

Conferencia Centroamericana por la Descentralización

del Estado y el Desarrollo Local



# **CONFEDELCA**

## **UN PROCESO EN MARCHA**

Secretaría Técnica CONFEDELCA

Centroamérica, noviembre de 2007

**Editado por:**

Secretaría Técnica CONFEDELCA  
Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y  
105 Av. Nte. Col. Escalón, San Salvador  
El Salvador, C.A.

Teléfonos: (503) 2209-5301 / 2264-4938

Fax: (503) 2263-0464

Correos electrónicos:

enriquez@telesal.net;  
luisreyesfabian@yahoo.com.mx;  
rjimenez@funde.org

**Texto:**

Jaime Idrovo Murillo  
Alberto Enríquez Villacorta

**Edición:**

Manuel Velásco

**Diagramación:**

Imprenta Ricaldone

**Fotografías**

Fundación Nacional para el Desarrollo

**ISBN:** 978 99923-889-3-8

**Impresión:**

San Salvador, octubre 2007

**Derechos Reservados:**

Secretaría Técnica de CONFEDELCA

Se autoriza citar el contenido, siempre y cuando se mencione la fuente.

# Índice

Presentación .....	5
Introducción.....	9
<b>1. REVISIÓN SOCIO-HISTÓRICA: UNA MIRADA POLÍTICA.....</b>	<b>11</b>
1.1 Contexto político.....	11
1.2 ¿Cómo nace CONFEDELCA? .....	12
1.3 CONFEDELCA en los contextos nacionales actuales .....	15
<b>2. CONFEDELCA: LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO .....</b>	<b>21</b>
2.1 Construcción conceptual de CONFEDELCA.....	21
2.2 Construcción política de CONFEDELCA .....	23
2.3 Construcción metodológica de CONFEDELCA.....	27
<b>3. LOGROS OBTENIDOS.....</b>	<b>41</b>
<b>4. NUEVAS OPORTUNIDADES.....</b>	<b>43</b>
<b>5. EL FUTURO DE LA CONFEDELCA.....</b>	<b>45</b>
<b>6. Epílogo: IDELCA y su relación con la CONFEDELCA.....</b>	<b>47</b>
Bibliografía.....	49

## PRESENTACIÓN

Centroamérica está formada por 7 países (Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), a lo largo de 533,000 km<sup>2</sup>, en 1,192 municipios, donde viven aproximadamente 40 millones de personas. A pesar de tener una historia común y grandes similitudes culturales, sociales y políticas, la región se distingue por su amplia y rica diversidad.

La integración centroamericana es una tarea pendiente. Muchos han sido los esfuerzos y pocos los avances para concretar una comunidad de naciones. Sin embargo, el proceso está abierto y continúa avanzando, aunque muy lentamente.

Una de las características que ha ido cobrando cada vez más importancia—dado que ha ido creciendo la conciencia sobre ella— es la de los desequilibrios territoriales en la región. Esto se debe, en buena medida, a que los planes nacionales de desarrollo se han hecho sin los territorios (subnacionales) y muchas veces de espaldas a la mayoría de ellos.

En este marco, surge en el año 2001 la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, CONFEDELCA, como un espacio que pretende contribuir a que en Centroamérica la integración sea fruto también del aporte y la participación de los territorios y de sus actores. La idea de fondo es que el desarrollo local y la descentralización de los Estados no solo son estrategias capaces de dinamizar el desarrollo de municipios y regiones, sino que también tienen la potencialidad de incorporarlos en calidad de sujetos al desarrollo nacional, lo cual implica adicionalmente una nueva manera de leer y hacer los países y la integración regional.

La CONFEDELCA ofrece sencillamente una oportunidad para el encuentro, el intercambio y el debate entre actores locales y nacionales de distinto tipo como gobiernos municipales, diferentes instancias de los gobiernos centrales, organizaciones para el desarrollo, organizaciones sociales de base, parlamentos y empresas, que confluyen en este espacio con el interés de fortalecer los procesos concertados de desarrollo local y de descentralización de los Estados, pero en una perspectiva de construcción regional. Avanzar en Centroamérica hacia una integración de los territorios es fundamental, tanto como la superación de los desequilibrios territoriales a través de elevar los niveles de desarrollo de aquellos que están más rezagados y marginados.

¿Cómo generar una integración centroamericana con y desde los territorios? ¿Cómo convertir el desarrollo local y la descentralización de los Estados en factores integradores? ¿Cómo abrir más vasos comunicantes entre los territorios y sus actores? ¿Cómo propiciar nuevas modalidades de cooperación descentralizada al interior de la región y con otras partes del mundo? Estas son algunas de las preguntas que han atravesado la CONFEDELCA y dinamizado los debates y reflexiones de alcaldes y alcaldesas, dirigentes sociales, parlamentarias y parlamentarios, funcionarios de los gobiernos centrales, representantes de pueblos indígenas y de organizaciones de mujeres, miembros de organismos internacionales a lo largo de estos últimos seis años.

Después de caminar por 6 países centroamericanos (a excepción de Belice), de convocar anualmente a muchos de los actores fundamentales del desarrollo local y la descentralización, de estructurar espacios nacionales en cada país, la CONFEDELCA se ha convertido en un proceso abierto que sin duda contribuye a tejer ese necesario entramado local que Centroamérica necesita para desplegar sus potencialidades y ofrecer a sus ciudadanos y ciudadanas un lugar para vivir mejor.

En ese marco ha sido muy importante el aporte de la Diputación de Barcelona —con la que se ha desarrollado, desde el inicio mismo de la CONFEDELCA, una experiencia novedosa y sostenida de cooperación descentralizada en distintos planos—; de la GTZ de Alemania en el terreno de la gestión del conocimiento (apoyo a investigaciones, estudios y publicaciones); y de Diakonia Suecia en aspectos situados también en la difusión del debate, la reflexión y el intercambio.

Con el presente trabajo se pretende compartir esta experiencia e invitar a personas, organizaciones e instituciones que estén interesados en participar en ella.

Solo resta agradecer a todas y todos las integrantes de las Mesas Nacionales de CONFEDELCA, a las personas que han contribuido con sus aportes y reflexiones, a la Diputación de Barcelona y a PROMUDE de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica en El Salvador que, en conjunto, han hecho posible este trabajo.

Alberto Enríquez Villacorta  
Secretaría Técnica CONFEDELCA

## Introducción

El presente documento contiene los resultados del proceso de revisión y reflexión acerca de las implicaciones y los elementos surgidos en el desarrollo de la iniciativa conocida como Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, CONFEDELCA.

Cuando se habla de CONFEDELCA no se hace referencia a una serie de conferencias puntuales, sino a un espacio en el que se encuentran diversos actores locales y nacionales para dialogar, compartir experiencias y tejer vínculos en torno a los temas del desarrollo local y la descentralización del Estado, en una perspectiva de construcción centroamericana y en un proceso continuo que lleva ya 6 años.

Este trabajo se orienta, en primer lugar, a conocer los principales aportes de la CONFEDELCA; en segundo lugar, a identificar los principales obstáculos y limitaciones que ha enfrentado y, en tercer lugar, a recoger las principales lecciones mostradas por el proceso y, a la luz de las mismas, señalar los elementos que permiten fortalecerla y proyectarla en el tiempo.

En consecuencia, es un documento que trata de recoger los aspectos fundamentales de la experiencia que le confieren su singularidad en Centroamérica. Los procesos generados por la CONFEDELCA han hecho de ella un sujeto y referente en la región. Uno de los elementos más innovadores y sugerentes en su trayectoria es su configuración como espacio y su diseño metodológico. En esa línea, se intenta dar cuenta de los diferentes momentos, productos y procesos generados por este espacio.

El esfuerzo de reflexión sobre la CONFEDELCA —que fue coordinado por la Secretaría Técnica regional y apoyado por el consultor ecuatoriano Jaime Idrovo-Murillo, a lo largo del 2006— se basó en la reconstrucción colectiva de la experiencia. Uno de los ejes sobre los que se centró el diálogo con quienes participaron en esta especie de “arqueología social” fue descubrir cómo fue pensada y percibida la CONFEDELCA y cómo se le proyecta. La elaboración de esta “arqueología” se hizo a través de entrevistas cualitativas a personas e instituciones directamente involucradas en los espacios generados por la CONFEDELCA y a personas que participaron en alguna Conferencia o actividad y han conocido la experiencia, aunque no se hayan involucrado en ella permanentemente.

Además de la revisión de documentos y entrevistas individuales, la metodología contempló entrevistas colectivas con cada una de las Mesas Nacionales y un taller regional con representantes de las mismas.

La riqueza en experiencias y las distintas formas en que la CONFEDELCA se ha ido constituyendo como espacio centroamericano demandaban más tiempo del que se dispuso para profundizar en elementos que era imposible trabajar más en este estudio. Sirva entonces este documento también como una especie de hoja de ruta que indique caminos sobre los cuales ahondar y seguir avanzando.

El trabajo inicia con un breve análisis histórico del contexto en el que CONFEDELCA nace, tanto regional como nacionalmente, para luego presentar su desarrollo como un espacio considerado en tres dimensiones: conceptual, política y metodológica. Posteriormente, se hace una identificación de los logros y aportes de la CONFEDELCA, para cerrar con los desafíos que están planteados en el futuro inmediato.

## 1. REVISIÓN SOCIO-HISTÓRICA: UNA MIRADA POLÍTICA

### 1.1 El contexto político regional en el que nace la CONFEDELCA

La situación política de los países de Centroamérica al inicio del siglo XXI puede describirse como un momento en el que el crecimiento económico de los países, aunque en general con niveles bajos, es sostenido; y en el que los procesos democráticos avanzan, aunque con grandes déficit, en la construcción de ciudadanía, de la institucionalidad y actores, que afectan directamente la gobernabilidad.

En este contexto, los gobiernos locales se venían afianzando cada vez más y se legitimaban ante la comunidad como actores del desarrollo local, fortaleciendo además procesos participativos de la población. Al mismo tiempo, el tema de la reforma del Estado y, por ende, el de la descentralización, aparecía ya en las agendas de todos los gobiernos, de algunos partidos políticos y de organizaciones importantes de la sociedad civil.

Concretamente, dentro del ámbito de la descentralización podían verse en la región avances interesantes pero con un fuerte énfasis en procesos de desconcentración administrativa, de manera particular en lo referente a la redefinición de competencias.

Los últimos años han sido testigos de enfrentamientos en materia fiscal entre los ejecutivos centrales y los gobiernos locales, en especial en la discusión por el incremento de las transferencias hacia los municipios. Esto ha llevado a que en casi todos los países se hayan producido incrementos en estas transferencias que, aunque significativos para las tradicionalmente precarias finanzas municipales, son insuficientes de cara al aumento de las demandas ciudadanas que está enfrentado este nivel de la administración pública.

En lo que se refiere a la descentralización política, los avances son mínimos. La autonomía municipal, al no ir acompañada por un sólido sistema de asignación de recursos, sigue siendo precaria y violentable. Por otra parte, las instancias subnacionales de gobierno, llámense departamentales o provinciales (instancias territoriales intermedias), no están ni siquiera en la segunda línea para la discusión. En este campo, Costa Rica, que aún no elegía a sus autoridades locales a mitad de la década pasada, mostraba el mayor atraso, seguido por El Salvador —donde no se reconoce la representación de las minorías en los concejos municipales—, mientras Nicaragua y Guatemala presentaban, quizás, los mayores avances.

Otro campo en el que se han producido algunos avances es el de la participación ciudadana, ya que en muchos municipios, a veces por iniciativa de actores locales y otras instancias de organismos no gubernamentales o de la cooperación internacional, se han desarrollado experiencias de planificación participativa y formación de entidades de representación ciudadana y coordinación interinstitucional ante los gobiernos municipales. Por otro lado, se han aprobado algunas leyes orientadas a dotar estos procesos de un nuevo marco legal, como la Ley de los Consejos de Desarrollo, en Guatemala; la Ley de Participación Ciudadana; en Nicaragua; y la reforma al Título IX del Código Municipal, en El Salvador.

A pesar de que todos los países centroamericanos, en mayor o menor grado, habían entrado en una oleada reformista del Estado de la mano de los Programas de Ajuste Estructural recomendados a partir del llamado Consenso de Washington, no hay atisbos de que a través de alguna instancia u organización se diesen pasos en la dirección de estructurar una propuesta de reforma del Estado de corte centroamericanista. Parece que cada país y, dentro de él, los diferentes actores trabajan en la búsqueda de una “vía propia” de descentralización, dejando de lado o desperdiando las experiencias que en esa materia ya se tenían en el continente latinoamericano, gracias a los procesos iniciados en Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, por citar solo los más relevantes.

A la luz de esto, puede decirse que en la década pasada era la cooperación internacional, bien sea la bilateral o la ahora llamada cooperación descentralizada, la que, con más voluntad que resultados, propiciaba relaciones de intercambio, bien entre países latinoamericanos o bien entre estos y los europeos, con el propósito de proporcionar insumos que pudiesen orientar o inspirar los propios procesos centroamericanos.

En esa línea, numerosas delegaciones de Centroamérica integradas por representantes de gobiernos nacionales y locales, de organizaciones no gubernamentales, de organismos de planificación, etc. recorrieron países suramericanos y europeos. Estas visitas les permitieron ir conociendo procesos, experiencias y buenas prácticas, cuyas lecciones pudieran ser replicadas y cuyos errores pudieran ser enmendados.

Es una de estas reuniones de intercambio, en el año 2000, propiciada por la Diputación de Barcelona (DIBA), la que da pie para el nacimiento de lo que habría de conocerse como Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA). En este contexto es que surge este nuevo espacio regional, que tiene como principales protagonistas a una nutrida delegación de autoridades locales y representantes de organizaciones sociales y ONG de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana.

## 1.2 ¿Cómo nace CONFEDELCA?

La CONFEDELCA nace por el interés de actores locales de los países de Centroamérica y las autoridades de la Diputación de Barcelona (DIBA) que habían acompañado desde años anteriores la formación y el intercambio en el tema del desarrollo local en la región.

En esta decisión jugó un papel importante el énfasis de la DIBA en trabajar con autoridades locales —que son sus contrapartes naturales dado que la diputación es una entidad integrada por ayuntamientos— y con ONG comprometidas con el desarrollo local. Se pensaba en ese entonces en un modelo de cooperación descentralizada directa, en una cooperación al desarrollo desde una óptica local. En ese contexto, la DIBA inició una serie de seminarios en Barcelona a los que invitó a entidades municipales de gobierno y ONG especializadas en desarrollo local de América Latina.

