

Para ilustrar mejor el variado e innovador papel de los actores de los procesos de descentralización, se seleccionaron tres casos que son importantes para entender las nuevas dinámicas nacionales y centroamericanas.

El primer caso es el más complejo de la región, porque representa un esfuerzo de negociaciones de más de quince años en Guatemala, que culminó con la promulgación de las nuevas leyes de descentralización que se pusieron en vigencia desde el 1ro. de julio de 2002, hecho que estuvo estrechamente vinculado a la consecución de los Acuerdos de Paz.

El segundo caso es muy específico: la confrontación entre el órgano Ejecutivo y el Legislativo en El Salvador, a partir de un incremento de la transferencia a las municipalidades, durante el 2003. Este caso ilustra las posiciones encontradas de los actores y visiones diferentes sobre la descentralización y el poder local.

El tercer caso es el de la creación de la Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), una experiencia innovadora que está abriendo nuevas rutas para nuevos actores y una nueva incidencia política.

Caso 1

Actores en torno a las nuevas leyes de descentralización y la política de descentralización en Guatemala

El 1ro. de julio de 2002 entraron en vigencia las tres nuevas leyes de descentralización en Guatemala. Ese hecho fue la culminación de un largo proceso de negociaciones y concertación política que se remonta al papel jugado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1984 que, al promulgar

una nueva constitución política, restauró la autonomía municipal -que se había violentado entre 1974 y 1984, con el fraude y los golpes de Estado- e introdujo como una novedad el situado constitucional del ocho por ciento, una transferencia financiera que por obligación cumplen los gobiernos de turno desde 1986.

Para llegar a las leyes de descentralización, el proceso de negociaciones y concertación política estuvo ligado directamente al alcance de los Acuerdos de Paz, cuyo proceso se inicia con Esquipulas II, Guatemala, 1987, y culmina con la firma de los Acuerdos el 29 de diciembre de 1996. Paralelamente a esas negociaciones, en el seno del Congreso de la República surgió, allá por 1995, la idea de formular una ley marco de descentralización, aunque con una visión conservadora; finalmente fue desechada en el nuevo instrumento jurídico.

Influencia de los Acuerdos de Paz en las nuevas leyes

Los Acuerdos de Paz que más se vinculan con el espíritu y los objetivos de las nuevas leyes de descentralización son los siguientes, según cada una de las leyes:

En las reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, influyeron principalmente los contenidos del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, especialmente en la inclusión de la nueva figura de los “consejos locales de desarrollo”. Estas instancias constituyen una innovación fundamental en la participación ciudadana y en la organización de los vecinos desde el nivel inferior en el municipio, y abarcan a una diversidad de entidades locales. También son una

novedad en lo que concierne al concepto de una democracia participativa para la búsqueda de consensos locales sobre las estrategias de desarrollo. Del mismo modo, tuvieron un impacto en cuanto a que los Consejos Locales de Desarrollo y los Consejos Municipales de Desarrollo constituyen espacios complementarios -con voz, pero no con voto- de participación de la sociedad civil a la corporación municipal, cuyos integrantes son electos popularmente. Pero también tuvo influencia fundamental en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, especialmente en la normativa para incluir a las poblaciones indígenas como miembros activos de esos consejos, e incluir, asimismo, la participación de las mujeres indígenas rurales.

En las reformas al Código Municipal influyó fundamentalmente el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en todas las materias nuevas que sobre este tema tiene el Código Municipal, y que implican el reconocimiento del derecho consuetudinario, la alcaldía comunitaria, las comunidades indígenas, la participación de las comunidades en los asuntos que les conciernen, las formas propias de la autoridad local indígena, aspectos que fueron decisivos para la inclusión de elementos nuevos en el concepto de municipio. También tuvo influencia en las reformas al Código el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, especialmente en lo que concierne a revalorizar al municipio como base territorial del Estado y espacio de participación social.

La Ley General de Descentralización es nueva. Sus fundamentos están en la Constitución Política de

1985, pero también en sus contenidos se nota la influencia de los Acuerdos de Paz. De éstos, figura una influencia directa del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el cual expresamente se refiere a la descentralización de la educación y la salud, e indirectamente lo contempla en lo que tiene que ver con la espiritualidad maya y la gestión de los templos ceremoniales, así como en lo que concierne al tema de los derechos sobre la tierra, de parte de los pueblos indígenas. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria también hace referencia al fortalecimiento municipal, dentro del marco de la reforma del Estado. Finalmente, el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática constituye una base ideológica por cuanto que, con la descentralización del Estado, se fortalece la institucionalidad pública nacional y municipal, a la vez que se establece un nuevo marco de competencias estatales y municipales, y define un marco institucional para formular una política nacional de descentralización.

Actores históricos con respecto a las nuevas leyes de descentralización

En un primer análisis, ha de reconocerse en Guatemala a los actores históricos que tuvieron la visión de anticiparse a la idea de estas nuevas leyes. Entre ellos se destaca una diversidad de actores de la sociedad civil, tanto urbana, como rural e indígena, quienes participaron en las diferentes etapas y fases de la negociación: sindicatos, sectores académicos, organizaciones campesinas, sectores religiosos, partidos políticos, organizaciones de mujeres y otros. También, se destacan la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

(URNG) y el Gobierno de Guatemala, como los actores políticos relevantes en las negociaciones de paz, con el acompañamiento en todo momento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), que estuvo en el país a lo largo de 10 años (1995-2004).

Todo el proceso de los actores históricos concluye con la firma de los Acuerdos de Paz, en 1996. Después de ese acontecimiento, se incorporaron gradualmente nuevos actores.

Actores en la coyuntura para la formulación, negociaciones y aprobación de las leyes de descentralización

La coyuntura en la formulación, negociaciones y aprobación de las nuevas leyes tiene dos fases: preparatoria, entre 1998 y 1999; e intensa, durante dos años y medio, entre el 2000 y el 2002.

En la fase preparatoria se elaboraron los primeros borradores de las reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y al Código Municipal, principalmente por parte de dos actores fundamentales: la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, instituida por el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en la que participaron representantes de los pueblos indígenas y representantes del gobierno de turno; el otro actor fue la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). Paralelamente, en el seno del Congreso de la República, la Comisión de Descentralización de ese organismo elabora el primer borrador de la que se denominó Ley Marco de la Descentralización.

Con la instalación de un nuevo gobierno el 14 de enero de 2000, se inicia la fase intensa, muy intensa, con el objetivo de lograr la promulgación de las nuevas leyes. Diversos factores concurren en esta particularidad de la coyuntura: la

descentralización fue tema de campaña y ofrecimiento del partido que ganó las elecciones;¹⁰ el Presidente del Congreso de la República estaba comprometido explícitamente con el tema desde el proceso electoral de 1995, aunque su concepto fuera distinto al que finalmente quedó en las leyes.

