modernización de los municipios y las municipalidades.

Quinta. Los entes descentralizados cuentan con autonomía para la gestión pública en su territorio. Esta independencia comprende las facultades propias para planificar, programar, dirigir y ejecutar sus propias atribuciones, sin tutela alguna de los organismos del Estado; incluye, además, la autonomía para formular el presupuesto de ingresos y egresos, y controlar y evaluar su ejecución.

Esta característica está suficientemente desarrollada en la legislación sobre el régimen municipal en Centroamérica, como resultado de los cambios de la última década, sobre todo en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, países que presentan la mayor dinámica sociopolítica e institucional

sobre el tema. En los tres destaca la autonomía presupuestaria, de la que gozan los municipios. La diferencia la hace el grado de institucionalización que han alcanzado las transferencias fiscales del Estado y la capacidad de recaudación de ingresos propios, para darle valor efectivo a la posibilidad de la autonomía presupuestaria.

No obstante, la legislación es sólo un punto de partida, pues se requiere de procesos graduales, sostenibles y profundos para que la gestión pública municipal arraigue como una cultura permanente de los gobernados y los gobernantes en los municipios.

Sexta. Los entes territoriales descentralizados deben contar con autosuficiencia económico-financiera para gozar de verdadera autonomía. Ésta es característica que sólo puede ser factible si se dan simultánea y necesariamente dos condiciones irrenunciables y mutuamente complementarias:

- 1) De una parte *el derecho de los entes autónomos a recibir transferencias fijas exclusivas*, de las instituciones nacionales y de recibir transferencias de otros ingresos provenientes de su coparticipación tributaria.
- 2) De otra parte, *la potestad de gozar de autonomía tributaria* para dotarse de sus propios recursos económicos, lo cual incluye:
 - a) la facultad autónoma para normar y cobrar tributos o impuestos locales; y,
 - b) la facultad autónoma para definir las tasas o los precios de los servicios públicos locales.

En Centroamérica, este atributo de la descentralización es el más débil. Y es aquí en donde es más claro el indicador del gran centralismo y el presidencialismo de los Estados. La situación se presenta en la forma siguiente:

- 1) Solamente uno de los atributos de la autosuficiencia financiera se da en todos los países: el derecho a recibir transferencias del Estado.
- 2) Hace falta, en todos, la autonomía tributaria. Actualmente los municipios son dependientes de los gobiernos centrales en materia financiera, lo cual debilita la cultura tributaria de los ciudadanos y su compromiso con el financiamiento al desarrollo local en un marco de justicia tributaria.
- 3) Únicamente Guatemala tiene el mandato constitucional de promulgar un código tributario municipal (Constitución de 1985); pero, 18 años después, este código no ha sido aún promulgado, aunque la iniciativa de esta ley ya pasó por dos lecturas en el Congreso Nacional.
- 4) El derecho a recibir transferencias sólo existe con rango constitucional y se cumple de alguna manera, aunque con muy diferentes políticas, en Guatemala y Nicaragua. En Costa Rica también existe en la Constitución, luego de las reformas de 1997; pero, hasta el 2004 no se ha aplicado en ningún año.
- 5) En Honduras, las transferencias están contempladas en la Ley de Municipalidades. En El Salvador, las transferencias están reguladas en una ley específica. En Panamá, no existe una estructura jurídica clara en materia de transferencias.

- 6) Se dan enormes diferencias en los montos de las transferencias y en las responsabilidades de los órganos centrales encargados de hacerlas efectivas a los municipios.

En general, las instituciones del gobierno central administran el presupuesto del Estado. El gobierno tiene la facultad de decidir sobre el 92% de los recursos del Estado, en Guatemala; sobre el 95%, en El Salvador; y, en los demás países, sobre el 98% y, aún, hasta el 99%. Por el contrario, las municipalidades en Guatemala tienen el poder de decidir apenas sobre un 8% de todos los recursos del Estado; en El Salvador, sobre el 5%; en Nicaragua, sobre el 3%; en Honduras, sobre el 3%; y sobre menos del 2%, en Costa Rica y Panamá. En esas condiciones de gran centralización financiera, es inviable un verdadero proceso de democratización desde los espacios locales y regionales.