En el tercer evento de este tipo, llamado Intercambio de Experiencias Municipales, celebrado en julio del año 2000, algunos alcaldes, líderes políticos municipales y dos organizaciones de la sociedad civil de El Salvador —Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO)— presentaron

una propuesta el último día del encuentro. Se trataba de una declaración en la que reconocían la necesidad de potenciar los vínculos de cooperación entre la Diputación de Barcelona y las entidades que promovían el desarrollo local en Centroamérica y el Caribe. En ésta hacían un llamado a continuar el intercambio iniciado en este seminario en un próximo evento, para el que ofrecían su país como anfitrión.

Esta declaración sugiere la necesidad de que la cooperación descentralizada entre instancias locales del Primer Mundo hacia Centroamérica y el Caribe no se limite al apoyo a proyectos particulares, sino que se extienda a la generación de un mayor conocimiento recíproco sobre las condiciones en que se desarrolla la gestión local en los distintos países y a la producción de mayor apoyo político en lo que se refiere al posicionamiento del desarrollo local y la descentralización del Estado en la agenda internacional. La declaración concluía sugiriendo que sería conveniente considerar que los próximos eventos se realizaran en los países de Centroamérica y el Caribe, dotándolos de un marco político y publicitario que contribuyera a posicionar con mayor realce el desarrollo local en las agendas nacionales y en la agenda regional.

De esa manera, la capital salvadoreña, San Salvador, se ofreció para ser la primera sede de lo que Roberto Gómez<sup>1</sup> califica como "una osadía". Osadía por varias razones: la primera, de carácter político, pues se estaba pensando en abrir un espacio que incluyera la mayor cantidad de actores sin tener la certeza de que estos se involucrarían. En segundo lugar, por el tiempo con el que se estaba programando semejante esfuerzo, ya que la propuesta se estaba haciendo en el año 2000 y la primera Conferencia se realizaría al año siguiente.



Representante de la ST, de la mesa nacional Honduras, y de la diputación de Barcelona en jornada de reflexión sobre CONFEDELCA, San Salvador, mayo 2007

La Conferencia se realizó en la ciudad de San Salvador, en noviembre de 2001. El comité organizador, presidido por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), estuvo integrado también por la Alcaldía de San Salvador, el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO). Este primer evento reunió a más de 500 participantes. Más del 60% lo constituyan personas de El Salvador y el restante 40% correspondió a delegaciones de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y a una nutrida delegación de la propia Diputación de Barcelona, además de representantes de otras agencias de cooperación que operaban en Centroamérica.

Mario Otero<sup>2</sup>, responsable en esos años de los programas de cooperación descentralizada de la DIBA para Centroamérica, sostiene que desde el principio el grupo de personas que pensaron en el proyecto lo imaginaron como un proceso y no solo como un evento aislado. La primera Conferencia en San Salvador fue por consiguiente importante como iniciadora, pues de no haber funcionado ese primer esfuerzo, el proceso no se hubiera desencadenado.

<sup>1</sup> Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

<sup>2</sup> Actualmente es Vicepresidente del Instituto de Desarrollo Local de Centroamérica, IDELCA.

La decisión de lanzarse por una nueva iniciativa en lugar de aprovechar o sumarse a algunos espacios ya existentes impulsados por las gremiales de municipalidades como la Federación de Municipalidades de Centroamérica (FEMICA) en el ámbito regional o la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) en el nivel latinoamericano se basó en la consideración de que la CONFEDELCA se trataba de una iniciativa de naturaleza diferente y sin precedentes, orientada a convocar a todos los actores y sectores relacionados con la descentralización y el desarrollo local, a diferencia de las iniciativas de las gremiales, que tienen un carácter eminentemente sectorial. Por otro lado, la idea apuntaba más a crear un “espacio” que una organización de segundo o tercer nivel que rivalizara con las gremiales.

Sin embargo, es claro que al poner en marcha la Conferencia de San Salvador las personas e instituciones involucradas en ese momento fundador, iniciaban un proceso del que no se tenía muy clara la forma ni la fuerza institucional y política que cobraría posteriormente.

La primera propuesta formal de diseño para la conferencia de San Salvador, presentada el 18 de marzo de 2001 luego de una reunión entre la FUNDE y la DIBA, expresaba lo siguiente:

## PRIMERA PROPUESTA DE EVENTO<sup>3</sup>

### NOMBRE

Primer encuentro (conferencia, taller, seminario) centroamericano por la descentralización del Estado y el desarrollo local.

### NATURALEZA

Se trata de un primer evento de alto nivel que reunirá personalidades políticas e intelectuales del ámbito regional e internacional para intercambiar experiencias, reflexionar, debatir y realizar propuestas sobre la descentralización del Estado y el desarrollo local en la región centroamericana.

### OBJETIVOS

- Promover la inclusión y/o el impulso de la descentralización del Estado y el desarrollo local en las agendas regionales y nacionales centroamericanas.
- Elevar el nivel de intercambio y elaboración de propuestas con alto nivel político y científico-técnico, sobre las temáticas en cuestión.
- Servir de espacio para el establecimiento de contactos y relaciones entre las principales entidades internacionales y regionales que se encuentran comprometidas con la descentralización del Estado y el desarrollo local.

<sup>3</sup> El texto de esta propuesta es del 18 de marzo de 2001 y fue proporcionado por Marcos Rodríguez, de la Secretaría Técnica CONFEDELCA

La idea fuerza con la que nace CONFEDELCA es, entonces, la de ser un espacio de reflexión y debate, de generación de ideas, de construcción de vínculos que permita elevar la importancia de la descentralización del Estado y el desarrollo local en Centroamérica, y que convocara a otros actores vinculados, independientemente de sus enfoques.

En opinión de Alberto Enríquez<sup>4</sup>, “la primera fue una convocatoria hecha a todos los actores de Centroamérica a San Salvador; pero no había nada estructurado, más que tres elementos innovadores: abrir un espacio centroamericano en el que participaran los diversos actores vinculados al desarrollo local y la descentralización del Estado (multiactores) y que los ejes de reflexión y discusión fueran descentralización y desarrollo local en una perspectiva centroamericana. Todo lo demás (la dinámica de trabajo, el formato, la metodología) es posterior. Uno de los acuerdos claves de la conferencia de San Salvador, tomado por unanimidad de los y las participantes, fue, precisamente, el de convertir el espacio en un espacio permanente”.

Al finalizar la primera conferencia en San Salvador, Guatemala solicitó ser sede de la siguiente a fin de aprovechar una coyuntura política especial del país relacionada con la descentralización y el desarrollo local. Para entonces, los países participantes eran El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Honduras, mientras que Panamá se incorporaría hasta el año 2003.

Las siguientes Conferencias tuvieron como escenario las ciudades capitales de Nicaragua (III), Honduras (IV), Panamá (V) y Costa Rica (VI), cada una de ellas con su propia particularidad y su sello nacional. Así, la CONFEDELCA avanzó sin fórmulas ni recetas, sin rígidas estructuras ni compromisos asfixiantes, abriendo brecha y construyendo. En ese sentido, ha sido un espacio y una búsqueda genuinamente centroamericanos.

### 1.3 CONFEDELCA en los contextos nacionales actuales

A 6 años de iniciado el proceso de CONFEDELCA, cada país ha generado dinámicas particulares en relación con los procesos de descentralización y desarrollo local. En algunos casos, la Conferencia sirvió como catalizador e impulsor al respaldar iniciativas nacionales.

En el caso de El Salvador, la experiencia de CONFEDELCA se vio impulsada, según Óscar Ortiz<sup>5</sup>, portres elementos: un escenario político propicio, pues para la fecha, en el 2001, acababan de realizarse elecciones municipales; la

<sup>4</sup> Coordinador de la Secretaría Técnica de CONFEDELCA.

<sup>5</sup> Presidente del IDELCA y alcalde de Santa Tecla, La Libertad (El Salvador).

relación con otros actores centroamericanos con los que se coincidía en la necesidad de abrir el espacio de discusión a más actores; y el inicio en el país de la discusión de temas sobre la institucionalidad local. Estos elementos hicieron que la participación de El Salvador en la primera Conferencia se diera en un momento oportuno para hacer visible la situación del desarrollo local en el país con una cierta proyección regional, aunque no se dejó de observar con preocupación la ausencia del gobierno central.

Desde aquellos momentos hasta ahora, los temas de descentralización y desarrollo local siguen vigentes y están presentes en las agendas institucionales y, en mayor o menor medida, en la agenda de los actores locales y nacionales importantes. Se han logrado también algunos avances significativos como las reformas al Código Municipal, el incremento del 1% a las transferencias hacia los municipios y la constitución de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL)<sup>6</sup>, que aunque dejó fuera a la representación de la sociedad civil, no deja de ser un hecho destacable.

Pese a estos avances, lamentablemente no ha sido fácil para el espacio de la CONFEDELCA colocarlos en una perspectiva regional. Y aunque a escala nacional hay un proceso intenso de trabajo y debate sobre el desarrollo local, una creciente participación de algunos actores de la sociedad civil, algunos gobiernos locales y algunos representantes del Órgano Legislativo, sigue sin lograrse construir un proyecto nacional incluyente, en donde todos los actores, sin distingos, puedan tener su propio protagonismo.

En Guatemala, la experiencia parece haber impulsado avances más concretos. El contexto que marcó el inicio de CONFEDELCA en este país estaba caracterizado por una lucha de dos tendencias: una comunitarista (con énfasis en el mercado que privilegiaba los procesos de privatización) y otra municipalista (que reivindicaba la autonomía). En el año 2000, la salida a esta confrontación fue iniciativa de la Presidencia y del Órgano Legislativo. La opción fue la búsqueda de alianzas con los principales actores involucrados en la dinámica del desarrollo local y la descentralización.



Vista parcial de representantes de mesas nacionales y de la ST, en jornada de reflexión sobre la experiencia CONFEDELCA, San Salvador mayo 2007

<sup>6</sup> La CONADEL fue creada por decreto Ejecutivo el 21 de abril del 2004 con el objetivo de revisar las políticas y los mecanismos que aseguren la implementación del desarrollo local de los municipios, mantener un espíritu de entendimiento y lograr acuerdos que hagan factible la implementación de la Agenda Nacional para el Desarrollo Local. Está presidida por la Comisionada Presidencial para la Gobernabilidad Democrática e integrada por representantes de la Secretaría Técnica de la Presidencia, tres ministerios, el ISDEM, el FISDL, el Centro Nacional de Registro, la CND, COMURES, el COAMSS, los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa y la ANEP.

La decisión del gobierno de Guatemala en ese momento fue seguir en la línea de consolidar políticas de descentralización. Con esos elementos de contexto, en 2001 Guatemala participa en la I Conferencia y, gracias a las gestiones desplegadas por sus delegados, termina siendo elegida como sede de la II Conferencia. El gobierno veía en esa coyuntura una forma de apuntalar los procesos nacionales generados por la apuesta en la descentralización.

En estos momentos, Guatemala es uno de los países que más avances tiene en cuanto al cuerpo jurídico-legal para la descentralización y el desarrollo local, al haber aprobado, entre otras iniciativas legales, la Ley de Descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo y un Código Municipal reformado. Hay que resaltar una cierta continuidad que ha tenido el proceso, sostenido más allá de los cambios de régimen. El actual gobierno, por ejemplo, ha asumido el marco legal aprobado por el Congreso anterior y formulado la Política Nacional de Descentralización. Los diferentes gobiernos desde el 2001 han valorado positivamente la experiencia y han mantenido su participación en CONFEDELCA.

En ese marco se observa la necesidad de fortalecer la participación de organizaciones de la sociedad civil, de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) de la Asociación Guatimalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).

Para Nicaragua, la realización de la III Conferencia tuvo una marcada relevancia: coincidía con un período de transición política. Era un momento oportuno para afianzar los temas de descentralización y desarrollo local en el ámbito nacional y ponerlos en perspectiva regional.

Si bien se mantienen vivos y actuales los dos temas: —el desarrollo local y la descentralización—, con la esperanza de que no se verán cambios en el futuro inmediato, los últimos tres años han estado marcados por un relativo inmovilismo.

En los actuales momentos, parece que algunos avances estuvieron, en realidad, marcados por las elecciones que tendrían lugar en el 2006. Pocos meses antes de la celebración de la III CONFEDELCA en Nicaragua, en el mes de agosto, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Transferencias a los Municipios. Esta normativa establecía un porcentaje del 6%, que se incrementaría a partir del 2007 a razón del 1% anual, hasta alcanzar el 10% en el año 2010. Después de un infructuoso intento del gobierno de Enrique Bolaños<sup>7</sup> por congelar las



Representantes de las mesas nacionales de Honduras y Costa Rica, en jornada de reflexión sobre experiencia CONFEDELCA, San Salvador, mayo 2007

<sup>7</sup> Presidente de Nicaragua entre 2002 y 2007.

transferencias en el 6%, que fue resistido por las municipalidades, en 2005 se aprobó la Estrategia Nacional de Descentralización y en 2006, pocos meses antes de las elecciones nacionales, se aprobó la Política Nacional de Descentralización.

En el actual período, luego de los resultados de las últimas elecciones que dieron como triunfador al candidato del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), se está dando un fuerte debate, no solamente para aterrizar la estrategia, sino también para dilucidar si el modelo que se propone es el que conviene al país. Uno de los temas más álgidos es, sin duda, el tema fiscal enfocado en la ecuación fiscalidad nacional-fiscalidad municipal. El tema del desarrollo local también está sobre la mesa y va a estar en los próximos años, pero dependerá de los actores políticos, especialmente de los gobiernos locales, la forma en que éste será manejado.

Estos procesos, por su misma naturaleza y por el carácter que ha tenido el espacio en Nicaragua, no fueron ajenos al proceso CONFEDELCA. Sin embargo, no se aleja de un patrón de comportamiento común de los otros países, como es la poca articulación de los procesos nacionales y la falta de perspectiva regional.

Respecto de Honduras puede decirse que con el inicio de la década de los años 90, se encaminan algunos avances en las áreas de la descentralización y el desarrollo local, aunque con muchas dificultades. Todavía no hay una política de Estado en materia de descentralización, pero sí hay más apertura del gobierno. Esto indica que para los próximos años se abre una coyuntura en la que quienes participan en CONFEDELCA podrían incidir favorablemente y es en este marco que se realiza la IV Conferencia.

Según Guillermo Molina Chocano, integrante de la Mesa de este país, en Honduras "hay una coyuntura excepcional. El Presidente de la República viene del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), cree en la descentralización y tiene un esbozo de política. Hay un Ministro en Gobernación y Justicia que es el artífice principal de la Ley de Municipalidades y también quiere impulsar la descentralización y el desarrollo local. Hay un espacio tripartito ya creado y hay recursos".