El Presidente de la República¹¹ fue uno de los más convencidos en impulsar la descentralización y el que más compromiso asumió ante la población, por haberla ofrecido personalmente durante la campaña política. En coherencia con ese ofrecimiento, en el discurso de toma de posesión del 14 de enero, el Presidente se comprometió por escrito para impulsar la descentralización y para crear una comisión de reforma del Estado con ese objetivo y otros más amplios;¹² igualmente, para encaminar la modernización nombró al Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado, quien fungió como representante del Ejecutivo a lo

10. *El Frente Republicano Guatemalteco, partido que tuvo mayoría simple en el Congreso a lo largo de los cuatro años de gobierno. La voluntad política de este partido fue decisiva para el logro de estas leyes.*

11. *Alfonso Portillo Cabrera. (Enero 2000-Enero 2004).*

12. *Esta comisión se constituyó, mediante acuerdo gubernativo, el 24 de enero de 2002. Pero, de hecho, había funcionado con tal propósito bajo el marco de la antigua Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado, que se constituyó después de los Acuerdos de Paz, en 1997. El cargo de Comisionado Presidencial en el nuevo gobierno lo asumió Rokaël Cardona, por nombramiento del Presidente de la República; se mantuvo en el mismo desde el inicio y durante los cuatro años de esa gestión gubernamental. Cardona fungió como un ideólogo activo en la promoción de las leyes, en las negociaciones con los partidos políticos en el Congreso y con actores de la sociedad civil, y tuvo influencia directa en gran parte de los contenidos de las leyes, especialmente en los temas relativos a la modernización del municipio y las municipalidades del nuevo Código Municipal y en la Ley General de Descentralización; un poco menos en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Fue el negociador directo por parte del Ejecutivo en las etapas finales para lograr la aprobación del Código Municipal y de la Ley General de Descentralización. Para esta tarea, contó con la anuencia del Presidente del Congreso de la República.*

largo del proceso que culminó con la aprobación de las nuevas leyes y contó con el apoyo directo del Presidente. Adicionalmente, varios diputados distritales del partido de gobierno estaban convencidos de la necesidad de aprobar las leyes.

Cuatro comisiones del Congreso fueron decisivas en el proceso de aprobación de las leyes: la Comisión de Descentralización, la Comisión de Asuntos Municipales, la Comisión de Finanzas y la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.

Entre tanto, en el Ejecutivo jugaron un papel determinante, además del Presidente de la República, la Comisión Presidencial de Reforma del Estado, la Descentralización y Participación Ciudadana (COPRE); el Ministerio de Finanzas Públicas; y la Secretaría General de la Presidencia de la República.

Este proceso permitió lograr lo más difícil: la voluntad política del Gobierno para hacer realidad el objetivo. Esa voluntad política se fortaleció con la participación de instancias no gubernamentales de la sociedad civil y el acompañamiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), mediante el diálogo y la discusión, que se prolongaron dos años y tres meses; se lograron consensos fundamentales en torno al contenido de las leyes.

Dentro de estos consensos, se destacan: incluir temas sustantivos de los Acuerdos de Paz; lograr coincidir en un concepto de municipio como espacio inmediato para la participación ciudadana, que necesita ser modernizado y fortalecido en sus instituciones de gobierno y administración; ser reconocido como la base sociocultural y lingüística de la nación multiétnica guatemalteca; y ser fortalecido en los aspectos de planificación, finanzas, gestión del presupuesto,

recursos humanos, ordenamiento territorial, instrumentos de participación ciudadana, etc.; a la vez, se consiguió la incorporación de un concepto de alcance superior al ámbito municipal, como es el de las mancomunidades de municipios; se reconoció además la necesidad de los consejos locales de desarrollo, como instancias fundamentales para la planificación participativa, y la participación ciudadana desde las entidades locales más pequeñas que conforman la organización territorial del municipio, con una presencia muy fuerte de las poblaciones y comunidades indígenas.

Del mismo modo se destacan los consensos acerca de la naturaleza y la importancia de los *consejos municipales de desarrollo*, como foros multisectoriales de participación social para la planificación participativa en el municipio, como instancias complementarias a la función política de las corporaciones municipales, en cuya integración había que incorporar a nuevos actores como las comunidades indígenas, las mujeres, los jóvenes y los niños; con estos actores, los métodos de representación social y participación ciudadana deben innovarse; se deben alcanzar acuerdos fundamentales sobre nuevas estrategias de desarrollo que sean auténticamente incluyentes e impidan la exclusión social y étnica, así como las variadas formas de discriminación que han caracterizado a las relaciones sociales en Guatemala.

Y para darle un marco estratégico a todo el proceso de modernización del poder local y mancomunado, se logró el consenso básico para contar con una ley general de descentralización. Esta ley debía contener un concepto de descentralización acorde con la autonomía municipal y, más ampliamente, con el concepto y el paradigma de la *descentralización política-territorial*, que implica la relación estrecha entre la construcción de la democracia y la

descentralización, y se aparta del concepto neoliberal en boga en ese momento en el país y en la región centroamericana.

Asimismo la ley debía contener los objetivos y los principios fundamentales para la descentralización de la gestión pública territorial, el procedimiento para la descentralización, las competencias del Estado a descentralizar; y debía contener un capítulo fundamental para inducir al Estado a contar con una política y un programa de descentralización; esa ley debía ser enfática en la necesidad de acompañar el proceso de transferencia de competencias con la necesaria asignación de recursos financieros y comprometer a los Ministerios de Estado para cumplir con estos objetivos.

El proceso inició el 26 de diciembre de 1999, inmediatamente después de haber ganado la segunda vuelta electoral, y se prolongó durante el año 2000, el 2001 y los primeros meses del 2002.

La primera ley en ser aprobada fue la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en marzo de 2004; la segunda fue el Código Municipal, en abril; y la tercera fue la Ley General de Descentralización, en mayo, la única que fue aprobada de urgencia nacional en un solo debate.

Lo más importante es que las tres fueron aprobadas por mayoría calificada: más de dos tercios de los votos, por el Congreso de la República, lo que significa que se logró un amplio consenso, incluido el apoyo de los partidos de oposición de la izquierda y algunos del centro derecha.

Las tres leyes tienen una gran coherencia en temas, objetivos y estrategia para la descentralización, por lo que son mutuamente complementarias y precisas en sus contenidos, se constituyen en un marco jurídico-político innovador para la construcción de la democracia local y nacional de Guatemala e incorporan la naturaleza sociolingüística de sus pueblos.

De esa cuenta, estas leyes han sido de las más ampliamente discutidas en la etapa democrática de Guatemala, en la que es relevante la apertura política que tanto el partido mayoritario en el Congreso tuvo, a la par del Presidente del mismo, como también del Presidente de la República, y el apoyo de la mayoría de los partidos políticos de oposición.

El 1ro. de julio de 2002 marca un hito en la historia de Guatemala, porque en esa fecha entraron en vigencia las tres leyes de descentralización.

Caso 2

Choque entre el Legislativo y el Ejecutivo en El Salvador

Hemos reconstruido otro caso sobre la descentralización que ilustra la participación de los diversos actores, en un sentido o en otro; es evidente que al calor de la construcción democrática el papel de los actores adquiere relevancia en la búsqueda de un nuevo poder local, o bien, en mantener una actitud conservadora que se constituye en un obstáculo que, al final, el mismo curso de la historia se encargará de derrumbar, dados los nuevos senderos de la democracia local en Centroamérica.