En la Tabla 2, se ilustra brevemente la situación en materia de transferencias. El caso de mayor interés en este tema es Guatemala, país que desde 1986 hace efectivo anualmente un porcentaje de ingresos corrientes a las municipalidades. No solamente lo ha incrementado, sino que ha mejorado notablemente el marco normativo para la asignación y distribución de las transferencias. Hasta 2004, el proceso guatemalteco lleva 18 años de estar en vigencia, de manera sostenida.

En este cuadro, los datos de la gran centralización financiera de los Estados centroamericanos, se expresan por sí mismos. Del presupuesto total, las instituciones de los gobiernos centrales disponen del 92% y más de todos los recursos del Estado; mientras, los municipios, cuando mucho, disponen del 8%, en Guatemala; del 5%, en El Salvador; del 2%, en Honduras y Nicaragua; o del 1%, en Costa Rica. La situación

es totalmente diferente a los países democráticos descentralizados, tanto de Europa como de América Latina, como veremos más adelante.

TABLA 2:

CENTROAMÉRICA: Aspectos básicos de las transferencias financieras por país a los municipios desde la transición política de los años 80 del siglo XX

TIPO DE REGULACIÓN Y PAÍS	Año de inicio y reformas	Porcentaje de las transferencias sobre ingresos corrientes	Ley que establece normas de asignación y distribución	% del presupuesto del Estado para las instituciones del gobierno central ⁵ (2004)
CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO				
Guatemala	1986 (8%) 1994 (10%) 1996 (1% IVA) ⁶ 2001 (1.5% IVA)	18%	Código Municipal	92%
SOLO CONSTITUCIÓN POLÍTICA				
Nicaragua	2004	4%	Ley de Transferencias	98%
Costa Rica	1997	2% (anual)	Ninguna	99%

5. Se refiere al presupuesto total de ingresos y egresos. Incluyen funcionamiento, inversión y deuda pública.

6. Normada en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), reformada el 1ro. de enero de 1996 y el 1ro. de julio de 2001.

LEY DE MUNICIPALIDADES				
Honduras	1990	5% ingresos corrientes	Ninguna	98%
LEY ESPECÍFICA				
El Salvador	1998 2003	6% 7%	Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES)	95%

Fuente: Elaboración personal

Séptima. Los recursos que le pertenecen pueden ser utilizados por el ente descentralizado, sin ningún condicionamiento o fin específico. Esto implica: a) la autonomía de gasto de las transferencias fijas exclusivas que les corresponden; b) la autonomía de gasto de sus propios recursos.

Octava. Los entes territoriales descentralizados tienen la facultad de coordinar o darle seguimiento a las actuaciones de las instituciones del gobierno nacional en su territorio, y muestran una progresiva tendencia a asumir la gestión directa o a participar -mediante la gestión indirecta- en la prestación de los servicios dirigidos a la población residente en su territorio.

Estos aspectos solamente están normados en Guatemala, por medio de la Ley General de Descentralización, que establece un concepto compatible con la autonomía municipal; asimismo, establece un marco específico de áreas o materias a descentralizar, en un proceso gradual, y el mandato de que toda competencia afectada se acompañe de los recursos financieros para su viabilidad.

En conclusión, en Centroamérica, poco a poco y de manera diferenciada, se ha institucionalizado la descentralización político-territorial como forma jurídico-política de los Estados. Pero, el paradigma vigente aún presenta rezagos con respecto a las necesidades de democratización territorial de las sociedades centroamericanas, urgidas de más y mejores capacidades locales para afrontar la pobreza y la exclusión social y étnica. Los bajos niveles de descentralización que se han alcanzado constituyen un indicador global del poco avance de la democracia social y de que el Estado autoritario centralizado aún está muy presente en la región, con la enorme carga histórica del centralismo presidencialista en la organización y distribución del poder político, fiscal y administrativo.