Aunque esto es un avance se hará necesario complementar de una manera más sostenida y sistemática los espacios nacional y regional, y fortalecer el compromiso de los actores.

Panamá, el quinto anfitrión de la CONFEDELCA, es uno de los países más centralizados de la región centroamericana y apenas en 1998 entra en el debate de la reforma del Estado. En 1999 se dio el Pacto por la Descentralización, una propuesta considerada por los entendidos como aún bastante centralista.

El nuevo gobierno, encabezado por Martín Torrijos, retoma el pacto de la descentralización y eleva ésta a categoría constitucional, lo que significó reformar la Carta Magna. Desde esta apuesta institucional se crean estructuras de gobierno para apoyar el proceso, en el que se ve fuertemente involucrada la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA). Se trata de una apuesta inclusiva de los distintos actores, pero que, desafortunadamente, en términos de financiamiento municipal y participación ciudadana, todavía no ha experimentado avances significativos.

En este contexto, el espacio generado por la V CONFEDELCA le permitió a Panamá trascender su contexto nacional, romper con el aislamiento que tenía en relación con Centroamérica en materia de desarrollo local y descentralización, revisar la temática desde la experiencia centroamericana y aprovechar las lecciones, en tanto el espacio regional permite conocer cómo se abordan estas preocupaciones en los distintos países. De esta manera se validó y legitimó el proceso entre los pares centroamericanos y, al mismo tiempo, ante la opinión pública nacional.

Finalmente Costa Rica, al momento de iniciarse el proceso de CONFEDELCA, era un país que no mostraba ningún avance en materia de descentralización. Un hito histórico lo constituye la elección popular de alcaldes municipales que se dio empezando el nuevo siglo. Lamentablemente fracasó un intento de establecer transferencias financieras del gobierno nacional a las municipalidades debido a que éstas fueron condicionadas a un proceso administrativo de traslado de competencias que, hasta la fecha, no se ha podido concretar.

Costa Rica había sido designada como sede de la V Conferencia, pero cedió la opción a Panamá como fruto de una negociación en la que primó el criterio de que en Costa Rica no había una coyuntura especialmente favorable a la descentralización como la que se visualizaba en Panamá a raíz de la llegada del nuevo gobierno encabezado por Martín Torrijos.

En todo caso, el menor interés por la descentralización del Estado en Costa Rica en relación con el resto de Centroamérica se explica, en buena medida, por el éxito que en su momento tuvo la aplicación de un modelo democrático, aunque muy centralizado, de Estado de Bienestar. Este modelo, pese a su actual crisis, sigue siendo el punto principal de referencia tanto para la población como para su sistema político.

Así, la VI CONFEDELCA, realizada en octubre de 2006, se orientó a plantear la necesidad de promover la descentralización, la participación ciudadana y el desarrollo local en el país como medio para avanzar en la construcción de la sociedad democrática, enriqueciendo la reflexión nacional con las experiencias de los demás países centroamericanos.

## 2. CONFEDELCA: LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO

A lo largo de 6 años el proceso de construcción del espacio CONFEDELCA, se ha venido dando a través de la articulación dinámica de tres niveles:

- Un primer nivel conceptual que trata de avanzar hacia un enfoque común de desarrollo local y descentralización del Estado y definir, en ese marco, el significado que esta iniciativa tiene para los distintos actores involucrados. Se concibe el espacio y desde allí la imagen ideal se trata de hacer coincidir con la real que de él se deriva y se carga de contenido.
- El segundo nivel es el político. Hablar por un lado de una iniciativa cuya matriz articuladora es el desarrollo local y la descentralización, y que, por el otro, quiere hacer visible la dimensión territorial en el proceso de integración centroamericana es “hacerse cargo” de un tema eminentemente político. Es político en el sentido que expresa las preocupaciones públicas que buscan orientar de mejor forma la construcción de las relaciones entre los distintos actores sociales, en un momento en que la integración es un tema que no puede seguir relegado.

En esa medida, por la vigencia y prioridad del tema, cualquier iniciativa que, al iniciarse el siglo XXI, se planteara la intersección entre lo local, lo nacional y lo regional centroamericano constituye, sin duda alguna, un reto político. CONFEDELCA nace, conscientemente, con esa exigencia de origen.

- El tercer nivel es el metodológico. Por construcción metodológica del “espacio CONFEDELCA” debe entenderse la apuesta a un determinado diseño a partir del cual se articula el trabajo que el espacio propone. Al final, la apuesta metodológica es una opción de instrumentos y mecanismos que garantizarán la funcionalidad y operatividad de esta iniciativa en el horizonte y la consecución de los objetivos que se propone.

El propósito de este apartado es, en consecuencia, descifrar qué significa CONFEDELCA como construcción de un espacio, tanto en lo conceptual como en lo político y metodológico.

### 2.1 Construcción conceptual de CONFEDELCA

Quien busque una coincidencia literal en definir a la CONFEDELCA por parte de los diferentes actores que de una u otra forma le han dado vida a este espacio se verá frustrado. Sin embargo, en lo conceptual hay prácticamente un consenso en concebirla como “un espacio”.

La fuerza de esta construcción conceptual radica en las posibilidades que la definición de espacio sugiere. En distintas entrevistas (individuales y colectivas) se revela que las virtudes asociadas al concepto de “espacio” tienen que ver con la apertura para que en él participen actores distintos que, hasta ese momento, no habían debatido sobre el desarrollo local y la descentralización con un énfasis regional.



Nuria Carreras, Diputada de Bienestar Social(Diputación de Barcelona) Oscar Ortiz IDELCA, Hector Váldes Carrasquilla, alcalde San Miguelito, Panamá; Narciso Machuca de la sociedad civil panameña 10 Octubre 2005

El concepto de espacio sugiere, pues, una apuesta claramente democrática, abierta a la deliberación, que convierte a la CONFEDELCA en un lugar al cual todos pueden llegar y donde todos pueden participar y dar a conocer la forma en que consideran que la integración centroamericana incorporará los territorios. Entonces, la reflexión, el debate, el intercambio de experiencias resultan claves en este juego de construcción democrática.

Quienes participaron en el diseño desde el año 2000 califican a la CONFEDELCA como un espacio en el sentido explicado anteriormente,

marcando distancia en relación con el concepto de "red" que se vincula a la concepción de nodos y enlaces que tienen una funcionalidad y que, en su momento fundador, los que dieron forma a esta iniciativa no tomaron como parte de su diseño. El trabajo de una red implicaba una cierta organicidad que no se contempló, no por falta de visión, sino por motivos políticos claros.

Sin embargo, algunos ven en la CONFEDELCA una especie de red, ya que una vez que se organizan las Mesas Nacionales en el año 2003 y se plantea un enlace permanente entre ellas, con tareas preparatorias de las Conferencias, se puede percibir un movimiento hacia una concepción de "espacio abierto", pero que se sostiene por una red articulada de Mesas Nacionales.

Si bien es cierto que en términos generales, en los momentos en que se inicia la serie de Conferencias, había un contexto favorable, también lo es que nunca antes se había potenciado la presencia de actores y sectores con intereses tan distintos en un espacio centroamericano. Por ello, los enlaces que de esas relaciones pudieran hacerse, eran muy poco predecibles. La categoría "espacio" permitía plantear la posibilidad de coincidir en los temas con miradas diferentes, sin que esto representara un pacto explícito o tácito para empezar a trabajar juntos. Pero, sin duda, en el contexto centroamericano esto abonaba en la dirección de generar condiciones para un diálogo más abierto, más tolerante y constructivo entre actores que muchas veces están fuertemente confrontados en los países.

Podríamos decir, por tanto, que la CONFEDELCA se diseñó y se asumió como un espacio en el que los actores que participaban de él le darían forma a partir de su implicación y trabajo colectivo.

Ese espacio posee valor en tanto tiene como "médula" para el debate la descentralización y el desarrollo local con implicaciones regionales. Esa fue la consistencia mantenida a lo largo de las Conferencias en los 6 años transcurridos. Fueron esos los dos grandes hilos conductores, las grandes líneas maestras. Lo que ha venido cambiando es la perspectiva desde la cual son abordados los temas. Esto ha sido lo que permitió establecer una ruta crítica, aunque se entendiera más como concepto que como un elemento que requería de unos estándares mínimos

de operativización. De ahí que se hable de un espacio novedoso, desde el cual se reflexiona sobre temas como desarrollo local, descentralización, participación ciudadana, financiamiento, transferencias de los gobiernos centrales a los municipios, y se ha procurado siempre que los temas y abordajes tuvieran vinculación con el territorio.

En este sentido, y aunque han habido avances en la discusión conceptual y de enfoques, el debate sigue abierto y presentando desafíos a la profundización, la precisión y la operativización de los conceptos, tanto de cara a la lectura de las realidades locales, nacionales y centroamericanas, como a la construcción de estrategias y políticas públicas.

## 2.2 Construcción política de CONFEDELCA

La CONFEDELCA se configuró desde el principio como un espacio político, aunque esta característica no hubiese sido explícitamente declarada. Esta afirmación puede hacerse en tanto que las preocupaciones que la convocaron eran eminentemente políticas y planteaban un repensar de la manera en que se establecen formas de poder y de organizar lo público tanto en lo local, en lo nacional como en lo regional.

Es también un espacio político porque su pretensión apunta a hacer coincidir, en el mismo espacio de reflexión, a actores políticos que ya tienen en sus agendas institucionales las preocupaciones que ocupan a la CONFEDELCA, en unos casos de forma más evidente que en otros. En este sentido, las expectativas que el mismo espacio ha generado —por las posibilidades que ha abierto— y que en algunos momentos no han sido plenamente satisfechas refleja la complejidad del esfuerzo en materia de incidencia política.

Muchas de estas expectativas y la incidencia en los ámbitos políticos y decisarios, tanto nacionales como regionales, tiene que ver con las principales características del espacio CONFEDELCA: su apertura y su amplitud. Estas hacen alusión a la presencia de todos los actores, pero sin un compromiso vinculante en relación con lo que se va acordando en las Conferencias o con lo que va quedando plasmado en las declaraciones finales.

La CONFEDELCA ha vinculado lo local con lo nacional y regional, aunque de manera inicial. Ha creado condiciones para compartir temas y experiencias claves: desarrollo local transfronterizo, problemática y experiencias de las capitales nacionales, género y participación de las mujeres, entre otras experiencias concretas.

Dadas las condiciones coyunturales en que se encuentran los países centroamericanos, en materias como la descentralización y el desarrollo local, la apertura de un espacio como CONFEDELCA vino a representar la apertura de una pequeña caja de Pandora, en el sentido de no saber qué cantidad de expectativas estaban por generarse. Se



Ponencia durante la IV CONFEDELCA Honduras 2004

hizo visible el tema juntando a todos los actores y eso levantó expectativas en cada participante sobre lo que puede ser la Conferencia y hasta dónde puede llegar.

Revisando las distintas entrevistas, se encuentran coincidencias en lo que podríamos llamar cuatro elementos que le dan el talante político a la CONFEDELCA. En primer lugar, el impulso político que se traduce en lo que de espectáculo —¿por qué no?— y de legitimidad aporta a los países donde se desarrolla; llega la prensa y se informa ampliamente; hay legitimidad, porque muestra que alguien está haciendo algo sobre el tema. En segundo lugar, el aporte de ideas para el debate de lo regional, con una perspectiva de territorios. El tercero es el establecimiento de vínculos, nacionales e internacionales. Y, en cuarto lugar, el ser una guía para la acción, en el sentido y en la dirección que las declaraciones proponen.

Finalmente, el talante político de la CONFEDELCA se ha ido desenvolviendo lentamente, debido a su aún débil institucionalidad, entendida ésta como el “conjunto de estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras, que suministran estabilidad y sentido al comportamiento social”. A este nivel no ha llegado todavía la CONFEDELCA. Lo que existe es un tipo de organicidad que se refleja en la aplicación de una serie de instrumentos y mecanismos de acción y de conducta, extendidos a lo largo de un ciclo que ya va por los 6 años. Hay, sin duda, una institucionalidad en construcción que da soporte al espacio.

Lo que en estos momentos se demanda de la CONFEDELCA y sobre lo cual hay un consenso casi generalizado es que en una segunda fase —que nadie cuestiona que deberá darse— se debe ampliar y fortalecer la institucionalidad ya existente para robustecer la proyección y dar mejores respuestas operativas.

### **La comunicación como apuesta política**

La apuesta política de la CONFEDELCA incluye el tema de la comunicación, entendida no como sistema, sino como un proceso a partir del cual se ponen en común ideas, argumentos y posturas tendientes a la búsqueda de consensos o de hacer visibles los disensos que permitan construir proyectos comunes a partir de ellos.

La comunicación es una apuesta política por, al menos, tres razones. La primera, porque son los procesos y flujos de comunicación los que alimentan y actualizan el sentido que tiene cualquier iniciativa para los actores que forman parte de ella. Son los canales de comunicación, la circulación de esa información, la apropiación o distancia de la misma, los que permiten que los proyectos comunes tengan vida para quienes están implicados directa o indirectamente.

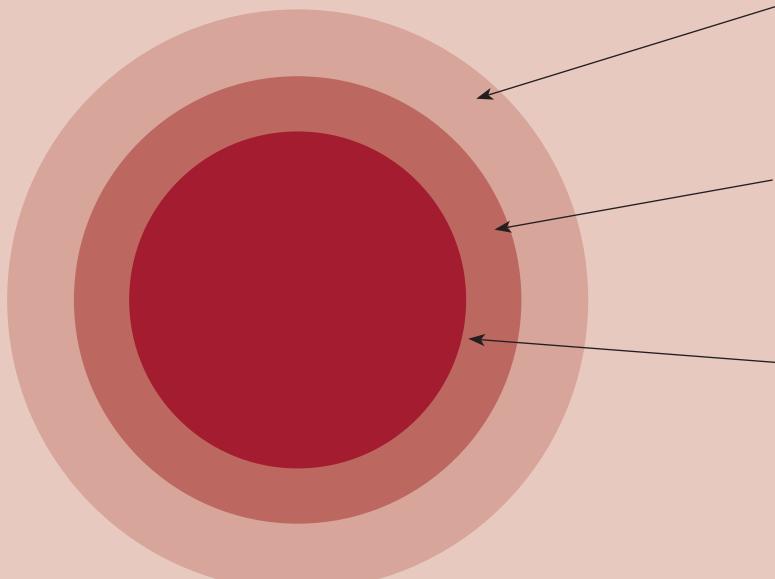
La segunda es porque es la comunicación la que garantiza el compromiso con los proyectos o iniciativas por parte de los actores involucrados. Participar en las distintas iniciativas es más que un acto de fe. Es la permanente negociación en la búsqueda de sentido por las apuestas personales e institucionales y su repercusión en pequeñas metas conquistadas cotidianamente.