En El Salvador, la viabilidad de una política de descentralización democrática se ve obstaculizada por la posición ideológico-política del gobierno. Desde esa postura, todas las

responsabilidades y competencias del Estado deben estar a cargo del gobierno central y no de las municipalidades; a la vez, considera que una política de tal naturaleza favorece los intereses del principal partido de oposición, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN),¹³ un partido histórico de la izquierda revolucionaria de ese país.

El 30 de julio de 2003, los diputados de la oposición en la Asamblea Legislativa¹⁴ ratificaron el decreto para aumentar el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES). Esa decisión permitió que el Congreso Nacional aprobara el aumento del presupuesto nacional destinado a las municipalidades, del 6% al 8%. Este hecho significa que por primera vez la oposición política en la Asamblea Legislativa supera un veto del entonces presidente Francisco Flores.¹⁵

Este caso es interesante porque muestra claramente las posiciones políticas de los actores.

Posición del Ejecutivo

La posición del Ejecutivo es consecuente con la visión antimunicipalista de la descentralización. Ante la decisión del organismo Legislativo, el Ejecutivo acude a la Corte

13. *De las 262, municipalidades el FMLN gobierna en 73; entre ellas se encuentran las más importantes del país, como: San Salvador, Santa Tecla y Santa Ana. El 54% de la población vive en los municipios gobernados por el FMLN, Inforpress Centroamericana. No. 1504.*

14. *Los partidos de oposición son el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), de izquierda; el Centro Democrático Unido (CDU), de centro izquierda; y el Partido de Conciliación Nacional (PCN), de derecha. Para superar el veto presidencial al aumento del presupuesto para las alcaldías, fueron los diputados de oposición quienes dieron su voto. La decisión pasó a planos jurídicos, a manos de la Corte Suprema de Justicia.*

15. *Inforpress Centroamericana. 15 de agosto de 2003.*

Suprema de Justicia. Sus representantes y voceros dan declaraciones al respecto, con una clara posición ideológica.

Bajo el argumento de que el decreto de la Asamblea carece de legalidad, el Ejecutivo acudió a la Corte Suprema de Justicia, ya que “cuando se trata de decisiones presupuestarias, debe de haber acuerdo entre los poderes políticos”, aclaró a la prensa Francisco Bertrand Galindo, Secretario Jurídico de la Presidencia. Un día después de que la Asamblea Legislativa superara el veto del Presidente, el Ministro de Hacienda, Juan José Daboub, calificó a los partidos de oposición, de irresponsables, “hemos visto cómo ellos quieren transferir recursos tributarios para los políticos municipales con fines electoreros” (La Prensa Gráfica, 01/08/03). Al mismo tiempo, Daboub anunció a la población que las consecuencias de un incremento del FODES implicarían recortes en los presupuestos para la educación, la salud y la seguridad.

Posición de las municipalidades

Todas las municipalidades, independientemente del signo partidario, están de acuerdo con el incremento al FODES. La Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), incluidas las municipalidades del partido de gobierno, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), apoyan la iniciativa parlamentaria.

Para las municipalidades, el presupuesto del FODES es sólo una pequeña parte de lo que necesitan¹⁶

16. *En el presupuesto total de la Alcaldía de San Salvador, que suma los US \$49 millones de dólares, sólo US \$1.2 millones provienen del 6% del FODES, según explica a Inforpress Carolina Recinos, Gerente General de esa alcaldía. En el presupuesto de la alcaldía de Santa Tecla, de US \$8.8 millones de dólares, solamente US \$400 mil provienen de este aporte. Lo que asegura el ingreso de esas municipalidades, que son las más grandes del país, son los tributos y las tasas por los servicios públicos municipales. Esta recaudación genera entre el 60% y 70 % del presupuesto. Inforpress Centroamericana. 15 de agosto de 2003.*

Oscar Ortiz, alcalde de Santa Tecla, ha asegurado al respecto que “lo poco que se va alcanzando, se ha presionado; y lo poco que se va construyendo, se ha hecho a partir de generar distintas correlaciones, tanto dentro de las estructuras del Estado como fuera de ellas”.

El alcalde del municipio de Guazapa, Miguel Anaya Rojas, del partido ARENA, quien también es directivo de COMURES, añadió que los 111 alcaldes su partido están a favor del incremento y que el Ministro de Hacienda “lamentablemente no entiende lo que es el municipalismo”.

El Director Ejecutivo de COMURES, Carlos Pinto, dijo a Inforpress que COMURES apoya la iniciativa de la Asamblea, “porque hemos visto buenos resultados con los ingresos del FODES”. Entre todos los 262 municipios, se han realizado en los últimos cinco años 4,800 obras de pequeño y mediano alcance.

Posición de los partidos políticos de oposición.

Los partidos de oposición tienen una concepción municipalista de la descentralización y apoyan fuertemente el fortalecimiento del poder local, en el marco de la autonomía municipal.

Ante las declaraciones del Ejecutivo, alegaron que en lugar de hacer recortes en las áreas más sensibles, el Ministro de Hacienda, Juan José Daboub, debería hacerlos en los ministerios con funciones comunes a las alcaldías, como es el de Obras Públicas y de Gobernación (La Prensa Gráfica, 01/08/03).

El programa del FODES existe desde hace cinco años, como parte del proyecto de modernización de los gobiernos locales, con el cual se fortalecerían las competencias y la democracia de las municipalidades. Pero, como en toda Centroamérica,

la constitución de la democracia local ha caminado más rápido que las políticas de descentralización del Estado.

En conclusión, se ve claramente la posición diferente de actores clave, frente a las visiones de la descentralización del Estado en El Salvador.

Caso 3

Los actores en vías de la integración regional: la CONFEDELCA

Lo nuevo en los primeros años del siglo XXI es que ahora los actores del proceso de descentralización no solamente están más definidos, sino que han constituido dos espacios complementarios para el debate, la propuesta y la incidencia: por una parte, la multi-institucionalidad y la inter-sectorialidad de la participación; por otra, la constitución de un espacio centroamericano bastante original, que es la Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDELCA).

Con este esfuerzo centroamericano, las instancias nacionales se articulan en una dimensión que poco a poco recupera el espíritu de la integración centroamericana, a la luz de lo que fue la República Federal de Centroamérica; pero ello responde ante todo al grado de desarrollo alcanzado por la región y a las necesidades de descentralizar el Estado, en función de articular procesos nacionales de desarrollo democrático que permitan la globalización.

Al mismo tiempo, los actores de la descentralización en Centroamérica han comenzado a articularse a espacios más amplios e innovadores, como por ejemplo, la Red Interamericana de Autoridades de Alto Nivel la Descentralización y la Participación de la Sociedad Civil (RIAD) y la Cumbre Latinoamericana por

(RIAD) y la Cumbre Latinoamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local, que surge en Arequipa, Perú, en junio del 2003, y que tendrá una continuidad en una segunda cumbre, en San Salvador, en 2005.

En los primeros años del siglo XXI, progresivamente la Conferencia Centroamericana se va convirtiendo en referente obligado, donde confluyen autoridades gubernamentales ejecutivas, legislativas, municipales, actores de la sociedad civil -en especial ONG-, asociaciones municipalistas, representantes de movimientos sociales y líderes empresariales.

Con una comisión multi-institucional en cada país -las mesas nacionales- y una conferencia anual rotativa -entre los seis países-, es un importante espacio de incidencia e intercambio, así como de medición sobre los progresos del desarrollo democrático descentralizado.