Las dificultades de transición a la democracia en Centroamérica

Descentralización y democracia son dos procesos convergentes e indisolubles en una sociedad democrática. La descentralización del Estado en una democracia es un paradigma para la equidad y la justicia social, que se fundamenta en una real autonomía territorial, política, de competencias, financiera, administrativa y normativa de las entidades locales descentralizadas. En lo inmediato, este propósito no siempre es posible.

En Centroamérica, desde los años 70, los regímenes políticos autoritarios, sin excepción, se derrumbaron progresivamente, comenzando por la dictadura de la familia Somoza en Nicaragua, aunque el derrumbe en este caso ocurrió por condiciones diferentes. No obstante, en términos políticos ha habido una recomposición de rasgos del autoritarismo promovida por las medidas del ajuste económico y político del neoliberalismo; en ningún caso se ha logrado la consolidación de la democracia.

La democratización, en consecuencia, es un proceso en el que la sociedad logra la emancipación del régimen autoritario; pero, además, la instauración de un régimen democrático, lo que requiere de grandes procesos de cambio estructural. Cada sociedad en Centroamérica vive una situación diferente, debido a las condiciones históricas propias de cada país. La idea de proceso, de gradualidad, parece imponerse ante la complejidad de los factores internos y su relación con los factores externos.

En esta línea de pensamiento, es importante recordar el libro del sociólogo brasileño Francisco Weffort. Lo característico de Centroamérica en materia de regímenes políticos es que las democracias son muy jóvenes, sobre todo si también recordamos los tres siglos de dominación colonial y sus profundas herencias en la exclusión social y la pobreza; aparte del siglo y medio de dictaduras o regímenes formalmente democráticos. Tal como lo afirma Weffort, en el último cuarto de siglo ha surgido en Centroamérica un proceso de formación de “nuevas democracias”, pero nacen como “democracias conflictivas”⁷ pues, al mismo tiempo que deben construir o consolidar la institucionalidad de la democracia -tanto nacional como local- y transformar la cultura política, deben enfrentar las grandes desigualdades económicas y sociales, replantear el papel y las funciones del Estado en la economía, consolidar el respeto a los derechos humanos y cumplir con los objetivos de la pacificación regional.

Es en este contexto estructural en el que han de transitar los procesos de descentralización del Estado.

7. Weffort, Francisco: *¿Cuál Democracia?*. FLACSO. San José, Costa Rica. 1993.

La ciudadanía le apuesta a la descentralización democrática del Estado

La persistencia de un Estado altamente centralizado y centralista en Centroamérica contrasta notablemente con las necesidades, opiniones y percepciones de los ciudadanos centroamericanos con respecto a la descentralización, la participación ciudadana en los municipios y la alta valoración sobre los gobiernos locales y la autonomía municipal. La tendencia positiva sobre estos procesos ha crecido como resultado de la puesta en práctica de medidas descentralizadoras, y sobre el mejor desempeño de los gobiernos locales, dentro del proceso de transición democrática de los últimos 20 años. Así se percibe en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, según los siguientes indicadores.

a) Valoración sobre la descentralización del Estado.

La valoración que los centroamericanos tenían en 1999 era muy alta (alrededor del 76% en promedio), con el mejor indicador en Guatemala. En su mayoría, los encuestados coincidieron en que la descentralización debe dirigirse hacia las municipalidades y los vecinos, aunque un porcentaje relevante de alrededor del 20% considera que debe enfocarse solo en las municipalidades. En conjunto, la valoración positiva hacia las municipalidades y/o los vecinos se sitúa en un promedio de 72%. Esta apreciación refuerza la necesidad de una descentralización democrática, con el rol protagónico de los municipios y los gobiernos locales.