La tercera, porque solo las iniciativas ricas e intensamente comunicadas hacia la sociedad construyen legitimidad social y, por tanto, garantizan incidencia política de los temas que las iniciativas impulsan. Esta legitimidad ya no es solo de cara a los que están directamente vinculados, sino también de cara a los distintos sectores sociales. La

legitimidad se construye con la visibilidad desde la que se muestren proyectos sólidos, construidos y llevados adelante por actores convencidos en ellos.

Si bien estos son algunos de los principales elementos que definen a la comunicación como una apuesta política, ésta no puede tener la incidencia deseada si no se aborda la comunicación como una trama (emulando la imagen de una red de hilos cruzados y enlazados) que sostiene y articula toda iniciativa social y política. Al pensar en la comunicación como trama pueden reconocerse tres dimensiones que, en forma de círculos concéntricos, son necesarias al momento de pensar en que el centro de la apuesta es política.

### LA TRAMA DE LA COMUNICACIÓN COMO APUESTA POLÍTICA



**Dimensión política:** donde se encuentra la apropiación del discurso y los objetivos de las iniciativas por los actores involucrados.

**Dimensión procesal:** que responde a la comunicación como proceso de construcción permanente.

**Dimensión instrumental:** donde hay un especial interés por mejorar y diversificar los distintos mecanismos para garantizar un flujo de información efectivo entre los actores involucrados en cualquier iniciativa.

#### La dimensión instrumental

Esta es la más externa y necesaria de las dimensiones. En ella hay un especial interés por mejorar y diversificar los distintos mecanismos, recursos, canales y medios de comunicación que servirán de soporte al momento de garantizar un flujo de información efectivo entre los actores involucrados en cualquier iniciativa.

En este proceso de reflexión, uno de los elementos en los que hay consenso entre los participantes de la CONFEDELCA es en señalar el tema de la comunicación como uno de los retos del proceso que implica fortalecer la implementación de mecanismos concretos de información y comunicación (lo que se ha llamado la dimensión instrumental de la comunicación).

Uno de los esfuerzos concretos debe girar en torno a ampliar el uso y alimentación de la página web como instrumento que potencie el debate.

## La dimensión procesal

Esta responde a la comunicación como proceso de construcción permanente. No es solo el uso de mecanismos o canales de comunicación, sino también el involucramiento de los actores vinculados en cualquier iniciativa de debate, en acciones que los vuelven protagonistas en la innovación de espacios para el intercambio. El protagonismo y la actitud activa en la participación de estos espacios hace que los actores pasen de ser meros receptores de información a ser interlocutores, garantizando una mayor sostenibilidad y legitimidad hacia afuera.

Es una de las dimensiones que mayor aprobación y reconocimiento tuvieron al recoger la información para este documento, ya que la misma concepción de CONFEDELCA como un espacio abierto, de debate y reflexión, asume una apuesta por la comunicación como proceso.

El despliegue de esta dimensión se deriva, fundamentalmente, de la dimensión previa, la instrumental. Se trata de tener instrumentos y mecanismos eficaces para que el debate y la reflexión garanticen el apropiamiento de los temas por parte de los involucrados. Esto toma mayor vigencia en la medida en que los compromisos que se hacen con el espacio de la CONFEDELCA son tanto personales, por parte de quienes participan, como institucionales.

## La dimensión política

La tercera dimensión es la propiamente política. En ella hay varios elementos: la apropiación del discurso y los objetivos de las iniciativas por los actores involucrados. El uso de un lenguaje común viene del conocimiento y manejo de información generada en la dimensión instrumental, en los disensos y búsquedas de consensos de la dimensión procesal, y la exposición y argumentación de debates generados en las iniciativas hacia afuera, hacia los distintos contextos sociales.

En términos de incidencia, la mayor parte de las evaluaciones reconocen que esta fue poca escala nacional y regional. De hecho, una de las demandas más recurrentes, al pensar en una segunda etapa del espacio CONFEDELCA, es garantizar cierta incidencia política materializada en estándares mínimos, que sean vinculantes en los distintos países centroamericanos y que se traduzcan en acciones concretas de cara a los territorios.

Otro elemento que deja ver el esfuerzo de la incidencia política, en términos de comunicación, es que, más allá de los directamente vinculados al desarrollo local, se debería crear un referente del tema y el espacio en los distintos sectores de la sociedad civil. Las Conferencias en cada país tienen una fuerte incidencia desde los medios, pero ésta acaba una vez terminado el encuentro. Cómo garantizar su presencia y que esta forme parte del lenguaje social sigue siendo un reto que, en gran medida, es comunicativo-político.

Las tres dimensiones desarrolladas no se dan en abstracto. Son fruto de un proceso planificado y orientado, con resultados bien delimitados y asumidos por todos los que están en las iniciativas. La apuesta política de la comunicación no es un tema “azaroso” y espontáneo. Es precisamente tomar la comunicación como una trama que dé sentido a las iniciativas, tanto a los que están vinculados directamente en ellas como a los distintos sectores

sociales que, en mediano y largo plazo, también incorporan los temas de interés para una iniciativa social al lenguaje colectivo.

### **2.3 Construcción metodológica de CONFEDELCA**

El diseño metodológico parte desde la configuración de lo que sería el espacio de articulación de actores que de manera general se planteó en el año 2000, hasta la aplicación de mecanismos posteriores que marcaron la dinámica dentro de la CONFEDELCA.

Algunos de los elementos que definen la estrategia metodológica, que sin estar acabada desde el principio ha supuesto un proceso de construcción permanente, son los siguientes:

Un primer elemento es la realización de un evento centroamericano con dimensión regional para juntar a los distintos actores estratégicos de los procesos de desarrollo local y descentralización que estaban en marcha en los 4 países iniciales. Esto representaba un elemento diferenciador importante en esos momentos, cuando la tónica más frecuente era hacerlo de manera sectorial, operando unilateralmente y sin intentar articular con los otros actores, a pesar de tener el mismo propósito.

El segundo elemento es que se plantea como un escenario de intercambio de experiencias y conocimientos, abierto al debate tolerante, con la posibilidad de que lograra una incidencia en los principales actores políticos.

Un tercer elemento del diseño parece ser un escenario abierto a la innovación. Al no sobreestructurar y al privilegiar la apertura a la creatividad, se dejaron abiertos caminos para que en el transcurso del tiempo y, a partir de los diferentes espacios y encuentros, pudiesen irse presentando algunas innovaciones o transformaciones.

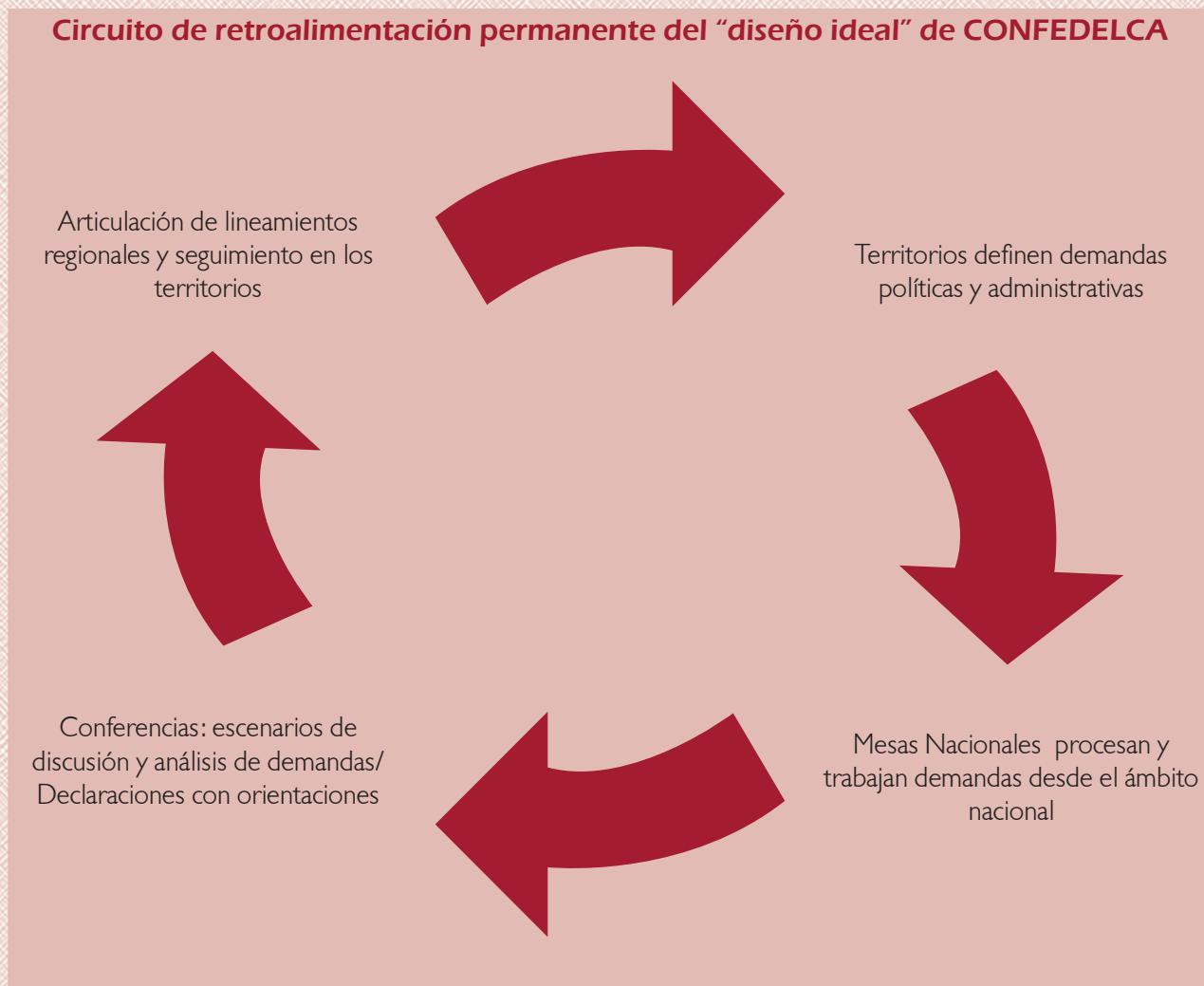
### **Características del diseño metodológico**

Reconstruyendo el diseño a partir de los distintos actores involucrados desde el principio en esta iniciativa, parece dibujarse un “diseño ideal”<sup>8</sup> de la CONFEDELCA, que alude a un circuito que debería garantizar una retroalimentación permanente. Son los territorios los que identificarían y definirían la demanda, siempre relacionada con los temas de descentralización y desarrollo local. A su vez las Mesas Nacionales —espacios creados en cada país, que se describirán más adelante— las procesarían, y sería la Conferencia Regional el escenario en el que se analiza, discute, se generan nuevos vínculos entre actores a nivel de cada país y a nivel centroamericano. Finalmente, se deciden los nuevos planteamientos que quedarían plasmados en las Declaraciones finales que, llevadas a las Mesas Nacionales, darían inicio, nuevamente, al circuito.

También se han hecho estudios—uno sobre Descentralización Fiscal y otro sobre Desarrollo Local, Descentralización y Gobernabilidad Democrática—, que respondieron igualmente a la búsqueda de generar reflexión desde una focalización temática que permita profundizar en el debate de los temas. Otro elemento que ha estado en la estrategia metodológica desde el inicio es la búsqueda de vínculos entre lo local, lo nacional y lo regional, con una pretensión de incidir en la integración territorial centroamericana.

<sup>8</sup> Término que alude a la construcción de la categoría Weberiana de “tipo ideal”.

### Círculo de retroalimentación permanente del “diseño ideal” de CONFEDELCA



En la realidad, las declaraciones fueron genéricas, sin inducir a mayores compromisos. En todos los países, ventajosamente, las organizaciones e instituciones participantes en las Mesas Nacionales siguieron con su propia agenda por razones obvias, muy coincidente con la temática de CONFEDELCA, y en muchos casos se ha visto enriquecida por los debates, reflexiones e intercambios del proceso de la Conferencia.

La selección de una metodología está en función de los resultados que se esperan. En el caso de la CONFEDELCA, estos se han planteado y conseguido a diferentes niveles y por eso es necesario precisar. Un primer resultado logrado es haber abierto y sostenido un espacio al que han acudido distintos actores a lo largo de 6 años consecutivos para reflexionar, debatir, intercambiar y construir vínculos. Un segundo resultado es el fortalecimiento de vínculos entre actores nacionales dentro de sus propios países, por ejemplo la Red por la Democracia y el Desarrollo Local y el gobierno, en el caso nicaragüense; y la Red para el Desarrollo Local (RDL) y la Asamblea Legislativa, en el caso salvadoreño. Un tercer resultado es el fortalecimiento de vínculos en el ámbito centroamericano, siendo el producto más estructurado la Red Parlamentaria Centroamericana y República Dominicana por el Desarrollo Local y la Descentralización, conformada en San Salvador en diciembre del 2006.

En relación con la incidencia política, si bien ha habido resultados parciales —el caso de Panamá es el más importante—, no se ha logrado aún la incidencia sobre la agenda de la integración centroamericana. En consecuencia, parece que el reto apunta a cómo, sin dejar de ser un espacio abierto, se le puede dar a la CONFEDELCA un mayor nivel de organicidad para elevar su incidencia política.

Otro desafío que va dentro de esa misma línea es el de fortalecer la articulación y vinculación de los procesos nacionales entre sí, con miras a establecer una suerte de política centroamericana para la descentralización y el desarrollo local.

La CONFEDELCA, en ese sentido, está obligada a fortalecer y aplicar más sistemáticamente la metodología que, con una serie de ensayos, ha venido construyendo en este primer ciclo de vida.

### **Buscando la operatividad y el seguimiento**

El diseño metodológico expuesto en los párrafos anteriores es una ampliación conceptual enriquecida desde la experiencia práctica, puesto que los principales elementos ya fueron enunciados en diferentes documentos preparados por la Secretaría Técnica. No hay duda de que la aplicación de los instrumentos identificados ha permitido que el espacio CONFEDELCA tenga el relativo éxito político por el que se la conoce en la región.