Características de la CONFEDLCA

La CONFEDLCA es de relevancia como espacio estratégico para la convergencia de los actores sociales y políticos, tanto por la estrecha relación que genera la temática, como por la flexibilidad orgánica del espacio institucional que representa, su relativo bajo costo, la trascendencia que puede alcanzar en la participación de los actores, el efecto multiplicador que puede lograr y por los niveles de consenso e incidencia en las políticas que le son propias.

Lo que es muy importante sobre el tema es que la CONFEDLCA es una experiencia exitosa por su carácter de *espacio institucional abierto*, con una convergencia de todas las instituciones y actores clave del proceso, que constituye su razón de ser; con participación voluntaria de las partes y un proceso metodológico efectivo para garantizar márgenes

mínimos de concertación, incidencia y seguimiento. Es un espacio que constituye un proceso autónomo de las instituciones centroamericanas que, a lo largo de cuatro años, ha logrado una etapa de consolidación muy importante y con tendencia a desencadenar procesos complementarios.

El éxito que ha tenido la CONFEDELCA ha sido de tal relevancia, que fue incluida como una buena práctica a seguir en el marco de la II Conferencia de la Red Interamericana de Autoridades de Alto Nivel (RIAD):¹⁷ La Descentralización y la Participación de la Sociedad Civil, realizada en México, Distrito Federal, en septiembre de 2003; asimismo sirvió de base para el lanzamiento de la Primera Cumbre Latinoamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local, realizada en Arequipa, Perú, en junio de 2003.

La CONFEDELCA se define como un espacio multi-institucional abierto, no es una estructura burocrática jerárquica, es de libre participación y representación de todas las instituciones y los actores directamente interesados en la incidencia efectiva, de los actores que la integran, en la descentralización y el desarrollo local en Centroamérica.

Asimismo, la CONFEDELCA es un espacio de naturaleza horizontal, de convergencia, de concertación y búsqueda de acuerdos entre las diversas instituciones y actores. Mediante la participación ciudadana efectiva, busca lograr la institucionalización, el fortalecimiento y la consolidación de políticas y estrategias de descentralización y el desarrollo local. Estas políticas y estrategias deben permitir la construcción

17. *La RIAD fue constituida por los Estados del continente americano, en La Paz, Bolivia, en 2001. Cuenta con el apoyo y acompañamiento de la Unidad para la Promoción de la Democracia, de la Organización de los Estados Americanos (OEA).*

de la democracia y el desarrollo sostenible desde los espacios locales, pero con una visión de nación y Estados democráticos, dentro del contexto de una globalización que debe ser redefinida. Esta definición renovada debe estar en función de las necesidades de los países de menor desarrollo relativo, que hacen grandes esfuerzos por superar la pobreza, la desigualdad social y la exclusión política, como únicos mecanismos para instaurar la gobernabilidad democrática.

Actores e instituciones participantes

La CONFEDELCA es un espacio en el cual confluyen la multiplicidad de actores e instituciones que tienen relación directa con el propósito de promover, construir y consolidar la descentralización del Estado y el desarrollo local, y a la vez propiciar un clima estable de gobernabilidad democrática. Por lo tanto, en dicho espacio confluyen prioritariamente:

- Organizaciones representativas de las municipalidades, como las asociaciones y las mancomunidades de municipios.
- Representantes de movimientos sociales que se identifican y luchan por la descentralización.
- Representantes de asociaciones de autoridades y alcaldes indígenas.
- Representantes de organizaciones de mujeres urbanas, rurales e indígenas.
- Representantes de la sociedad civil y ONG que trabajan prioritariamente en temas asociados a la descentralización y el desarrollo.
- Autoridades gubernamentales de instituciones estrechamente vinculadas a la ejecución de políticas y

programas que tienen que ver con la descentralización del Estado.

- Representantes de comisiones de los organismos legislativos vinculadas a la temática de la CONFEDELCA, por ejemplo, las comisiones de asuntos municipales, las de descentralización de los organismos legislativos, etc.
- Líderes empresariales con interés en la descentralización.
- Sectores académicos.
- Comunicadores sociales y otros actores.

La CONFEDELCA se expresa en cada país con una mesa nacional multi-institucional e intersectorial. Como ejemplo, se tienen los casos de El Salvador y Guatemala, países que organizaron las dos primeras conferencias regionales.

La Primera Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local se realizó en San Salvador, los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2001. Participaron principalmente actores locales y nacionales de cada uno de los cinco países centroamericanos, así como también personalidades de organismos internacionales.

La actividad fue organizada por una mesa nacional formada por instituciones como la Alcaldía de San Salvador, COMURES, la Fundación “Guillermo Manuel Ungo” (FUNDAUNGO) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la Diputación de Barcelona.

Es importante recordar los objetivos de esa primera conferencia, porque los mismos constituyen el horizonte hacia el cual se encaminan las siguientes. Estos son:

- a) Fortalecer la descentralización del Estado y el desarrollo local en agendas nacionales centroamericanas, en el marco de procesos democráticos incluyentes.
- b) Elevar el nivel de intercambio a partir de las realidades municipales y nacionales, además de elaborar propuestas en torno a la temática del encuentro, que combinen elementos políticos, científicos y técnicos.
- c) Crear un espacio para el establecimiento de contactos y relaciones entre las principales entidades municipales, nacionales, regionales e internacionales que se encuentran comprometidas con la descentralización del Estado y el desarrollo local.

La Segunda Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local se realizó en la ciudad de Guatemala, durante los días 24, 25 y 26 de octubre de 2002. Contó con la participación de representantes de todos los países centroamericanos, así como de organismos internacionales. Su organización estuvo a cargo de la mesa nacional integrada por la Comisión Presidencial de Reforma del Estado, Descentralización y Participación Ciudadana (COPRE), el Foro de ONG, la Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas (AGAAI), la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y la Municipalidad de la capital de Guatemala, también junto con la participación de la Diputación de Barcelona.

En conclusión, los procesos de descentralización y desarrollo local en Centroamérica son posibles por la convergencia de actores políticos y sociales, los cuales en determinados contextos y coyunturas se convierten en fuerzas políticas para hacer posible los cambios que se necesitan para alterar las *viejas estructuras del poder ultra centralizado en las ciudades*

capitales y en determinados grupos y clases sociales, entre los que se incluye también a la burocracia estatal, en muchos casos.

La situación actual se caracteriza por la presencia de nuevos actores y por la creación de nuevos e innovadores espacios de participación para la incidencia social y política a corto y mediano plazo, los cuales paulatinamente van superando los estrechos marcos nacionales, para avanzar en una real dimensión centroamericana y latinoamericana.

4. Descentralización, construcción nacional y democratización de la sociedad

Existe una diferencia sustantiva entre los países centroamericanos, que tiene que ver con la historia política, la forma de Estado, la estructura de clases sociales, la correlación de fuerzas políticas y el régimen político resultante, la territorialidad estatal, la composición étnica de la población y las formas particulares que asume la ruralidad en cada país. Asimismo, en la experiencia política de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional como local y en los niveles intermedios.