La importancia de la descentralización fiscal también ha crecido en la conciencia y en el conocimiento de *los ciudadanos*. En Guatemala, el 66% de los

encuestados dijo conocer que anualmente se traslada el 10% de los ingresos del Estado a las municipalidades, y el 77% está de acuerdo” o “muy de acuerdo” con que exista tal transferencia. Asimismo, más del 80% valoró como “buenos” o “muy buenos” los efectos de transferirles más recursos a las municipalidades.

b) Conocimiento del gobierno local y valoración de las municipalidades⁸

Más del 50 % por ciento de los ciudadanos encuestados conoce al alcalde, un porcentaje menor sabe sobre el periodo para el cual son elegidos los gobiernos locales. La valoración del trabajo realizado por el gobierno municipal es más alta que la valoración del trabajo realizado por el gobierno central; tres de cada cinco encuestados considera que las municipalidades pueden hacer mejor las cosas que el gobierno central y más del 50 % por ciento está de acuerdo con que se les debe dar más dinero a las municipalidades. Este dato es significativo en Guatemala, en donde los ciudadanos ya saben que las municipalidades reciben la transferencia constitucional. Más del 50% cree que sus intereses están representados en el gobierno municipal (desafortunadamente este indicador no fue medido en el estudio sobre Guatemala).

c) Mejor valoración de la respuesta de las municipalidades a los problemas de la comunidad.

8. FLACSO-El Salvador: *Cultura política, gobierno local y descentralización*. San Salvador, El Salvador, 2001. Tomos III, IV y V.

A la pregunta acerca de quien ha respondido mejor para resolver los problemas de la comunidad, la valoración más alta corresponde a las municipalidades. En El Salvador, esta valoración es mayor. En este país y en Nicaragua esa valoración duplica a la del gobierno central. Pero llama la atención que la respuesta “ninguno” es significativa en los tres países. El proceso de descentralización hacia las municipalidades y los vecinos podría llenar ese vacío.

- d) Alta valoración de la necesidad de participación ciudadana en el municipio.

Existe un notable contraste entre los bajos niveles de participación ciudadana y la alta valoración que los ciudadanos tienen sobre la misma. Este contraste refuerza la necesidad de desarrollarla integralmente: normas, información, instrumentos y capacitación; además de institucionalizarla para fortalecer la democracia local y la gobernabilidad.

Solamente alrededor de uno de cada cinco entrevistados dijo tener conocimiento de la convocatoria a un cabildo abierto; entre el 35 y el 45% afirmó que el alcalde y la corporación municipal han promovido la participación ciudadana. Entre el 65 y el 70% cree que los esfuerzos de las municipalidades para promover la participación ciudadana han sido insuficientes. Pero, al contrario, un alto porcentaje -el más alto en Guatemala, con el 80%- afirma que los cabildos abiertos son una buena instancia de participación de los vecinos para definir prioridades en los municipios.

Asimismo, en materia electoral, por lo menos un 55% participa en las municipales en Guatemala. La más alta participación se refleja en Nicaragua, con un 71%.

Alrededor de ocho de cada 10 entrevistados se declara de acuerdo con que la comunidad organizada es la mejor forma de promover sus intereses o hacer valer sus derechos frente a las municipalidades; nueve de cada 10 entrevistados considera la participación de la gente como la mejor forma de resolver los problemas; y alrededor del 95% piensa que los vecinos deben participar en las decisiones del presupuesto municipal.

Como conclusión, se deduce que en Centroamérica el potencial para impulsar la descentralización del Estado es alto, mediante la participación ciudadana democrática desde los municipios, bajo varias modalidades. Para desarrollar ese potencial, se requiere de un trabajo estratégico con los gobiernos municipales y con los dirigentes sociales de los municipios, así como con los dirigentes políticos locales de los diferentes partidos políticos y los dirigentes sociales de las diversas expresiones económicas y socioculturales de la sociedad civil.

2. Fases políticas del proceso de descentralización

Como hemos dicho anteriormente, los Estados centroamericanos son unitarios, pero los procesos de descentralización son muy heterogéneos, tanto en sus orígenes como en los conceptos orientadores, los actores y las correlaciones de fuerzas sociales y políticas que los promueven, las nuevas estructuras del poder que los hacen viables, lo que se manifiesta de manera diferenciada en el tiempo y en la cultura política. De ahí también que los avances logrados en la descentralización, como factor estratégico para el progreso de la democracia y la construcción de la gobernabilidad, son también heterogéneos entre los países.