Los instrumentos, entendidos como apuestas metodológicas se han ido incorporando y afinando en estos 6 años. Básicamente, se puede hablar de 4 instrumentos que han dado vida a este espacio: las Mesas Nacionales, los Talleres Regionales, las Conferencias y las Declaraciones que salen de ellas, las Municumbres, la Secretaría Técnica y las publicaciones.

#### **Expresión gráfica de los instrumentos metodológicos de CONFEDELCA**



## Mesas Nacionales

Las Mesas nacen como espacios y mecanismos para contribuir, desde cada uno de los países, a la preparación y realización de las distintas Conferencias. Se pretendía que expresen la naturaleza intersectorial de la CONFEDELCA: incluir a todos los actores con todos los enfoques, independientemente de que en el país no tengan coincidencias políticas u operativas.

Fueron concebidas como espacios plurales, libres, abiertos, en el que cada uno de sus integrantes (actores sociales y políticos de peso en el ámbito del desarrollo local) pueden expresar su particular punto de vista, sus enfoques, sus experiencias, encantos y desencantos sobre la descentralización y el desarrollo local.

Al momento de hacer la convocatoria para conformar estas Mesas se superaron las expectativas, un éxito que podría atribuirse a que en esos momentos no existían espacios similares. La respuesta a participar en un espacio como el que se proponía se generó por la novedad, por el tema y los contenidos, hasta por la afinidad entre las personas convocantes y las personas convocadas. A ella se hicieron presentes, con variaciones en cada país, delegados y delegadas de gobiernos municipales, gobiernos nacionales, parlamentos, organizaciones sociales, ONG, universidades y, tímidamente, algunos representantes del sector privado empresarial.

En Guatemala, el gobierno central asumió la coordinación de la Mesa, primero a través del Comisionado Presidencial para la Descentralización del Estado (COPRE) y luego por medio de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). En Honduras también ha coordinado el gobierno central, a través de la Secretaría de Gobernación y Justicia. En ambos casos, la Mesa ha tenido amplia participación de otras organizaciones. En Nicaragua y El Salvador, la coordinación la asumieron las gremiales municipales, AMUNIC y COMURES respectivamente, con una fuerte cooperación de organizaciones civiles. En Panamá, la Mesa ha sido coordinada también por la gremial municipal, AMUPA, pero ha tenido débil participación de organizaciones civiles. En Costa Rica, la Mesa estuvo hasta 2006 casi ocupada exclusivamente por la gremial municipal Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), que aunque mantuvo cierta relación de cooperación con la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO) no logró promover el involucramiento de otras organizaciones. Posteriormente, de cara a la organización de la VI CONFEDELCA, se amplió la mesa y estuvo coordinada por una organización civil, FUNPADEM, pero al igual que en El Salvador, no se logró la incorporación del gobierno nacional.

Si bien es cierto que la primera convocatoria a las Mesas se hizo para preparar exclusivamente la Conferencia y no se pretendía llegar a acuerdos sobre la temática en el país, después de 6 años no cabe duda de que este mecanismo constituye un diseño adecuado que puede garantizar un proceso de retroalimentación e incidencia política de un alcance seguramente insospechado.

Esta afirmación se sustenta en el análisis de la dinámica propia que adoptaron las Mesas Nacionales. Aún con sus limitaciones, quienes participan en ellas creen que tienen una potencialidad que, hasta ahora, no se ha aprovechado al máximo.

Las Mesas tienen el mérito de haber aglutinado, si no a lo más representativo y legítimo de personas e instituciones vinculadas con la temática del desarrollo local y descentralización, sí a las más comprometidas o decididas.

No se pretende encontrar un patrón común de conformación o integración de las Mesas Nacionales. Cada país ha seguido su propio camino, determinado por sus características específicas. Como se dijo antes, en Guatemala y Honduras lo preside una instancia gubernamental, mientras que en El Salvador y Costa Rica sigue estando ausente el Ejecutivo, aunque en el primer caso se observan algunos signos de apertura. En Nicaragua, Panamá, Costa Rica y El Salvador, la coordinación la tienen las gremiales municipales, mientras en Guatemala —parece paradójico— la ANAM no forma parte de la iniciativa, lo cual no ha implicado que no participen los gobiernos municipales en el proceso y en las Conferencias.

Algunas organizaciones sociales y ONG —especialmente redes vinculadas a los procesos nacionales de descentralización y desarrollo local— han tenido una participación constante, estando presentes en varias Mesas como las de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, a las que se suma, en Costa Rica, la influyente Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO).

La participación de legisladores vinculados a las Comisiones de Asuntos Municipales que, con diferentes nombres, trabajan en los Parlamentos nacionales ha ido creciendo y a finales de 2006 se conformó en San Salvador la Red Centroamericana y República Dominicana de Parlamentarios para el Desarrollo Local y la Descentralización, que se espera actúe como enlace entre el Legislativo y las Mesas Nacionales.

El mayor y más notorio ausente, tratándose de actores locales vinculados al desarrollo, ha sido el sector empresarial privado. En algún momento, en la Mesa de El Salvador estuvo presente la Asociación de la Mediana y Pequeña Empresa (AMPES), pero se retiró sin ninguna explicación. También el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) en Honduras participó en los preparativos y el desarrollo de la IV CONFEDELCA e, igualmente, dejó de participar posteriormente.

Tampoco hay una línea común en cuanto a funcionamiento, a no ser que sus reuniones se hacen más frecuentes cuando se acerca la realización de la próxima Conferencia. No hay convenios en las Mesas ni reglamentos, y la mayoría de acuerdos son los verbales que se intercambiaron en el momento de su integración.

Los problemas más notorios, si así pueden llamarse, aparecen cuando se producen las normales sustituciones de personas debidas a los cambios de gobierno. La posibilidad de que lleguen o no a las Mesas los nuevos titulares pareciera depender de la afinidad de los designados gubernamentales con los otros integrantes, especialmente los de la sociedad civil, que son los más estables, o de las directrices que emanan de las nuevas administraciones en función de sus propias perspectivas ideológicas o de sus intereses como gobiernos. En Guatemala, Honduras y Nicaragua, los Ejecutivos nacionales han renovado su compromiso. En Costa Rica hay una participación tibia y en El Salvador el Ejecutivo ha sido el gran ausente, en contraste con lo que ocurre en Panamá, donde el gobierno central juega un papel destacado.

En cada país hubo circunstancias favorables o desfavorables que incidieron en la composición y estructura de la Mesa. Pero ninguna de las Mesas con las cuales se trabajó, ninguna de las personas a las cuales se entrevistó, bajo ninguna consideración, negó validez a la iniciativa de éstas, aunque se tienen observaciones para mejorar su organización y funcionamiento. Algunas, como la de Guatemala, están generando innovaciones como la de reconvertir la Mesa en un Foro de Seguimiento a la Política Nacional de Descentralización. Esta transformación implicó básicamente la ampliación de las organizaciones integrantes de este espacio y una mayor vinculación a la dinámica de la realidad nacional.

Las Mesas Nacionales son, en realidad, una conexión con los procesos y los problemas nacionales. La relevancia y pertinencia de las Mesas Nacionales es que se convierten en un punto de anclaje desde dónde pensar la relación de lo local con lo regional. Además del sentido y la pertinencia, son un permanente desafío.

## Talleres regionales

Surgen como espacios preparatorios en los que representantes de las Mesas Nacionales se encuentran y aportan al comité organizador de turno elementos conceptuales, metodológicos y operativos para la próxima Conferencia. La facilitación y el seguimiento operativo de estos talleres los ha realizado la Secretaría Técnica, que apoya la circulación de información, la comunicación entre las Mesas y ha dado el acompañamiento técnico.

En los talleres se toman acuerdos mínimos de funcionamiento y seguimiento. Son espacios de deliberación en los que se plantean cambios e innovaciones al modelo y desde los que se ha venido dando forma al espacio en el que se ha convertido CONFEDELCA. Las iniciativas que se han incorporado en función de mejorar la metodología han tenido resultados diversos. En algunos casos su implementación ha sido un éxito, como en Nicaragua con el diálogo intersectorial entre homólogos (gobiernos municipales, organizaciones ciudadanas, etc.), al que se abrió paso dentro de la Conferencia; y Costa Rica, con el impulso de talleres de trueque.

Se podría decir que es en los talleres regionales donde se han consolidado algunos de los avances metodológicos y conceptuales de la CONFEDELCA en su expresión regional. Además se pasa revista a los avances y problemas de los procesos de desarrollo local y descentralización en cada uno de los países.

De cara a la función operativa de aportar a la preparación de las Conferencias en cada país, en los talleres regionales se deciden los elementos centrales: contenidos, metodología, conferencistas invitados, actividades especiales. No obstante, es el comité organizador de turno el que le imprime en cada país su propio talante, y así se mantienen y se respetan los niveles de autonomía nacional.

Además, los talleres son espacios en que se actualizan las relaciones institucionales y personales de los representantes de las Mesas Nacionales dado que, además del plano formal de apoyo a la preparación de la Conferencia, se abre en ellos la posibilidad de establecer relaciones informales que permiten alimentar el potencial comunicativo de un espacio en el que se comparten objetivos y puntos de agenda de trabajo.

La retroalimentación sistemática entre los representantes de las Mesas Nacionales sobre los avances o retrocesos del desarrollo local y la descentralización en los países ha sido, sin embargo, insuficiente. Mucho de lo que se logra intercambiar a nivel informal en los talleres regionales podría capitalizarse mejor si se incorporara como parte de un proceso más ordenado. Esto no extraña, en la medida que las Mesas Nacionales tienen visiones diferentes de trabajo y de actividad en sus propios contextos desiguales.

## **Las Conferencias Nacionales**

### **I. Conferencia: El Salvador 2001**

La primera Conferencia, en noviembre de 2001, se presentó como una experiencia inédita por buscar un debate en el que estuvieran representados todos los actores que tienen un papel protagónico en los procesos de descentralización y desarrollo local en la región centroamericana.

Esta fue organizada por un comité interinstitucional conformado por distintas organizaciones municipales y de la sociedad civil: COMURES, OPAMSS, la alcaldía de San Salvador, FUNDAUNGO, FUNDE y la Diputación de Barcelona como socio estratégico. Si bien su preparación involucró un comité formado por actores del país sede —cosa que cambió en las siguientes ediciones—, la sinergia que generó en el país y las expectativas que abrió en los países de la región fueron grandes.

En esta conferencia participaron alcaldes y alcaldesas, delegaciones gremiales municipales, funcionarios de administraciones públicas, miembros de diferentes organizaciones de la sociedad civil, de los países centroamericanos, República Dominicana, Uruguay, Canadá, Argentina, Estados Unidos y España.

Durante tres días, la temática se centró en aspectos generales del desarrollo local y la descentralización. Para esto se optó, como metodología principal, la presentación de diversas ponencias que cubrían aspectos vinculados con la preocupación por el desarrollo desde una perspectiva territorial, seguidas por mesas de trabajo.

El acuerdo más relevante de este primer esfuerzo fue el de convertir el espacio en un foro permanente y darle continuidad en los otros países de la región. Con una decisión unánime, tomada en plenaria, se eligió a Guatemala como la siguiente sede para la Conferencia.

Otro resultado visible, además de la declaración, fue la primera publicación coordinada por CONFEDELCA como espacio constituido, con una imagen propia. Esta publicación, apoyada por Diakonia de Suecia, fue una compilación de las principales ponencias que se desarrollaron durante la Conferencia, cuya virtud está en haberse convertido en un texto referencial del tema en la región.

### **II. Conferencia: Guatemala 2002**

La siguiente edición de CONFEDELCA se realizó en Ciudad de Guatemala con el fin de apuntalar el proceso de reforma del Estado que el gobierno de este país había iniciado. Su preparación estuvo a cargo de un comité

integrado por la Comisión Presidencial para la Descentralización del Estado, la Alcaldía de la Ciudad de Guatemala, la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas AGAAI, Consejo de Instituciones de Desarrollo COINDE, Tzukim Pop y la Diputación de Barcelona, que se reafirmó como socia estratégica del esfuerzo.

Esta conferencia contó, además, con el acompañamiento técnico de la organización salvadoreña FUNDE, que a partir de la experiencia de organización de la primera Conferencia asumió la función de Secretaría Técnica.

La implicación del Comisionado de la Presidencia para la Descentralización y la convocatoria abierta a distintos actores con peso político relacionados con el tema hicieron que la preparación para esta Conferencia fuera, en sí misma, un proceso intenso y enriquecedor que propició condiciones favorables al tema en el país.

Es bajo ese impulso que se organizan, previos a la Conferencia y de cara a la misma, una serie de foros en el interior del país que generaron debate y reflexión y se realizaron bajo el nombre de CONFEDELGUA, que pretendía ser la versión nacional de CONFEDELCA.

Durante la Conferencia se convocó a representantes de diversos sectores de la vida nacional y centroamericana relacionados con el desarrollo local. Hubo representaciones de los países centroamericanos, de República Dominicana, Uruguay, Canadá, Argentina, Estados Unidos y España.

Los ejes temáticos giraron alrededor del desarrollo local, la globalización, la integración, la participación ciudadana y la asociatividad municipal. Por primera vez se abordó explícitamente la relación entre desarrollo local e integración centroamericana. Además, se desarrollaron mesas de trabajo con temáticas específicas.

En esta segunda Conferencia se incorporó una innovación dentro del programa con la realización de la primera Municumbre de Ciudades Capitales. Se trataba de un espacio dentro de la CONFEDELCA para que actores vinculados a temáticas o preocupaciones específicas en las capitales y áreas metropolitanas de los países centroamericanos intercambiaran puntos de vista en torno a un tema común.

Pese a que la experiencia mejoraba cualitativamente por la intensidad del trabajo previo, la Conferencia de Guatemala mantuvo cierta dispersión temática por intentar abarcar demasiado a nivel de ejes de contenido; en las mesas hubo poco análisis comparativo de lo que se desarrolla en la región centroamericana y se dio poca relación entre las ponencias, lo cual reflejaba y colaboraba con la dispersión apuntada.

Los acuerdos más relevantes de esta CONFEDELCA fueron dos. Por un lado, la definición de las dos siguientes sedes. Los países que presentaron sus candidaturas fueron Honduras y Nicaragua. Cada delegación presentó sus argumentos y, después de una amplia discusión, por unanimidad se acordó que la III CONFEDELCA sería en Nicaragua y la IV en Honduras. El otro acuerdo fue que la FUNDE, con apoyo de la Diputación de Barcelona, continuaría ejerciendo la función de Secretaría Técnica Regional.