Estas diferencias tienen que ver con las raíces indígenas, con la herencia colonial, con el modo particular en que impactó en cada país la separación de la República Federal de Centroamérica y las particulares etapas y procesos de construcción de los regímenes políticos de democracia representativa y los Acuerdos de Paz. Las modalidades diferentes de descentralización del Estado responden a las diferencias históricas entre los países.

Pobreza y exclusión social generalizada

En todos los países, el contexto socioeconómico analizado muestra la tendencia a mantener o acentuar las desigualdades económicas y sociales y los niveles de pobreza.

La pobreza alcanza tales dimensiones, que se ha dicho que Centroamérica ha perdido la batalla contra el hambre,¹⁸ pues según las estadísticas recientes, más de siete millones de centroamericanos sufren de hambre.¹⁹ El retraso de Centroamérica en la lucha contra el hambre se debe a una combinación de condiciones históricas de desigualdad y marginación; una serie de desastres naturales, sociales y económicos; y la falta de preparación frente a las fuerzas del mercado global.

La pérdida de capital humano por la situación de pobreza y hambre en que vive un gran porcentaje de la población centroamericana es un obstáculo al potencial de los países. Para revertirla, los expertos recomiendan la implementación de políticas de seguridad alimentaria, como eje transversal en las estrategias de desarrollo del Estado.

Pero eso no es suficiente, pues se requiere de una profunda reforma del modelo económico acompañada por la reforma estructural del Estado. En este proceso, la descentralización es uno de los ejes indispensables.

La situación de crisis del modelo económico, concentrador de la riqueza y el ingreso, altamente excluyente y orientado hacia la apertura comercial en la globalización, genera un

18. *Inforpress Centroamericana*. No. 1565. 25 de junio de 2004.

19. *Según estadísticas de la Organización de Alimentos y Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, el porcentaje de subnutridos en la región ha aumentado en un 3% entre la población, en la última década.*

cuadro de pobreza y desigualdad creciente. Este panorama muestra que los peores indicadores del desarrollo humano se encuentran en lugares de población rural, donde los habitantes indígenas son mayoría y la mujer que carga en su “mecapal”²⁰ la triple dimensión de la exclusión: por indígena, por campesina y por mujer, es especialmente afectada. Los países con dimensiones más complejas y magnitudes más altas en cuanto a la pobreza, de moderada a severa, son Guatemala y Honduras.

La convergencia entre las políticas para la erradicación de la pobreza y la descentralización democrática del Estado es una cuestión comprobada históricamente en los Estados de Bienestar europeos. No se podrán reducir los índices de pobreza si no se avanza en una profunda descentralización del Estado.

La situación se presenta dramática en Guatemala, en el sector agrario, debido a múltiples factores, entre ellos la crisis estructural del modelo agro exportador tradicional. En Honduras, los datos y los fenómenos presentan una situación similar.

En todos los casos, el diagnóstico de la pobreza y las políticas impulsadas por el Estado no dan resultados alentadores para resolver los problemas estructurales. La política oficial de reducción de la pobreza no tiene un enfoque de desarrollo integral de los municipios ni se plantea de manera descentralizada. Si bien se constata estadísticamente un leve mejoramiento para el segmento más pobre de la población en los últimos años, del mismo modo se comprueba una fuerte tendencia a la concentración del ingreso. Esto provoca una ampliación y profundización de la brecha de inequidad, de

20. Cinta de cuero o tela que se usa alrededor de la frente para sujetar una carga en la espalda.

manera que se convierte en el obstáculo social más grande para el desarrollo.

Una de las características relevantes y distintivas de Centroamérica es la diversidad étnica y cultural, debido a la capacidad de sobrevivencia y resistencia de los pueblos indígenas, especialmente del pueblo maya, que representa alrededor del 70% de toda la población indígena de la región y cuya existencia data de más de cinco mil años.

Estimaciones hechas en el año 2,000 indican que en Centroamérica existen entre seis y siete millones de indígenas, relativamente concentrados en las tierras altas de Guatemala, en concentraciones pequeñas en la frontera entre Honduras y Guatemala, en el Atlántico norte de Nicaragua y en el Atlántico sur de Panamá. Mientras que en Costa Rica los pueblos indígenas están más dispersos en el territorio.

En Guatemala, alrededor de la mitad de la población es indígena (48% según la Encuesta de Ingreso y Gastos del año 2002).

Naciones, Estado y descentralización

En el concepto del autor de estas líneas, las naciones indígenas precedieron al Estado monocultural y monolingüe, que se impuso con la colonización sobre Meso América, a sangre y fuego, y por medio de la religión.

En Guatemala, existían al menos cuatro grandes naciones indígenas: los kichés, los mames, los kakchiqueles y los kekchies, que habitan Guatemala desde tres mil años antes de Cristo, por lo menos. Estos pueblos en conjunto representan en la actualidad el 80.2% de toda la población indígena (maya, garífuna y xinca). Esas naciones fueron desarticuladas

en sus instituciones estatales, pero han logrado sobrevivir en un 60 % del territorio de Guatemala. Aunque, con habilidad fueron fragmentados políticamente por el Estado monocultural no indígena y hasta divididos artificialmente por las fronteras de los Estados, como en el caso de Chiapas y Guatemala, Honduras y El Salvador, y El Salvador y Guatemala.

Después de casi cinco siglos de dominación autoritaria y fragmentación cultural, ideológica y política, es imposible la restauración de las naciones indígenas. Lo posible es la construcción de la nación multiétnica: una sola, unida por la diversidad de las culturas, de los idiomas y de los territorios; pero, esencialmente, por el reconocimiento a la identidad y los derechos de los pueblos indígenas, y la aceptación de éstos como parte sustantiva de la Nación y el Estado. Por otra parte, el Estado monocultural ha de dar paso al Estado multicultural e intercultural, como complemento necesario para la identidad nacional multiétnica y la autenticidad de esa *nación multiétnica*.

Este trabajo propone que la descentralización democrática del Estado sea convertida en la estrategia de articulación entre ambas entidades: la *nación multiétnica* y el *Estado multicultural e intercultural*. Ello implica reivindicar el carácter político-territorial de la descentralización democrática y, como parte de la misma, no solamente fortalecer la autonomía política de corte occidental, sino también la autonomía de gobierno y administración de los pueblos y comunidades indígenas; reconocer plenamente sus idiomas, sus instituciones, su cosmovisión, su espiritualidad y la protección y preservación integrales de los territorios en los cuales estos pueblos habitan.

Para que la descentralización del Estado cumpla este cometido, debe ser construida como proceso desde las comunidades étnicas y rurales, incluidas las poblaciones no indígenas,

hacia los espacios regionales, de distinto tamaño, como por ejemplo, las mancomunidades de municipios; y debe ser construida hacia el Estado central, de nuevo contenido multicultural e intercultural; con una nueva visión, incluyente, solidaria y subsidiaria, desde el Estado Central -redimensionado por el concepto de nación multiétnica y pluricultural- hacia las regiones y comunidades.

Es decir, una estrategia de doble dirección, que abandone para siempre la tradicional visión de los conquistadores: de arriba hacia abajo, de la cúspide a la base, con toda una carga ideológica de superioridad y con métodos de dominación coercitiva, ideológica o por la violencia, que tanto desarticularon el tejido social y las instituciones de los pueblos indígenas.