Lo relevante es que desde sus orígenes los procesos de descentralización en Centroamérica han estado vinculados a los procesos revolucionarios, lo que a la vez destaca la naturaleza eminentemente política que caracteriza históricamente a la descentralización de los Estados modernos. El único país que escapa relativamente a esta génesis de la descentralización en la región es Honduras, coincidentemente uno de los países más rezagados en este proceso y que en la actualidad parece ser el de mayor pobreza de ingreso en la región.

En el siguiente texto se expone una breve periodización de las fases políticas del proceso de descentralización y se clasifica a los países por sus tendencias más relevantes.

Costa Rica y Guatemala: similitud y contrastes

Estos dos países vivieron su revolución democrática en los años 40 del siglo XX; ambos impulsaron con fuerza la descentralización del Estado, aunque por vías diferentes.

La Revolución de 1948 en Costa Rica promovió al Estado de Bienestar centralizado, con una vigorosa descentralización de competencias, incluidas la banca nacionalizada y las empresas públicas de servicios en sectores estratégicos. Ese modelo excluye la autonomía política territorial-municipal; no obstante, transformó las relaciones de poder al ampliar sustantivamente la democracia social y política, además de lograr en gran medida la erradicación de la pobreza y atenuar las desigualdades territoriales. La autonomía municipal quedó postergada por más de 50 años, pues es sólo a finales del siglo XX y principios del XXI que se ponen en marcha mecanismos de política estatal para

encaminar aspectos aislados que favorecen la descentralización política.

La Revolución de 1944 en Guatemala impulsó amplias reformas democráticas y encaminó al país hacia una modernización institucional del Estado y una transformación inicial de la estructura social; sin embargo, no logró vencer al poder oligárquico tradicional ni modernizar al ejército para las tareas de una sociedad democrática. El proceso revolucionario que sobrevivió sólo diez años (1944-1954) optó por la descentralización política-territorial, promovió la autonomía municipal e instauró, desde entonces, la elección popular de alcaldes y demás miembros de las corporaciones municipales. La Constitución Política de 1945, la Ley de Municipalidades de 1946, la Ley de Gobernaciones y la Ley del Organismo Ejecutivo promulgadas ese mismo año constituyeron el marco jurídico básico para la descentralización del poder.

Al hacer una analogía con Costa Rica, el modelo de la Revolución de Octubre se orientó a construir un Estado democrático de bienestar, con descentralización política-territorial. Naturalmente, entre ambos países las diferencias son enormes en cuanto a su origen colonial, el peso de la clase oligárquica criolla, el grado de incidencia de la Iglesia católica y el ejército en la estructura del poder, la estructura de las clases sociales, la composición étnica de la población, la distribución rural y urbana de los habitantes y la geografía.

En síntesis, aún cuando en el tiempo las revoluciones y los proyectos de reforma del Estado coinciden, son dos sociedades radicalmente diferentes, con regímenes políticos distintos y *grandes diferencias en cuanto a la naturaleza y fortaleza institucional del Estado.*

Costa Rica logró consolidar los objetivos de la Revolución de 1948 mediante la promulgación de una nueva constitución política en 1949 y la ejecución de las reformas económicas, sociales y políticas contenidas en la misma. A la fecha, la Constitución de 1949 sigue vigente y ha sido reformada varias veces por la Asamblea Legislativa; se le introdujeron cambios que consolidaron el modelo de Estado centralizado.

No obstante, con la crisis de los años 80 y la puesta en práctica de las políticas de ajuste estructural, el modelo de Estado centralizado apoyado en la descentralización funcional de competencias, comenzó a perder legitimidad y disminuyó su capacidad de respuesta a los problemas sociales y a las demandas políticas de los ciudadanos.

El año de ruptura de ese modelo fue 2002, cuando se acaba la hegemonía del bipartidismo de medio siglo y surge una tercera fuerza política. En este contexto emerge en Costa Rica la necesidad de transitar por la descentralización política-territorial: por primera vez los ciudadanos eligieron alcaldes, justamente en diciembre de 2002.