En esta ocasión se hizo circular una memoria de la Conferencia en formato digital, permitiendo a los participantes contar con las ponencias expuestas y con los resultados de los debates en las mesas de trabajo.

### III. Conferencia: Nicaragua 2003

Como producto de las lecciones de las dos Conferencias anteriores, la tercera, que se llevó a cabo en la ciudad de Managua, Nicaragua, tuvo un eje temático de discusión: la descentralización fiscal. Esta fue la primera Conferencia que se denominó con un título específico: la Descentralización y el Financiamiento para la Gestión del Desarrollo Local.

En la fase previa a la Conferencia, de manera similar a lo que había pasado en Guatemala, también se realizaron encuentros regionales en los que se fomentó un intenso debate sobre los temas. La Mesa nicaragüense propició un foro regional en el que participaron representantes de los departamentos de Jinotega, Matagalpa, Estelí, Madriz y Nueva Segovia.

El comité organizador estaba conformado por la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), la Alcaldía de Managua, la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y la Diputación de Barcelona(DIBA). En la preparación de la Conferencia participan, por primera vez, las Mesas Nacionales a través de talleres preparatorios. La Secretaría Técnica apoya el trabajo del Comité Organizador y facilita la realización de dos talleres preparatorios en los que participan dos delegados y delegadas por cada Mesa Nacional.

A la Conferencia se dio cita un buen número de representantes de todos los sectores sociales de los países centroamericanos e invitados: Cuba, México, Perú y España.

De nuevo aparecen algunas innovaciones metodológicas. La primera fue la presentación de una ponencia magistral que pretendía dar marco y canalizar los debates. La segunda innovación fue la presentación de un estudio comparativo de la descentralización fiscal en Centroamérica. Aquí es importante destacar la metodología utilizada para la actualización del estudio: bajo la coordinación de la Secretaría Técnica, el consultor principal dirige un equipo de consultores nacionales que fueron seleccionados por las Mesas Nacionales. Se realiza un taller inicial donde se fija la metodología y la ruta crítica del estudio.

Una tercera innovación fue la de abrir un espacio, dentro de la CONFEDELCA, que permitiera diálogos sectoriales entre homólogos centroamericanos, es decir, reuniones dentro de la misma Conferencia en las que se encuentran con temas específicos de cada sector.

También resultó novedosa la participación y apoyo de nuevos organismos de cooperación internacional. La Agencia Alemana de Cooperación, a través de su programa PROMUDE, proporcionó el estudio base de descentralización fiscal comparada y cofinancia su actualización.

En esta Conferencia aparecen por primera vez las delegaciones de Costa Rica y Panamá, a quienes se había hecho extensiva la invitación a participar desde el principio, pero no es hasta este año (2003) que las coyunturas nacionales y quienes estaban al frente de los temas de desarrollo local y descentralización se implican en este espacio regional. Costa Rica y Panamá, en ese orden, fueron elegidas en esta ocasión para ser las sedes de la V y VI CONFEDELCA.

#### IV. Conferencia: Honduras 2004

La Conferencia en Tegucigalpa, capital de Honduras, fue organizada por un comité amplio bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación y Justicia, integrado además por la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), la Red de Desarrollo Local, la Alcaldía de Tegucigalpa y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).



Vista parcial de participantes durante IV CONFEDELCA  
Honduras noviembre 2004

Esta Conferencia concentró también su debate y reflexión en un tema eje la relación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad. Se mantiene el formato de una ponencia magistral que enmarque y sitúe el tema para luego dar amplio espacio al trabajo de Mesas. En este caso se presenta el estudio denominado Descentralización, Desarrollo Local y Gobernabilidad en Centroamérica, que fue realizado con la misma metodología del anterior. En esta oportunidad, la GTZ, una vez más, apoyó la investigación junto con la Diputación de Barcelona.

Durante la Conferencia, además de las ponencias magistrales, se trabajó en 6 talleres específicos que cubrían temáticas concretas, asignando la preparación y conducción de cada uno a una de las Mesas Nacionales. Para ello se había hecho un esfuerzo por afinar la metodología y se había acordado con mayor precisión el papel de éstas: cada una debería señalar la orientación de su tema, establecer los resultados esperados, acotar y focalizar el tema, escribir un planteamiento provocador que enfocara el tema en el marco de la relación entre desarrollo local, descentración y gobernabilidad, formular una guía para orientar el debate y establecer las reglas del mismo.

Finalmente, en Tegucigalpa se dio un acontecimiento inédito. La delegación panameña solicitó una reconsideración en torno a la sede de la V Conferencia, que estaba programada para realizarse en San José de Costa Rica, pidiendo que ésta le cediera el lugar a Panamá debido las condiciones políticas favorables que se estaban dando con la llegada de Martín Torrijos al gobierno, quien prometía impulsar la descentralización del Estado. Para ello hubo una negociación entre las dos delegaciones, con apoyo de la Secretaría Técnica, en la que se acordó el cambio, que fue respaldado unánimemente por las demás Mesas Nacionales.

#### V. Conferencia: Panamá 2005

La quinta Conferencia coincidió con un proceso de empuje al tema del desarrollo local y la descentralización por parte de los actores panameños, especialmente del gobierno central y de la AMUPA. Por esa razón, se decidió poner en el centro del debate de CONFEDELCA el municipio y el gobierno municipal, a la luz de su fortalecimiento en el marco de la descentralización del Estado. De allí que el nombre de la Conferencia fue Construyendo un Estado Democrático y Descentralizado en Centroamerica. Hacia la transformación del municipio.

El comité organizador estuvo coordinado por AMUPA e integrado por la Alcaldía de Panamá, el Municipio de San Miguelito, el Ministerio de Gobierno y Justicia, el Instituto Panameño de Desarrollo Humano y la Diputación de Barcelona.

Durante esta conferencia se realizaron paneles sectoriales, en la línea de los realizados en Nicaragua, que reunieron a gobiernos centrales, gobiernos municipales, parlamentos, sociedad civil y cooperación internacional.

Una vez más se desarrolló la Municumbre, pero esta vez se dedicó a la reflexión de un tema muy importante para la integración centroamericana y que hasta ese momento no había sido abordado: las implicaciones del desarrollo local transfronterizo. La reflexión y el intercambio se realizaron sobre la base de la presentación de diversas experiencias en marcha en distintos puntos de la región.

La agresiva campaña en los medios de comunicación de Panamá, especialmente televisión y radio, que impulsaron conjuntamente el comité organizador y la Secretaría Técnica fue un elemento destacado que contribuyó a la incidencia de la CONFEDELCA en sectores políticos y de opinión pública.

La Conferencia de Panamá puede ser considerada como una de las más exitosas por el efecto político que tuvo en el escenario nacional. Esto se debió a que, como ya se señaló antes, coincidió con una coyuntura política muy especial: el gobierno electo recientemente se había comprometido con el impulso de la descentralización. En ese contexto, las instituciones panameñas, en especial las del Ejecutivo y la gremial municipal, vieron en la Conferencia un escenario propicio para presentar a la región su propio proyecto político en torno a la descentralización con el ánimo de validarla y, luego, retomarlo legitimado regionalmente de cara al interior. Esto se logró en buena medida y significó un verdadero éxito político. Para decirlo en palabras de uno de los entrevistados, la Conferencia en Panamá fue una feliz coincidencia entre “un proyecto nacional, con intencionalidad, y la CONFEDELCA como oportunidad”.

Lo anterior también se tradujo en otra innovación metodológica para la Conferencia: convertirla en escenario para la validación y legitimación regional de proyectos nacionales vinculados al desarrollo local y la descentralización. Esto mostraba que, casi hacia el final de un primer ciclo de CONFEDELCA, su dimensión regional estaba saliendo a luz y cobrando mayor vigencia.

## **VI. Conferencia: Costa Rica 2006**

La VI Conferencia se desarrolló en San José, Costa Rica, en octubre de 2006, bajo el lema Desafíos a la Democracia: Desarrollo Local, Descentralización y Participación. Y aunque la mayoría de participantes, provenían del país anfitrión, los otros países centroamericanos estuvieron bien representados, sobresaliendo la delegación panameña.

El comité organizador estuvo integrado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), la Fundación Arias, Centro de Publicaciones-ALFORJA, CICAP, la Red de Cultura Local, CONADECO, el Partido Acción Ciudadana, Compañeros de las Américas, la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) y la Fundación por los Derechos Humanos de Centroamérica, siendo FUNPADEM la organización coordinadora.

El balance de esta Conferencia fue altamente favorable. Los objetivos planteados se cumplieron en la medida en que se generó una dinámica abierta al diálogo entre las y los participantes y hubo un buen nivel de intercambio, reflexión y análisis.

La propuesta metodológica reflejó, según la valoración de la mayoría de asistentes, el espíritu de la CONFEDELCA, que es ofrecer un espacio de encuentro entre diferentes líderes, sectores y niveles de toda Centroamérica. Las Mesas constituyeron espacios para comprender el estado de los procesos y los debates de descentralización y desarrollo local, más allá de las versiones oficiales. Además se continuó haciendo esfuerzos para encontrar la mejor vinculación entre el contenido de las conferencias magistrales y el trabajo de las Mesas. Al evaluar este aspecto, el comité organizador sugirió a las Mesas Nacionales y a la Secretaría Técnica el diseño de una cartilla metodológica de la CONFEDELCA que sea como una guía para todas las conferencias y sus mecanismos de trabajo.

En relación con los “actos complementarios”, la VI Conferencia aportó varias novedades. Al ya tradicional evento de la Municumbre, esta vez enfocado en el tema de género, se sumaron otros dos que merecen destacarse: un curso sobre cooperación descentralizada que permitió conocer las potencialidades de esta modalidad de cooperación, especialmente dirigido a gobiernos locales, y un taller llamado Trueque Pedagógico, que abrió un espacio de intercambio libre de materiales, publicaciones, etc., que bien podría ser embrión de un espacio dedicado a una verdadera gestión del conocimiento.

En lo que concierne a la Declaración Final, en los talleres preparatorios también se decidió innovar la forma de construirla. El borrador de declaración circuló con anticipación entre las diferentes Mesas Nacionales, a fin de que éstas hicieran sus aportes. Este proceso enriqueció la declaración, y dado que no podía ser el reflejo de las deliberaciones que tuvieron lugar en la Conferencia, circuló también entre los integrantes de las delegaciones. Como bien lo dice la Mesa de Costa Rica, “con esta experiencia se aportó al proceso metodológico para que, dentro de la Conferencia, se puedan desarrollar espacios de discusión y modificación al borrador de la Declaración”.

Esta VI Conferencia representó para Costa Rica una buena oportunidad para visualizar las ventajas de crear una mesa de diálogo permanente en torno al desarrollo local y la descentralización que pueda contribuir a impulsar estos procesos al interior del país de manera más concertada y sistemática.

### **Las Declaraciones finales**

Son una especie de “pequeños documentos” que cada Conferencia aprueba al terminar sus deliberaciones. Se estructuran básicamente en tres partes —considerandos, análisis de situación y recomendaciones—, y tratan de recoger lo más sobresaliente de las discusiones, lo cual sirve de base para un conjunto de recomendaciones sobre cómo seguir avanzando en los procesos de descentralización y/o desarrollo local en los distintos países.

La Declaración intenta expresar la realidad del proceso. Dada la amplitud y pluralidad del espacio, no siempre satisface a todos y no puede ceñirse a lo que quiere un determinado actor, por más representativo que sea. Por ello, siempre será una declaración equilibrada, racional, construida con mucha cautela. Y si bien es cierto que las

Declaraciones Finales no son la única expresión de la CONFEDELCA, ni lo más importante del proceso, también lo es que juegan un papel simbólico significativo, de cara a la apropiación que pueden hacer de ellas los que están involucrados directamente y a ganar legitimidad social y política en la región.

Más allá de las Declaraciones Finales hay que pensar en la sinergia que las conferencias y las mismas declaraciones (como documentos que expresan intenciones y deseos) generan. Lo importante es la experiencia horizontal que los encuentros anuales ponen a operar en los actores. No cabe duda de que se están logrando avances y cambios; el trabajo previo y posterior vinculado a cada conferencia, después de 6 años, empieza a transformar las perspectivas personales de mucha gente y a enriquecer las propuestas institucionales que, quizás por falta de análisis y debate, no se estaban potenciando.

### **La Secretaría Técnica**

La Secretaría Técnica fue un mecanismo creado luego de la primera Conferencia para dar seguimiento al proceso. Su operación fue confiada a la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), de El Salvador, una decisión que ratificarían posteriormente las Mesas Nacionales en la II Conferencia, en Guatemala.

Desde sus inicios, la Secretaría Técnica quedó perfilada como un mecanismo técnico y de apoyo, en primer lugar al comité organizador de turno y, en segundo lugar, como facilitador de la comunicación entre las Mesas.

El trabajo de acompañamiento ha variado en algunos aspectos, aunque más de forma que de contenido. Por ejemplo, ha variado la frecuencia de visitas a cada país, pero en cambio se ha intensificado el trabajo de cabildeo e intermediación en los distintos países donde las coyunturas han ido generando desfases por transiciones políticas o institucionales. Un ejemplo es el caso de Guatemala, donde hubo elecciones y cambio de gobierno. Aquí, la Secretaría Técnica hizo la presentación de la CONFEDELCA al nuevo gobierno, facilitando la presencia de los actores de la nueva gestión en la Mesa Nacional. Algo parecido ocurrió también en Honduras.

En relación a las Mesas Nacionales, la Secretaría Técnica ha hecho un trabajo de seguimiento y ha facilitado su interrelación, sin descuidar la tarea de información para que cada Mesa se mantenga actualizada sobre los avances del proceso.

Otro aporte de la Secretaría Técnica está en el campo de las publicaciones. Hasta el momento se han editado tres volúmenes. Una descripción de las publicaciones en circulación se hace en el siguiente acápite.

La Secretaría Técnica tiene entre sus principales desafíos el afinado de los instrumentos y mecanismos de comunicación e información con el objetivo de generar la mayor fluidez y retroalimentación posible de los procesos y debates. La posibilidad de lograrlo demanda, sin duda, un fortalecimiento del mecanismo.

## Instrumentos de reflexión y debate: Publicaciones y Minicumbres

Uno de los resultados más visibles y más valorado por quienes, directa o indirectamente, están vinculados al espacio CONFEDELCA es el aporte de las investigaciones y publicaciones, además de todo lo que ellas supusieron de proceso de intercambio y reflexión de las Mesas Nacionales.