Un país típico del fracaso de la homogenización del Estado es Guatemala. La supuesta homogeneidad solamente se ha podido mantener a base de la violencia y la fuerza, bajo la creencia, en las fases iniciales de la llamada Conquista, de que los indígenas no son seres humanos; o de que sí son humanos, pero son seres inferiores; o de que los indígenas tienen que ser sirvientes, mozos o súbditos del Estado, que les es ajeno.

A pesar de los distintos métodos de dominación, exclusión y discriminación, los pueblos indígenas han logrado sobrevivir con sus costumbres, idiomas y formas de gobierno propio en muchas comunidades, y han mantenido el carácter particular de su cultura.

Por otra parte, existen abundantes evidencias, argumentos y datos que demuestran la gran injusticia social, económica y política que ha significado el modelo neocolonial de dominio y exclusión de los pueblos indígenas, lo que impide que la nación guatemalteca y el Estado en su conjunto tengan



viabilidad en la construcción de una democracia plena y en su inserción exitosa en la globalización.

Sobre este punto, el autor propone que debe reconocerse a fondo la raíz maya, como la primera gran raíz milenaria de la nación multiétnica, del ser guatemalteco, de la Guatemala que debería cambiar su nombre por el de GuatemalaYa, para tener un lugar propio y más digno en el concierto de las naciones y en la filosofía de la historia, con grandes proyecciones del “mestizaje” de sus culturas.

Esto significa para Guatemala volver a mirar a la nación y el Estado desde lo local, desde las comunidades, desde los municipios y desde las regiones. De esa manera, para que dentro de un reencuentro armónico con el Estado central, o con la centralidad del Estado (de nuevo tipo), se pueda construir un proyecto histórico nacional multiétnico, multicultural e intercultural. Se esperaría que este proyecto le dé a lo local, lo municipal y lo regional un espacio propicio y efectivo para la subsidiariedad, como estrategia de la descentralización; que dé el espacio propicio a la solidaridad como elemento humanista irrenunciable de una verdadera democracia, en el que la unidad en la diversidad, como aspecto filosófico e ideológico garantice la plena convivencia pacífica y genere las capacidades efectivas de prevención y de resolución de los conflictos.

La importancia de lo local-municipal-regional se constata, entre otras cosas, por el arraigo territorial y cultural de los pueblos indígenas. Éstos se sienten, en parte, sujetos sociales, más incluidos en sus derechos e identidades en el municipio, no así dentro del Estado monocultural en su conjunto. Esta realidad le da una gran fuerza a la autonomía como elemento sustantivo de la descentralización del Estado.

Las luchas y demandas de los pueblos indígena cristalizaron en parte dentro de los Acuerdos de Paz. Guatemala ha sentado bases, ha rediseñado primariamente a la *nación multiétnica*. Algunos de los Acuerdos de Paz de mayor relevancia contienen los elementos fundamentales de este rediseño.

Pero también la política y las normas de la descentralización del Estado han sentado bases, hasta cierto punto irreversibles, para avanzar en la construcción de un Estado multicultural-intercultural descentralizado.

Los Acuerdos de Paz y las nuevas leyes de descentralización constituyen políticas para crear el concepto plural de ciudadanía, incluida la ciudadanía étnica y la intercultural, lo cual es esencial para hacerle frente, desde una estrategia renovada del Estado, a la gran pobreza económica, a la gran exclusión social, a la discriminación y el racismo, que tanto se extendieron y arraigaron en las estructuras del poder y en la conciencia ingenua de los guatemaltecos.

5. Algunos indicadores sobre el avance de la descentralización en Centroamérica

Es importante realizar un inventario analítico de los indicadores específicos del proceso de descentralización y desarrollo local alcanzados hasta ahora en Centroamérica, sin pretender agotar estos temas.

Reformas constitucionales

Desde los años 80 hasta el año 2004 -Panamá realizó en este año reformas constitucionales-, todos los países de la región centroamericana han promulgado nuevas constituciones, o bien, han realizado reformas constitucionales que de manera

directa han incidido en la creación de mejores espacios constitucionales para el avance de los procesos de descentralización. No obstante, se reconoce que dentro de dicho proceso faltan por realizarse otras reformas, especialmente en materia fiscal.

Leyes de descentralización

Desde los años 80, todos los países han creado nuevas leyes, o bien han realizado reformas a las mismas, las cuales se relacionan directamente con la autonomía local y la descentralización.

Todos los municipios cuentan con un código municipal nuevo o reformado (El Salvador, Costa Rica, Panamá, Guatemala); el más nuevo y con importantes innovaciones es el de Guatemala (julio 2002). Honduras cuenta con la Ley de Municipalidades (1990) y Nicaragua con la Ley de Municipios (1995). Todas estas leyes amplían las competencias de los municipios, aunque en forma variable, y constituyen instrumentos de fortalecimiento de los gobiernos locales.

Guatemala ha dado un paso muy importante al contar, desde el 1ro. de julio de 2002, con la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002), la cual es pionera en la región. Entre otras cosas, esta ley establece la obligación del organismo Ejecutivo, de formular una política y un programa de descentralización.

Igualmente, Guatemala hizo dos reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (1996 y 2001) para poner en marcha una transferencia de recursos fiscales a los municipios, como parte de los Acuerdos de Paz.

Nicaragua, por su parte, promulga durante el año 2003, la Ley de Transferencias que concretiza el mandato constitucional en materia de transferencias fiscales a los municipios, con lo que se inicia el proceso durante el año 2004.

Espacios e instrumentos locales de participación ciudadana

En cuatro países centroamericanos se han formulado e institucionalizado instrumentos de participación ciudadana, que es importante conocer en su filosofía, funcionalidad y operación, para promover la descentralización del Estado y el desarrollo local, desde los espacios de la sociedad civil y la construcción de la ciudadanía, fomentando al mismo tiempo la gobernabilidad democrática local.

Esos instrumentos forman parte de la promulgación de las nuevas leyes municipales o sus reformas y, en algunos casos, se complementan con leyes específicas, tal como aparece en el Cuadro 1.

En el caso de Guatemala, bastantes espacios e instrumentos favorecen la participación ciudadana. Los diferentes instrumentos legales se refieren a la participación de diversidad de actores; se incluyen a las comunidades indígenas, a las mujeres rurales e indígenas, a los jóvenes y los niños, entre otros. Pero es necesario analizar a fondo cómo están siendo utilizados por las organizaciones locales, cuál es su funcionalidad real y qué lecciones se pueden obtener de su puesta en práctica.

Las mancomunidades de municipios

Las mancomunidades han empezado a tomar fuerza política y financiera como espacios subregionales y regionales del poder local y la descentralización del Estado.

En Honduras, las mancomunidades están incluidas en la Ley de Municipalidades de 1990; se crean con el fin de buscar solución a problemas comunes que tienen dos o más municipios. En algunos casos, se promueve la participación de instancias de sociedad civil, lo que le confiere un carácter más democrático e incluyente. Las mancomunidades ofrecen posibilidades de coordinación entre corporaciones municipales, para tener incidencia política; así como posibilidades de gestionar y obtener recursos y apoyos.