Para los efectos de este trabajo, es importante mencionar las reformas constitucionales de 1997, que representan el inicio de un proceso reciente por definir una política de descentralización del Estado costarricense, aunque no existe un planteamiento oficial al respecto, sino solamente la puesta en marcha de determinadas medidas legislativas y políticas. Éstas se verán al final de este capítulo.

En Guatemala, en cambio, la contrarrevolución de 1954 en adelante configura un modelo de Estado oligárquico-militar, de fachada constitucional, eminentemente autoritario. La Constitución de 1945 fue derogada y en su lugar se promulgaron dos constituciones políticas conservadoras (1956

y 1965) diseñadas para viabilizar políticas de Estado de la guerra fría. El centralismo estatal se fortalece de nuevo, cada vez más concentrado en el poder militar. Los municipios pierden los pocos espacios de autonomía política que habían ganado. El conflicto sociopolítico emerge como un rasgo permanente, la sociedad civil débilmente articulada durante la revolución es desmembrada y reprimida, especialmente en las ciudades y en los departamentos en los que operó la reforma agraria.

A partir de 1960, se dan dos tendencias sociopolíticas contradictorias en Guatemala:

- a) Por una parte, se extiende el conflicto armado, se convierte en rasgo permanente de la realidad sociopolítica de Guatemala y se prolonga hasta diciembre de 1996, con secuelas que, en el año 2004, aún no terminan, como por ejemplo, las patrullas de autodefensa civil (PAC), un producto autoritario típico del conflicto armado.
- b) Por otra parte, la sociedad civil impulsa la vía armada y la vía política para transformar el nuevo Estado autoritario. Las luchas por la autonomía municipal y por la descentralización del Estado van a ser una constante durante esos años, a tal grado que estos temas constituyeron parte sustantiva de la agenda de la Asamblea Nacional Constituyente, que se instaló en 1984 y promulgó una nueva constitución política en marzo de 1985; asimismo, forman parte de los contenidos sustantivos de los Acuerdos de Paz, que se firmaron el 29 de diciembre de 1996.

Como resultado de estos procesos políticos, resurge en Guatemala la descentralización político-territorial del Estado,

fundamentada en la búsqueda de una autonomía municipal basada en la participación ciudadana, la multiculturalidad, la interculturalidad y la inclusión de nuevos actores como los pueblos indígenas y las mujeres, principalmente rurales e indígenas. Cuál es el perfil de la descentralización del Estado que ha resultado de estos procesos es un tema que se verá más adelante.

Panamá y Nicaragua

En Panamá y Nicaragua los procesos de descentralización del Estado se inician en los años 70 del siglo XX, también como resultado de procesos revolucionarios.

Panamá antecede a Nicaragua con la Revolución Nacionalista del General Omar Torrijos, que realiza cambios estructurales a lo largo de la década de los 70. El régimen torrijista configura un modelo de descentralización con gran protagonismo político de la población rural, por medio de las asambleas de los corregimientos y la elección popular de sus representantes. El modelo es más comunal que municipalista, pero siembra la semilla política de una estrategia que, a la larga, podría culminar con un régimen municipalista con gran sostenibilidad democrática. Tras muerte del General Torrijos se restaura el Estado autoritario y la descentralización entra en un largo periodo de estancamiento, que se prolonga hasta el presente. La aplicación de las políticas de ajuste estructural contribuyen a reforzar el centralismo estatal y a debilitar sus competencias y la disponibilidad de sus recursos.

En Nicaragua, la Revolución Sandinista de 1979 es la vía para la liberación de los municipios después de tantos años de dictadura, pero aún no emerge la autonomía municipal, pues el régimen político sandinista es altamente centralista, con rasgos de autoritarismo político e ideológico. A la caída de este régimen se implantan fuertemente las medidas de ajuste económico neoliberal y se generan dos procesos convergentes: por una parte, se impulsa una descentralización funcional por servicios hacia las comunidades, excluyendo a los gobiernos municipales (el modelo seguido es bastante similar al de El Salvador y al de Guatemala, por esos mismos años); por otra, el Estado recarga a los municipios de competencias, pero sin dotarlos de recursos.