La CONFEDELCA ha impulsado tres publicaciones. La primera fue una selección y compilación de ponencias presentadas en la Primera Conferencia, realizada en San Salvador. Una especie de “memoria conceptual” de la Conferencia. En ella se recogen 12 ponencias, distribuidas en ocho capítulos: Desarrollo local, Descentralización, Financiamiento, Asociacionismo, Rol de municipalidades, Participación ciudadana e Integración regional. Al final se presentó un texto que constituyó una propuesta de agenda centroamericana para el desarrollo local y la descentralización, construida con los aportes y las reflexiones logrados en la Conferencia.

Esta publicación fue preparada por dos de las instituciones que en ese momento fungían como parte del comité organizador: FUNDE y FUNDAUNGO.

La segunda publicación es un estudio comparativo sobre la Descentralización Fiscal en Centroamérica. Esta investigación es interesante por varias razones. Primero, porque metodológicamente implicó la participación de un equipo de consultores de los distintos países centroamericanos bajo la coordinación de un consultor principal. Esto exigió un nivel de debate que se enriqueció con los aportes de las Mesas Nacionales. Segundo, por la participación en el espacio de CONFEDELCA además de la DIBA, de la Agencia Alemana de Cooperación, a través de su Programa PROMUDE, que financió el estudio. Una tercera es el acompañamiento e implicación de la Secretaría Técnica en la investigación y en la edición del estudio. Cabe agregar, finalmente, que esta investigación fue la base para orientar las discusiones de la tercera Conferencia en Nicaragua.

La tercera publicación es un estudio un poco más complejo, ambicioso y de contexto: Descentralización, Desarrollo Local y Gobernabilidad en Centroamérica. Fue desarrollado con la misma metodología que el anterior y financiado por la DIBA y el Programa PROMUDE de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), en El Salvador. Este fue el tema de la cuarta Conferencia y su lanzamiento se realizó en el marco de la II Cumbre Iberoamericana sobre la Descentralización y el Desarrollo Local, realizada en San Salvador, El Salvador, en julio de 2004.

### 3. LOS LOGROS OBTENIDOS

Hay quienes afirman que es posible diferenciar 2 grandes momentos en los procesos de descentralización que viven los países latinoamericanos: el primero, coincidente con el retorno a la democracia tras la caída de los régimes autoritarios que predominaron en la década de los años 70; y el segundo, a partir de la década de los años 90 y, en el caso de los países de Centroamérica, a partir de la llegada del nuevo siglo.

En el primero, la temática de la descentralización aparece ligada a los procesos de ajuste estructural, derivados de las directrices emanadas del llamado Consenso de Washington. Hay una mayor vinculación a la idea de disminuir el tamaño del Estado y de reducir su rol en distintos frentes, más que pensar en una real redistribución del poder político y todo lo que ello significa.

El evidente fracaso de las recomendaciones del Consenso, incluso en los países más “aplicados”, permitió rescatar el proceso de descentralización y devolverle su carga conceptual original, marcando de ese modo el arranque del segundo gran momento en la historia de la descentralización en Centroamérica.

Este considerando sirve para poner en relieve lo que podría ser uno de los resultados más sustantivos de la CONFEDELCA: el regreso a los temas y retomar la vinculación entre descentralización, democracia, gobernabilidad y desarrollo local. Algo difícil, ciertamente, porque en la mayoría de países, empezando por El Salvador y Guatemala, la descentralización se asociaba con privatización.

La CONFEDELCA, en ese sentido, retoma los temas del desarrollo local, la autonomía local y la descentralización. Se amarra con ellos y, más aún, propicia condiciones para que actores con intereses y enfoques distintos y hasta contradictorios puedan coincidir en un mismo espacio y aproximar elementos mínimos. Temas como descentralización fiscal, desarrollo local y gobernabilidad regresan al tapete de las discusiones centroamericanas como muestra de un trabajo colectivo en el marco de una novedosa metodología de investigación de ámbito regional.

Siguiendo en esa línea, no hay duda de que lo que ha dado mayor fuerza a la CONFEDELCA ha sido la consistencia en mantener la temática a lo largo de los 6 años. La descentralización y el desarrollo local con una perspectiva centroamericana aparecen como los 2 grandes hilos conductores, como las líneas maestras en las 6 conferencias realizadas; lo que va cambiando es la perspectiva desde la cual se aborda el tema, manteniendo siempre un enfoque desde el territorio, lo que permitió establecer una ruta crítica y ha evitado que el espacio se disperse en otra dirección.

La CONFEDELCA, asimismo, ha contribuido a ir adquiriendo un panorama a nivel de la región en materia de desarrollo local y descentralización, en un marco y con una metodología que resultan novedosos no solo para Centroamérica sino también para América Latina y otras regiones del mundo. Esto quedó expresado en la Segunda Reunión de Ministros y Autoridades de alto nivel responsables de las políticas de descentralización, gobierno local y participación ciudadana a nivel municipal en el hemisferio que se realizó en la ciudad de México, del 24 al 26

de septiembre de 2003, donde se hizo un reconocimiento a la CONFEDELCA por parte de los gobiernos que constituyen la RIAD<sup>9</sup>, como un esfuerzo que le puede aportar elementos valiosos de metodología<sup>10</sup>.

El hecho de haber abierto y mantener un espacio al que acuden los actores diversos involucrados en los temas de desarrollo local y descentralización para debatir, reflexionar e intercambiar sobre los mismos fue y sigue siendo pertinente y de un alto valor metodológico y político.

Además, el concepto de “espacio abierto y plural” ha permitido el encuentro y diálogo entre sectores y actores de un mismo país, los que en los escenarios nacionales normalmente no se acercan porque hay mucha desconfianza entre ellos. CONFEDELCA se convierte, entonces, en un puente porque permite establecer comunicación y provoca acercamientos. Esto, obviamente, tiene incidencia positiva dentro del país.

El diseño de la CONFEDELCA, aun con sus limitantes, también es en sí mismo un aporte. La insistencia, desde el comienzo en la discusión y el intercambio entre participantes, no ha dado lugar para convertir a las Conferencias en desfiles y lucimiento de conferencistas. El diseño se ha orientado a concentrarse en provocar niveles más amplios y profundos de debate que permitan compartir la gran riqueza acumulada en los diversos actores de todos los países. No es fácil encontrar ni crear un espacio así.

Otro acierto de CONFEDELCA han sido las investigaciones que sirvieron como temas focales referenciales para dos Conferencias, pero además se han convertido en referentes técnicos para el debate político. Es enriquecedora también, como ya se apuntó, la metodología ocupada para realizarlas, involucrando a las Mesas Nacionales con equipos nacionales de apoyo bajo una coordinación regional. Es una escuela en marcha con mucho potencial para ser aprovechada.

En el plano de la incidencia política, los resultados no son del todo visibles. Se los podría mirar en la medida de que este proceso se consolide y solidifique, porque no hay que olvidar que en muchas estructuras de los Estados centroamericanos ni siquiera se ha oído hablar de desarrollo local o de descentralización. Quizás CONFEDELCA haya hecho posible que esta preocupación temática alcance el carácter de una “onda expansiva” que irá cobrando fuerza, conforme se afiancen los procesos. Lo que ha ocurrido en Panamá es una experiencia a tener en cuenta.

Por fin, aunque aún en una fase incipiente, hay que rescatar el papel de la CONFEDELCA en lo que se refiere a gestión del conocimiento. Gran parte del trabajo de la Secretaría Técnica como del realizado en los talleres regionales y en las mismas Conferencias han ido por ese camino. Los eventos se han convertido en instrumentos idóneos para la transmisión de conocimientos y validación de experiencias. Si se logra fortalecer el trabajo complementario de sistematización y documentación, a futuro la CONFEDELCA podría convertirse en un catalizador para la gestión de conocimiento y multiplicador de experiencias, vía intercambios horizontales.

<sup>9</sup> La RIAD es la RED INTERAMERICANA DE ALTO NIVEL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN, GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, que fue creada en La Paz, Bolivia en septiembre del 2002, en cumplimiento de los mandatos de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas y de la Asamblea General de la OEA.

<sup>10</sup> Para mayor ampliación, ver Enríquez, Alberto: CONFEDELCA: abriendo un espacio centroamericano para la Descentralización y el Desarrollo Local. Alternativas para el Desarrollo No. 85. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Septiembre-Octubre de 2003.

## 4. LAS NUEVAS OPORTUNIDADES

Es fácil identificar los logros y aportes de la CONFEDELCA, así como sus insuficiencias. Sin embargo, al momento de reflexionar sobre un proceso como éste, con sus 6 años de historia, es necesario además saber identificar sus desafíos.

Estos 6 años han sido de búsqueda permanente, de reacomodos e innovaciones que permitieron abonar a la consolidación de un espacio de reflexión y debate incluyente y representativo. Varias innovaciones se han aplicado, pero no siempre han funcionado, no solo por problemas de diseño, sino por coyunturas políticas y hasta por debilidades conceptuales al momento de definirlas y comunicarlas. La validez de revisar los desafíos es permitir un replanteamiento de lo que se ha hecho hasta ahora, en el sentido de repensar las formas en que los planteamientos se traducen en acción.

Para dar cuenta de estos desafíos se sigue el análisis de las mismas dimensiones que sirvieron de parámetro para evaluar los alcances del espacio, es decir, se hablará de desafíos conceptuales, metodológicos y políticos.

Los elementos que se rescatan ya han ido apareciendo a lo largo del presente trabajo, pero se pretende ubicarlos más claramente en este apartado con el fin de dar pie a una sólida proyección de futuro.

### **Desafíos conceptuales**

Por desafíos conceptuales se entenderán los requerimientos planteados por la puesta en marcha de procesos que se respaldaban en una definición de lo que se entendería de ellos. Desarrollo local, descentralización, integración regional son conceptos que no siempre han podido concretarse en apuestas metodológicas y políticas.

La construcción conceptual de CONFEDELCA ha logrado avanzar de manera colectiva y legítima por los actores involucrados, pero esto no necesariamente ha generado que los grandes ejes conceptuales que justifican el espacio estén lo suficientemente definidos como para convertirse en hojas de ruta para enrumbar el proceso. El mismo concepto de desarrollo local es un tema que sigue abierto a la discusión.

Otro tema que quedó apenas iniciado, pese a sus discusiones, es el de la integración regional, sobre todo porque se intenta abordar el papel de los territorios y sus actores en ella.

Tanto la integración centroamericana como el desarrollo local y la descentralización han sido, en los últimos años, temas que se van conectando con los procesos de construcción democrática y se van convirtiendo en una necesidad. El protagonismo de los alcaldes, alcaldesas y gobiernos locales de hace 10 años no se parece en nada al de estos momentos. Esto es producto y expresión, en buena medida, de un trabajo que se viene tejiendo desde los territorios.

Lo mismo ocurre con el tema de la integración centroamericana que, sin duda, debe ser generada con el involucramiento de sujetos que aún no la han asumido como suya y vinculada a procesos como la migración y a problemáticas como las inter-fronterizas, los problemas sociales y económicos, ya no solo en los países sino como región.

Aunque es importante lo que se ha hecho hasta ahora en el seno de la CONFEDELCA en el abordaje de esos conceptos, siguen estando ahí como desafíos y será necesario profundizar en ellos y vincularlos a ese complejo proceso de construir la integración Centroamericana con un enfoque territorial que posibilite que el desarrollo local y la descentralización sean componentes fundamentales de la misma.

### **Desafíos metodológicos**

Los desafíos metodológicos hay que verlos de cara a generar procesos más ricos y con resultados más concretos.

En primer lugar, hay que fortalecer el mecanismo de seguimiento nacional y regional a los acuerdos que se toman en las Conferencias, avanzando hacia acuerdos más concretos.

Un segundo elemento metodológico a fortalecer es la comunicación de las Mesas Nacionales entre sí y con la Secretaría Técnica, así como aprovechar mejor las comunicaciones electrónicas.

Sobre la metodología de trabajo durante las Conferencias, cada comité organizador deberá seguir haciendo su propio aporte, sobre el aprovechamiento de las lecciones anteriores.

### **Desafíos políticos**

Los desafíos políticos están en la identificación de aquellas acciones que permitan concretar una mayor incidencia política, que es uno de los objetivos de la CONFEDELCA. Es necesario apuntar hacia una mayor capacidad de incidencia y convocatoria en la representación de los distintos sectores involucrados, sobre todo de los gobiernos locales y centrales que tienen un papel protagónico en el avance o estancamiento de los procesos.

Un segundo desafío es promover la incorporación del sector empresarial, especialmente porque la integración económica es una de las más fuertes por los procesos de transnacionalización de las grandes empresas.

El tercero tiene que ver con el involucramiento corporativo institucional. No basta con la representación de delegados de las instituciones, muchas veces con una correa muy corta de transmisión, sino que deben buscarse mecanismos que comprometan más al cuerpo de las instituciones y organizaciones.

Un cuarto reto es una más eficaz estrategia comunicacional, que aunque se tocó en la parte metodológica cuando se habló de instrumentos, se retoma en el plano de lo político. Esto se refiere a un factor comunicacional que vaya más allá de la coyuntura de los eventos y los preparativos para que la gente conozca y se sensibilice no sobre el evento, sino sobre los procesos. Acá hay un reto permanente: lograr que el espacio no se quede nada más en esa masa crítica de debate, sino que se ubique como la apuesta social y legítima que persigue la CONFEDELCA.

## 5. EL FUTURO DE LA CONFEDELCA

La CONFEDELCA va a continuar. Ese es sin excepción el espíritu y el consenso de quienes han venido participando en ella. Continuará como espacio centroamericano abierto, multicultural y multiactoral; incluyente, aglutinador de actores y voluntades, con una clara orientación integracionista desde y hacia los territorios. Un espacio de reflexión, encuentro y debate, generador de puentes y vínculos entre actores, movilizador de conocimientos y experiencias, en cuyo seno se fomenta la solidaridad. Un espacio de sensibilización que contribuye a empoderar a las ciudadanas y los ciudadanos centroamericanos sobre los temas del desarrollo local y la descentralización.

Continuará también como un proceso permanente, estructurado en el marco de procesos nacionales de desarrollo local y descentralización, a los cuales sirve y de los cuales se nutre, y como un instrumento político y técnico donde sobresale el papel de gobiernos locales y que promueve la integración centroamericana con enfoque local y desde la perspectiva de los territorios.

Frente a la globalización creciente, el desdibujamiento de las fronteras y la internacionalización de las economías, las sociedades y las culturas, la integración centroamericana es ahora más urgente que nunca. Cada vez es más evidente que, frente a esos fenómenos, los Estados de los países centroamericanos necesitan transformarse pues, tal como están, han perdido mucha capacidad de gestión, de mejorar sus posibilidades de control y de enfrentar exitosamente la globalización y sus fenómenos implícitos.