En Guatemala, las mancomunidades son mucho más recientes, constituyen una novedad de la gestión municipal territorial. Cuentan con una base jurídica actualizada y están reguladas por un capítulo específico dentro del Código Municipal (Decreto 12-2002), además de otros artículos que se refieren esas nuevas instancias, en ese texto legal. También, Nicaragua y El Salvador cuentan con una base legal y experiencia en mancomunidades.

Las mancomunidades transfronterizas

Las propias necesidades y las dinámicas de articulación del territorio para atender problemas comunes, a pesar de las fronteras, han llevado a procesos nuevos de creación de mancomunidades transfronterizas con objetivos muy variados.

Estas formas de articulación binacional o trinacional constituyen semillas valiosas para la integración política de Centroamérica y de Meso América. Cabe resaltar las figuras siguientes:

- a) La mancomunidad Copán-Chortí, que une a cuatro municipios del oriente de Guatemala con un número similar del occidente de Honduras.
- b) La mancomunidad binacional de municipios de Honduras y El Salvador, promovida por el programa de Ibis, Dinamarca, sobre la gobernabilidad local.
- c) La mancomunidad trinacional entre Honduras, Guatemala y El Salvador, que une a los municipios comprendidos dentro de lo que ha sido el Programa Trifinio.
- d) La mancomunidad entre varios municipios de varios departamentos de Guatemala con municipios de Chiapas, México.

CUADRO 1

Principales espacios e instrumentos de participación ciudadana en los países de la región centroamericana - 2004

País	Espacios e instrumentos de participación ciudadana
Guatemala	1) Consejos locales de desarrollo (LCDUR) ²¹ 2) Consejos municipales de desarrollo (LCDUR) 3) Información a los ciudadanos (CM) 4) Cabildos abiertos (CM) ²² 5) Consulta a los vecinos (CM) 6) Consulta a las comunidades indígenas (CM) 7) Auditoría social (CM y LGD) ²³ 8) Oficina de planificación municipal (CM) 9) Presupuesto participativo para prioridades de los consejos locales de desarrollo (CM) 10) Comisiones municipales sobre políticas y servicios públicos (CM) 11) Mancomunidades de municipios (CM)
El Salvador	1) Cabildos abiertos (CM) ²⁴ 2) Consulta popular (CM) 3) Asociaciones comunales (CM) ²⁵ 4) Consulta ciudadana para el Plan de Inversión Participativa (PIP) ²⁶ 5) Ordenanzas municipales de participación ciudadana 6) Ordenanzas municipales de contraloría social

21. LCDUR: Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002.

22. CM: Código Municipal, Decreto 12-2002

23. LGD: Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002.

24. CM: Código Municipal (El Salvador).

25. Las asociaciones comunales constituyen la forma como los habitantes de barrios, colonias, cantones y caseríos pueden participar organizadamente en la solución de sus necesidades. (CM, Art.118).

26. La metodología de consulta ciudadana para el Plan de Inversión Participativa (PIP) incluye peticiones comunitarias, visitas de las autoridades municipales a las comunidades y la realización de cabildos abiertos.

País	Espacios e instrumentos de participación ciudadana
Honduras	1) Consejos de desarrollo locales, aún no institucionalizados en la legislación 2) Consejos de desarrollo municipal (Ley de Municipalidades) 3) Mancomunidades de municipios (Ley de Municipalidades)
Nicaragua	1) Cabildos abiertos 2) Ley de Participación Ciudadana 3) Comités de desarrollo municipales (LPC) ²⁷ 4) Planificación estratégica participativa (LPC) 5) Ley de Régimen Presupuestario Municipal

Fuentes: • Programas Temáticos de Guatemala; El Salvador-Honduras; Nicaragua. Ibis, 2004.
 • Leyes municipales.

Diversas modalidades de consejos locales y municipales de desarrollo

Los consejos locales y municipales de desarrollo son espacios de participación ciudadana que se han creado y desarrollado con alto reconocimiento social y relativa fuerza en los países centroamericanos. Progresivamente, se han constituido en parte de la institucionalidad pública local, para promover el desarrollo local y la gobernabilidad democrática.

Guatemala: Los consejos locales y los consejos municipales de desarrollo

En Guatemala, el sistema de consejos de desarrollo, entendido como espacios de interacción entre el Estado, la sociedad civil y los agentes del mercado, se estructura en el ámbito comunitario y municipal; es una de las instancias con mayor potencial para canalizar las demandas ciudadanas.²⁸

27. *Ley de Participación Ciudadana.*

28. *La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural fue reformada sustantivamente y cobró vigencia a partir del 1ro. de julio de 2002, a la par de las reformas sustantivas al Código Municipal y la promulgación de la nueva Ley General de Descentralización.*

Honduras: Los consejos de desarrollo comunitarios y los consejos de desarrollo municipal

En Honduras, un paso importante ha sido la conformación, en algunas comunidades, de ciertos espacios de participación local, como los consejos de desarrollo comunitarios (CODECOS) o patronatos, que agrupan a hombres y mujeres de la comunidad en juntas de agua, sociedad de padres y madres de familia, comités agropecuarios y otros, a través de los cuales se buscan soluciones a los problemas comunitarios.

Para los gobiernos locales, una respuesta nueva a los problemas y debilidades ha sido la formación de los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM), instancia contemplada en la Ley de Municipalidades que, aunque dirigidos por los alcaldes, se consideran espacios de encuentro y articulación entre la sociedad civil local y los gobiernos locales.

El Salvador: Las asociaciones comunales y los comités de desarrollo local

Las asociaciones comunales, reguladas en el Código Municipal, constituyen la forma como los habitantes de barrios, colonias, cantones y caseríos pueden participar organizadamente en la solución de sus necesidades (CM, Art.118). Para ello, tales asociaciones gozan de personería jurídica otorgada por el concejo municipal respectivo (CM, Art.119). Las asociaciones comunales se constituirán con no menos de 25 miembros de la comunidad (CM, Art.120) y el acuerdo de aprobación de sus estatutos deberá ser publicado en el Diario Oficial (CM, Art.121).

El concejo municipal está obligado a reunirse periódicamente con las asociaciones “(...) para analizar y resolver los problemas, elaborar y ejecutar obras de toda naturaleza de beneficio comunal (...)” (CM, Art.124).

El Código Municipal también prevé que miembros representantes de las asociaciones pueden ser convocados por el concejo municipal para participar en comisiones de asesoría, permanentes o temporales; en comisiones o juntas administrativas para gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, moral; y otras (CM, Art.125).

En cuanto a los llamados comités de desarrollo local (CDL), no existe un marco legal nacional que los considere en sí mismos, sino que éstos se han impulsado en la práctica de varios municipios del país. Surgen alrededor del año 1994, vinculados al seguimiento a los planes de desarrollo local, que en la mayor parte del país se promovieron inicialmente por ONG, con fondos de cooperación internacional. Los CDL son, en definitiva, organismos de coordinación y cooperación entre entidades locales (organizaciones comunitarias), instituciones del gobierno nacional (unidad de salud, distrito escolar, casa de la cultura) y organizaciones no gubernamentales.

El marco legal que se ha construido son ordenanzas municipales para la participación ciudadana.

Nicaragua: Los comités de desarrollo municipales

En materia de participación ciudadana, los comités de desarrollo municipales nacen por iniciativa del Ministerio de Acción Social, en 1994. En esos comités no se contemplaba la inclusión de los alcaldes, y las obras de progreso no estaban en conocimiento de las autoridades locales, en la mayoría de los casos. Con las reformas a la Constitución de 1995, los comités de desarrollo municipal fueron abandonados por las instituciones del gobierno central, lo que fue providencial para el desarrollo de aquellos. En algunos casos, fueron asumidos por los gobiernos municipales. Los casos de Estela y El Sauce son paradigmáticos, y muchos municipios del país aprendieron de esas experiencias.

La Ley de Participación Ciudadana recién aprobada en el año 2004 institucionaliza estas experiencias y crea en el ámbito jurídico los comités de desarrollo municipal, ya existentes en la práctica en más de la mitad de los municipios del país; les da un rol específico en el proceso presupuestario: “Conocer y emitir opinión anualmente sobre la propuesta del Presupuesto Municipal. Conocer y emitir opinión sobre las transferencias de fondos del Gobierno Central al Gobierno Municipal y de su ejecución a fines de cada periodo, de conformidad con la Ley de Régimen Presupuestario Municipal”. (Art. 52, incisos 4 y 7).

Normas e instrumentos de auditoría social o contraloría ciudadana

Una de las formas de participación ciudadana que es de gran importancia ante las exigencias sociales de transparencia y anticorrupción en los asuntos públicos es la auditoría social que, en algunos casos, se denomina contraloría ciudadana. Ésta se define como la capacidad de la sociedad civil organizada para monitorear la gestión pública, el desempeño de las instituciones del Estado y la representatividad delegada de los políticos en cargos de elección democrática. También, la auditoría social se ejerce en función de los impactos sociales y ambientales por parte de los agentes del mercado.

Este concepto es relativamente nuevo, pero va estrechamente acompañando a los procesos de descentralización del Estado y de la transferencia de competencias tradicionalmente públicas al sector privado o a la sociedad civil. Se considera también un proceso de aprendizaje cívico para los ciudadanos y un aprendizaje institucional para funcionarios y entidades del Estado. “(...) por eso, la auditoría social no es un mapeo del descontento ciudadano, no expide facturas ni busca

culpables. Es una mirada penetrante y crítica de la democracia que somos y una incursión a la democracia que queremos ser”.

Es necesario reconocer que las prácticas para incorporar a la población en el control de la gestión municipal son recientes. En todos los países se carece de un marco nacional específico; lo que hay son normas que forman parte del Código Municipal o de otras leyes, tal es el ejemplo de Guatemala. En todo caso, lo que sí existe y es relevante son ordenanzas municipales que establecen los mecanismos y formas de contraloría ciudadana en el municipio.

La planificación municipal

La planificación municipal forma parte de la institucionalidad pública, en el marco de la autonomía municipal de varios países. En Guatemala, este concepto constituye una novedad como política general que debe ser incorporada por todas las municipalidades.

El presupuesto participativo

La experiencia más desarrollada en la región es la de Nicaragua, en donde existe una norma legal que se constituye en un instrumento específico de gran valor, para asegurar mecanismos básicos de transparencia de la gestión pública local. Existen otras experiencias iniciales en los otros países, que es importante fortalecer y de paso trabajar por lograr la voluntad política en autoridades locales y nacionales.

Asociaciones municipales

En Nicaragua, además de las mancomunidades, los municipios han hecho en los últimos años avances al asociarse como

entidades gremiales para, de esa manera, encontrar soluciones y, sobre todo, establecer negociaciones con el gobierno central, como es el ejemplo de los Acuerdos de Achuapa.²⁹ Estas iniciativas representan un nuevo espacio entre lo local y lo nacional, lo que ha resultado en la formación de varias asociaciones municipales, algunas de las cuales aglutinan a todos los municipios de un departamento; y otras que representan sub-regiones. De importancia similar es el papel de COMURES en El Salvador, de la AMHON en Honduras, de la AMUPA, en Panamá; y de la propia AMUNIC, en Nicaragua.

29. Los Acuerdos de Achuapa definieron una serie de compromisos en dos ámbitos, el productivo y el social, por parte de las instituciones del gobierno central. Los acuerdos fueron firmados el 18 de octubre de 2002, entre los 11 alcaldes de los municipios de León Norte y Chinandega Norte, y representantes de alto nivel del Poder Ejecutivo.

Bibliografía

- Artiga-González, A. (2004). Hagamos las Cuentas: Políticas públicas, ciudadanía y presupuesto.** Fundación Árias para la Paz y el Progreso Humano. Informe final de consultoría. San Salvador, El Salvador.
- Bravo, A.. (Mayo, 2004). Hagamos las Cuentas: Políticas públicas, ciudadanía y presupuesto".** Fundación Árias para la Paz y el Progreso Humano. Informe de Nicaragua. Managua.
- Bravo, A. Cabildos abiertos: su origen e importancia histórica.** En Monéxico No. 11, Revista de la Asamblea Nacional de Nicaragua.
- Cardona, R. (2004). Los gobiernos locales en Centroamérica.** Diputación de Barcelona, España. Inédito.
- Cardona, R. (2004) La descentralización fiscal en Guatemala. CONFEDELCA.** Inédito. San Salvador.
- Cardona, R.; y Dirk, K. Et. al: Ciudadanía en precario. Globalización, desigualdad social y pobreza en Róterdam y San José.** Ediciones FLACSO, Costa Rica. San José, 2000.
- Enríquez Villacorta, A.; y Rodríguez, M. (2004). Participación ciudadana en San Salvador. Notas sobre una experiencia: 1997-2003.** Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). San Salvador.
- Espitia, G. (2004). Estudio comparativo sobre descentralización fiscal en Centroamérica.** CONFEDELCA. San Salvador.
- Gacitúa, E.; Sojo, C.; y Davis, S. (Editores). (2000). Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina.** FLACSO-Banco Mundial. Primera edición. Costa Rica.

Informe Sobre Desarrollo Humano. (2002). Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. PNUD.

Programa temático de Honduras-El Salvador: Democratización y descentralización local. Ibis-Dinamarca. (2003).

Programa temático de Guatemala: Gobernabilidad local, descentralización y participación ciudadana. (2004). Ibis-Dinamarca. Versión definitiva. Guatemala.

Programa temático de Nicaragua: Fortalecimiento de la democracia y el poder local. (2003). Ibis Dinamarca. Nicaragua.

Segundo informe sobre el desarrollo humano de Centroamérica y Panamá. (2003). Proyecto Estado de la región - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). San José, Costa Rica.

Menjívar Larín, R.; Kruijt, D.; y Van Vucht Tijssen, L. (Editores). Pobreza, exclusión y política social. (Septiembre de 1997). FLACSO-UNESCO-Universidad de Utrecht. Primera edición. San José Costa Rica.

Ruiz Robledo, A. El Estado autonómico. (1989). Instituto de Administración Pública (INAP) - Centro de Estudios Municipales y de la Cooperación Internacional (CEMCI). Granada, España.

Solórzano Martínez, M.; Gálvez, V. y Cardona, R. (1995) Transición y gobernabilidad. Materiales de estudio y trabajo. No. 6. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Guatemala.

Weffort, F. ¿Cuál democracia? (1993). FLACSO. San José Costa Rica.