No obstante, la lucha de los líderes municipales y los movimientos sociales logra progresivamente la instauración de una descentralización con enfoque en la autonomía municipal, que se produce entre finales del siglo XX y comienzos del XXI.

En Nicaragua, es curioso mas no inexplicable que aún el régimen sandinista no haya tenido apertura a un modelo de descentralización democrática ni a la descentralización fiscal que le es inherente; menos apertura han tenido los gobiernos conservadores que han sido hegemónicos desde 1990.

La transferencia unilateral de funciones a los municipios por parte del gobierno central ha descapitalizado a los gobiernos municipales y los ha sumido en una crisis crónica de liquidez, que atenta a la gobernabilidad de los territorios. De hecho, el gobierno ha trasladado a los gobiernos locales 14 nuevas responsabilidades que eran del gobierno central, sin el correspondiente traslado de recursos. Esta situación se ve

agravada porque hasta el 2003, el gobierno central de Nicaragua transfería a los gobiernos municipales apenas un porcentaje cercano al 1% del presupuesto gubernamental, el más bajo de la región.

El Salvador

En este país, el proceso de descentralización del Estado es más tardío -los años 90- y está asociado a la revolución política plasmada en los Acuerdos de Paz, pero también a las políticas de ajuste estructural neoliberal. Los procesos son contradictorios entre el Estado y los municipios-sociedad civil.

En El Salvador, el Estado impulsa una política de descentralización neoliberal, mientras los municipios y la sociedad civil pugnan y luchan por una descentralización democrática fundamentada en la autonomía municipal y en el protagonismo de la ciudadanía, a través de diversos mecanismos de participación ciudadana. Por esta razón, se ha extendido una descentralización funcional desde el Estado, con mayor fuerza que en otros países; pero, a la vez, se observa una mejor organización de la sociedad civil y una lucha más consistente y coherente con los objetivos de la democratización local, por medio del fortalecimiento de la autonomía de los municipios; parte de ello es la lucha por lograr mayores recursos financieros para las municipalidades. Es por eso que en ese país es más vivo el proceso de descentralización del Estado, porque hay una política y una estrategia de la sociedad civil y de los gobiernos municipales.

Honduras

En Honduras existe una tradición de reivindicación y de lucha municipalista desde los municipios, con una representación

fuerte y de largo tiempo en la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON). Pero el Estado nunca se ha planteado una política de descentralización democrática. Más bien, en los últimos años ha predominado una visión neoliberal, con acciones puntuales en determinados servicios que se transfieren a las comunidades.

3. Actores del proceso de descentralización en Centroamérica

La convergencia de actores y fuerzas sociales y políticas en una coyuntura histórica determinada es siempre la que promueve los procesos de descentralización, pero sus resultados varían de acuerdo con la agenda en cuestión y con la capacidad de los mismos actores para viabilizar sus objetivos.

Desde mediados del siglo XX han surgido actores sociales, étnicos y políticos que han promovido ideas, políticas y leyes de descentralización en Centroamérica. Dentro de estos actores siempre se han destacado dirigentes de la sociedad civil municipal, entre los que se incluye a dirigentes de organizaciones no gubernamentales, alcaldes municipales, dirigentes indígenas, líderes de partidos políticos, determinadas instituciones del organismo Ejecutivo y también comisiones específicas de los organismos legislativos.

El momento histórico y el modo en que estos actores han participado y de qué manera han incidido en los procesos de descentralización son muy variables. Depende de los momentos políticos, de la correlación de fuerzas políticas para abordar las agendas, del grado de liderazgo alcanzado por los gobiernos municipales, de la capacidad de presión e incidencia de los actores de la sociedad civil, así como de la voluntad política de los gobiernos de turno.

Cada país de Centroamérica se destaca por la relevancia que en determinados periodos ha tenido el proceso de descentralización, con características muy particulares en la participación de los actores. En muy pocos casos el Estado ha sido el actor más importante por la voluntad política puesta en práctica en el proceso de descentralización. En otros, la falta de voluntad política del Estado ha sido un obstáculo fundamental; el caso paradigmático en este sentido es el de Costa Rica.

En una rápida mirada a los procesos más significativos en Centroamérica, se nota que la naturaleza, el papel y el peso específico de los actores ha ido cambiando cualitativamente.

En sus inicios, cuando la prioridad era la institucionalización de gobiernos democráticamente electos en los municipios⁹ (en muchos casos en contextos de autoritarismo) los actores principales fueron sectores de avanzada dentro del propio Estado (legisladores nacionales, actores del organismo Ejecutivo), partidos y movimientos de las clases medias urbanas, representantes de la burguesía nacional emergente de la época y, en menor medida, dirigentes rurales.

Por aquellas épocas, era evidente la ausencia de los pueblos indígenas, de las organizaciones campesinas, de las organizaciones no gubernamentales y de los medios de comunicación social. O, al menos, tenían poquísima relevancia.

Un segundo momento de los procesos de descentralización es la experiencia de Panamá en los años 70, bajo el liderazgo del General Omar Torrijos: ahí, los actores relevantes fueron

9. *Me refiero acá a los dos países que llevaron adelante estos procesos en un periodo que se sitúa entre 1945 y 1960: Guatemala y El Salvador. El proceso de mayor profundidad fue el guatemalteco, a la luz de la Revolución Democrática de 1944.*

el Estado, el movimiento campesino y los dirigentes municipales de los corregimientos, con el apoyo de la clase media urbana.

Un tercer momento está dado por la recuperación de la autonomía municipal (Guatemala y El Salvador) y la profundización de la democracia política en los años 80 y 90, lo que perfila mejor al paradigma de la descentralización política-territorial.

La negociación política definió nuevos actores en El Salvador, donde los Acuerdos se suscriben en 1992; en Guatemala, donde se suscriben en 1996; y en Nicaragua, en donde las reformas constitucionales de finales de la década de los 90 fueron decisivas.

La novedad de los actores en estos tres países está en la participación de las fuerzas insurgentes revolucionarias, cuyos intelectuales conjuntamente con nuevos actores como dirigentes de partidos políticos progresistas, los alcaldes, organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes de pueblos indígenas, promueven importantes reformas para el avance de la descentralización democrática y la participación social.

Un ejemplo ilustrativo es el proceso guatemalteco de los últimos 10 años, que implicó la inclusión de los consejos locales de desarrollo en la nueva Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y asumió compromisos para la nueva institucionalidad de las comunidades indígenas, incluida en el Código Municipal, y la participación de los pueblos indígenas, también dentro de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Pero los años 80 y 90 fueron también tiempos del ajuste estructural y del neoliberalismo, en cuyo marco se propugnaba por una descentralización directa hacia la comunidad, al transferir determinados servicios públicos. Los actores más

influyentes de ese proceso fueron los organismos financieros internacionales, especialmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sectores locales de las clases altas identificadas con las políticas y la ideología neoliberal, representantes de partidos políticos conservadores y algunos sectores de la burocracia estatal, inclusive.

Hoy día estos contrastes entre las dos modalidades divergentes de la descentralización se pueden apreciar mejor en El Salvador, como se expone en otro apartado de este estudio.

A la luz de los procesos de cambio que emergen de la sociedad centroamericana y que implican cambios políticos y orgánicos en los Estados, un elemento relevante es la emergencia de actores de los pueblos indígenas en el proceso de descentralización, tales como los pueblos y comunidades indígenas de Guatemala, Nicaragua y Panamá, que han constituido sus propias instituciones sociales y políticas y han incidido en la creación de nuevas instituciones descentralizadas del Estado.

Este es el caso, por ejemplo, de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGGAI), la Comisión Paritaria de Reforma y Participación de los Pueblos Indígenas creada por los Acuerdos de Paz. Ambas tuvieron una incidencia fundamental en las reformas al Código Municipal y a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

En forma similar, se destacan las organizaciones del pueblo miskito en Nicaragua, que tuvieron una incidencia directa en la formación de las comunidades autónomas de la Costa Atlántica. Y los kuna, en Panamá, el cual incidió de manera directa en el reconocimiento de la autoridad política y la forma de gobierno del pueblo Kuna Yala.