Vista desde esa óptica, la CONFEDELCA es un espacio que confirma que la integración es un proceso en marcha que debe ser ampliado y fortalecido, como lo muestra la dinámica de los territorios transfronterizos y de la microeconomía regional. Por ello, es importante que se mantenga vigente como espacio que agrega a la macro-integración de los órganos ejecutivos centrales y las grandes empresas nacionales, regionales y multinacionales, la integración de los territorios con todos sus actores: gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y tejidos empresariales.

Es importante también mantener el desarrollo local y la descentralización como hilos conductores del debate, pero con una innovación sustantiva: traer al espacio centroamericano los procesos nacionales y locales para que ganen en referencia y en legitimidad regional y se empiecen a homologar, con base en una serie de estándares mínimos, construidos colectivamente y previamente consensuados.

En los actuales momentos, la revisión crítica del Estado, desde el paradigma del desarrollo local, ha dejado de ser una inquietud solamente reivindicada por académicos o un ideal largamente acariciado por muy contadas organizaciones de la sociedad civil y se ha abierto a más actores. Así como el deseo de paz en la década de los años 80 pasó a ser una demanda de amplios sectores sociales, en los presentes tiempos de cambio el contar con un Estado moderno, descentralizado, incluyente y participativo, también está pasando a ser más que un deseo y se está convirtiendo en una necesidad imperiosa y una demanda creciente de diferentes actores nacionales y locales.

Igual que en aquel entonces un claro liderazgo regional logró posicionar la paz en la agenda colectiva, ahora la CONFEDELCA está llamada a promover que un mayor número de líderes y líderezas centroamericanos se comprometan para que el desarrollo local y la descentralización en un salto de calidad y puedan concretarse en realidades sostenibles. Esto pasa por alimentar una corriente de pensamiento que posicione esta temática en las Cumbres Presidenciales regionales y en el ámbito del Sistema y del Parlamento Centroamericanos, por el aprovechamiento de las coyunturas electorales en cada país para generar cambios que apunten a una plataforma común de Estados descentralizados y vigorosos procesos de desarrollo local y porque la agenda regional encuentre acogida en los gobiernos y demás actores locales.

Dentro de esta lógica será vital el aseguramiento de la debida articulación entre lo local, nacional y regional, lo que implica para la CONFEDELCA mantener activo el circuito de retroalimentación, dentro del cual es sustancial el papel de las Mesas Nacionales, que no deben estar únicamente en función de la CONFEDELCA sino que más bien desde su quehacer y sus agendas nacionales deben incorporar la dimensión regional de los procesos.

Todo lo anterior no hace otra cosa que reforzar la búsqueda de una incidencia política permanente y significativa que requiere, como ya se ha dicho, la participación de la más amplia gama de actores políticos y sociales en cada país y la consolidación de un mínimo de institucionalidad, esquema que se complementa con el funcionamiento de una gerencia de servicios que, bajo la figura de la Secretaría Técnica, responda a los requerimientos de una moderna gestión de acompañamiento, seguimiento y apoyo técnico, en relación directa con los acuerdos previamente pactados.

En el marco anterior y de acuerdo con su naturaleza, la CONFEDELCA debería buscar la relación y coordinación con otros esfuerzos y espacios similares, pues así lo demanda la complejidad de los retos que Centroamérica está enfrentando en materia de descentralización y desarrollo local.

Finalmente, la CONFEDELCA debería mantener abierta la puerta a nuevos socios internacionales. Hasta ahora ha contado con el apoyo y el acompañamiento, fundamentalmente, de la Diputación de Barcelona, que al actuar como genuino socio estratégico ha innovado modalidades de cooperación descentralizada, así como de la GTZ de Alemania y Diakonia Suecia, que siempre han mantenido una visión que articula los procesos locales de desarrollo con las apuestas de construcción regional supranacional como la integración centroamericana y la Unión Europea. Pero sin duda, la CONFEDELCA es un espacio que por su naturaleza, su proyección estratégica y sus alcances ofrece múltiples posibilidades a otros organismos de cooperación internacional que estén dispuestos a jugar un rol de socios con aquellos actores centroamericanos que han abierto este sendero inédito para contribuir al diseño y construcción de una Comunidad Centroamericana que articule a todos sus territorios como bases y sujetos de su desarrollo.

## 6. EPÍLOGO: EL NACIMIENTO DE IDELCA Y SU RELACIÓN CON LA CONFEDELCA

A lo largo de este documento se ha hecho un recorrido por la CONFEDELCA, sus aportes novedosos en construcción conceptual, en ensayos metodológicos, en búsquedas políticas. También se han revisado sus límites, sus puntos críticos y sus desafíos.

Sin embargo, no se puede terminar dicho recorrido sin mencionar un elemento que, aunque no está orgánicamente relacionado con la CONFEDELCA, sí fue concebido en su marco y aparece como un esfuerzo complementario. Se trata del Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA).

Como concepto, el IDELCA es una iniciativa pertinente. Su apertura responde a un vacío muy visible en la región, que se fue poniendo de manifiesto a lo largo de las distintas conferencias centroamericanas y que es la necesidad de formación de nuevos liderazgos políticos que emergen desde los territorios. Por ello, no es casual que quienes conforman esta iniciativa hayan sido parte del rico proceso de innovación y búsqueda de la CONFEDELCA.

El IDELCA es un instituto, de carácter centroamericano con personería jurídica propia, dedicado al desarrollo local y la descentralización democrática del Estado, cuya misión es la formación de liderazgo local en la región, la investigación aplicada y la incidencia en estos temas. Su autoridad máxima es la Asamblea de Socios, constituida por organizaciones no gubernamentales e instituciones municipales.

En consecuencia, CONFEDELCA e IDELCA, si bien son dos esfuerzos independientes el uno del otro, son complementarios y potencialmente convergentes, ya que ambos están en función de la ampliación y fortalecimiento de los procesos de desarrollo local y descentralización del Estado en los países centroamericanos, de manera que se conviertan en factores de integración regional.

La CONFEDELCA deberá, por consiguiente, hacer todos los esfuerzos a su alcance para que esa complementariedad se concrete y se convierta en beneficio de una Centroamérica integrada por y desde sus territorios.

## Bibliografía

CONFEDELCA (2001): Desarrollo local y descentralización en Centroamérica. Primera Conferencia Centroamericana, COMURES- FUNDE – FUNDAUNGO – Alcaldía de San Salvador – DIBA, San Salvador.

CONFEDELCA (2005): Informe anual de actividades de la Secretaría Técnica. Enero – diciembre 2004, FUNDE, San Salvador.

CONFEDELCA (2006): compilación de documentos de evaluación de la experiencia CONFEDELCA, CONFEDELCA, San Salvador.

ENRÍQUEZ VILLACORTA, ALBERTO (2003): CONFEDELCA: abriendo un espacio centroamericano para la Descentralización y el Desarrollo Local. Alternativas para el Desarrollo No.85. FUNDE. San Salvador, El Salvador.

ESPITIA, GONZALO (2004): Descentralización fiscal en Centroamérica. Estudio comparativo. CONFEDELCA – PROMUDE/ GTZ, San Salvador, El Salvador

IDEELCA (2006): Planteamiento estratégico. Desarrollo local e integración centroamericana: una nueva perspectiva. IDEELCA, San Salvador, El Salvador

SALDOMANDO, ÁNGEL Y CARDONA ROKAEL (2005): Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centroamérica, CONFEDELCA – PROMUDE/ GTZ, San Salvador, El Salvador.

SECRETARÍA TÉCNICA CONFEDELCA (2005): Documento de proyecto Dinamización de Mesas nacionales de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, y preparación de la V Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, 2005, San Salvador, El Salvador.

## ANEXO 1

### Entrevistas grupales

Mesa Nacional de Guatemala,

- o Braulio Vásquez. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia(SCEP)
- o Fernando Ascoli. Universidad Rafael Landívar
- o Elizabeth Velásquez. Comisión Presidencial de Desarrollo Local(CPDL)
- o Juan Alberto González, Universidad de San Carlos.
- o Patricia Castillo. Fundación Guillermo Torriello
- o Carlos Guerrero, Congreso de la República.

Mesa Nacional de Honduras

- o Ambrosio Sabio, Secretaría de Gobernación y Justicia, Director General de Desarrollo Local.
- o Clementina Lara, Red de Desarrollo Local – CIPE- CONSULTORES
- o Gloria Noreña, Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF)
- o Guadalupe López, Fondo Hondureño de Inversión Social( FHIS)
- o Guillermo Molina Chocano, Secretaría de Gobernación y Justicia, Director de la Unidad Técnica Descentralización (UDT)
- o Juan Martín Hernández, Comisión Cristiana de Desarrollo (CCD) de la Red de Desarrollo Local
- o Nadezna Bonila, Secretaría de Gobernación y Justicia, Unidad Técnica Descentralización(UTD)
- o Patricio Amador, SEDPA.
- o Ricardo Reyna, Secretaría de Gobernación y Justicia.
- o Ronald Fiallos, Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
- o Suyapa Uclés, Red de Desarrollo Local – CASM

Mesa Nacional de Nicaragua

- o Bladimir Espinoza, Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)
- o Damaris Ruiz, Directora Ejecutiva de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local.
- o Gilberto Lindo, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM.
- o Manuel Ortega, Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local.
- o Nancy Arostegui, Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local.
- o Wendy Madriz Asociación de Municipalidades de Nicaragua, AMUNIC

Mesa Nacional de Panamá.

- o Camilo Mong, Municipalidad de San Miguelito
- o Jorge Panay, Ministerio de Economía y Finanzas
- o Narciso Machuca, Instituto Panameño de Desarrollo Humano y Municipal
- o Edgardo Luna, Ministerio de Economía y Finanzas
- o Sergio Gómez – Dirección Nacional de Gobiernos Locales

Mesa Nacional de Costa Rica

- o Benedicto Solís Rojas- Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)
- o Daniel Matul, Fundación para la paz y la Democracia(FUNPADEM)
- o Elvia Villalobos Arguello, Alcaldesa del municipio de San Isidro- Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)
- o Rafael López- Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal(CONADECO)

Taller regional con delegados y delegadas de todas las Mesas Nacionales, realizado en el marco del Taller Regional preparatorio de la VI Conferencia en San José, Costa Rica.

Diputación de Barcelona

Joseph María Prochazka

Promude GTZ

Ondina Castillo

**Entrevistas y Consultas Personales**

- o Braulio Vásquez, Director de Desconcentración, Secretaría de Coordinación Técnica de la Presidencia del Gobierno de la República de Guatemala.
- o Camilo Mong, Gobierno Municipal de San Miguelito, Panamá.
- o Carlos Pinto, Director Ejecutivo de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES.
- o Héctor Silva, ex-Alcalde de la ciudad de San Salvador.
- o Hugo Higüeros, Consejo de Instituciones de Desarrollo, COINDE, Guatemala.
- o Isidoro Bermúdez, Asociación de Municipalidades de Panamá, AMUPA.
- o Leslie Quiñónez, Red para el Desarrollo Local (RDL), El Salvador
- o Marcos Rodríguez, Secretaría Técnica CONFEDELCA.
- o Mario Otero, Vice-presidente Ejecutivo del IDELCA.
- o Mario Ponce, Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa de El Salvador.
- o Maura de Montalvo, Secretaría Técnica de la Presidencia de la República de El Salvador.
- o Oscar Ortíz, Alcalde de Santa Tecla, Presidente del IDELCA.
- o Roberto Góchez, Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, OPAMSS.
- o Rokael Cardona, Director Ejecutivo del IDELCA, Guatemala.
- o Elvia Villalobos- Alcaldesa del municipio de San Isidro, Costa Rica.
- o Benedicto Solís Rojas- Unión Nacional de Gobiernos Locales(UNGL)
- o Rafael López- Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal(CONADECO)
- o Héctor Carrasquilla, Alcalde del municipio de San Miguelito, Panamá
- o Cristóbal Alemán, Alcalde del municipio de Acajutla, El Salvador
- o Miguel Sáenz Varela, Concejal de la Alcaldía de San Salvador.

## ANEXO 2.

### INTEGRANTES DE LAS MESAS NACIONALES

#### Costa Rica

Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO)  
Municipalidad de San José  
Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)

#### El Salvador

Alcaldía de San Salvador  
Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI)  
Comisión de Asuntos Municipales Asamblea Legislativa  
Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL)  
Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)  
Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)  
Red para el Desarrollo Local (RDL)

#### Guatemala

Asociación Guatimalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas (AGAAI)  
  
Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala (ANAM)  
Comisión Presidencial de Desarrollo Local(CPDL)  
Congreso de la República  
Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE)  
Fundación Guillermo Torriello  
Movimiento Tzukin Pop  
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)  
Universidad Rafael Landívar  
Universidad San Carlos

#### Honduras

Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)  
Congreso Nacional  
Comisión Cristiana de Desarrollo  
Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN)  
Comisión de Acción Social Menonita (CASM)  
CIPE-CONSULTORES  
Secretaría de Gobernación y Justicia

#### Nicaragua

Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)  
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)  
Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo local (RNDDL)  
Asamblea Legislativa, Comisión de población, desarrollo y municipios  
Oficina de Administración Pública de la Secretaría Técnica de la Presidencia(OAP-SETEC)

#### Panamá

Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA)  
Instituto Panameño de Desarrollo Humano y Municipal (IPADHEM)  
Municipalidad de San Miguelito  
Programa Nacional de Titulación de Tierras del Ministerio de Economía y Finanzas(PRONAT)

## GLOSARIO

AGAAI	Asociación Guatimalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas
AMIUPA	Asociación de Municipios de Panamá
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala
AMPES	Asociación de la Mediana y Pequeña Empresa Salvadoreña
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
C.A.	Centro América
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública /Universidad de Costa Rica
CEP- ALFORJA	Centro de Estudios y Publicaciones Alforja
COAMSS	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COINDE	Consejo de Instituciones de Desarrollo
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONADECO	Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal
CONFEDELCA	Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local.
COPRE	Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado
ST	Secretaría Técnica (CONFEDELCA)
DIBA	Diputación de Barcelona
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador)
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones
FUNPADEM	Fundación para la Paz y la Democracia
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centro América y El Caribe
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IDEELCA	Instituto para el Desarrollo Local de Centro América
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
ONG	Organización No Gubernamental
OPAMSS	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
PROMUDE	Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local
RDL	Red para el Desarrollo Local (El Salvador)
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva del Gobierno de la República de Guatemala
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia (Honduras)
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
UDT	Unidad de Desarrollo Territorial (Honduras)
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales