

La descentralización territorial y la reforma del Estado en Centroamérica*

Rethelny Figueroa de Jain**

ANALIZA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO, PUNTUALIZANDO LAS CARENCIAS Y DESAFÍOS QUE AFRONTAN LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA REGIÓN.

Antecedentes y transformaciones recientes de los procesos de descentralización en el entorno centroamericano

El reconocimiento de la autonomía local ha sido una herencia para la región centroamericana

desde el período de la Colonia. Sin embargo, a partir de la primera mitad del siglo pasado, el Estado fue adquiriendo una mayor capacidad para controlar la vida político-social y económica de toda la Nación, produciéndose un alto grado de centralización del quehacer gubernamental, lo que llevó a la decadencia de los municipios como instancias de los gobiernos locales.

A inicios de los ochentas en el marco de las tendencias de globalización, resurge la democratización del Estado, y por tanto, la revitalización de "lo local" y la participación ciudadana, incorporándose nuevos actores sociales provenientes de diferentes centros decisorios.

En este despertar, y durante la segunda mitad de la década de los ochentas, la noción de descentralización adquiere simultáneamente a

* Conferencia en la Mesa Redonda "La descentralización territorial desde la perspectiva de los Institutos de Administración Pública", realizada el 5 de junio del 2002, en el marco del "Seminario sobre Descentralización Territorial y Ética Pública en Iberoamérica", organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, de España y auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, en Antigua, Guatemala, del 3 al 6 de junio del 2002.

** Coordinadora Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

su revalorización, una ampliación de contenido con respecto a su significado. En este sentido, el concepto de descentralización fue entendido de tal manera, que incluyó aspectos que van desde la desconcentración, pasando por la delegación y la devolución, hasta llegar a la privatización, originándose una cierta confusión, la que surge paralelamente, tanto al proceso de la democratización como de la reforma del Estado, derivándose algunos cuestionamientos al respecto:

- La nueva concepción de la descentralización se delibera en el marco del proceso de la reforma del Estado con una visión centralista de la misma, es decir, que se considera más como un proceso técnico que político, soslayando la participación y demandas que emergen en el nivel comunal. Esta nueva forma de descentralización, prolongación de las reformas administrativas en el marco de la modernización del Estado, se le designó como "fortalecimiento de la municipalidad". Así, la descentralización se enfatizó como un recurso técnico y con menor medida como un medio democratizador que permite incrementar la participación ciudadana, y por tanto, la gobernabilidad, al coadyuvar a estabilizar un sistema político en crisis.
- Otro cuestionamiento al respecto derivado de lo anterior,

es que la revisión de las acciones enmarcadas en este período tienen como limitante una carencia de estrategia, al no considerar la descentralización como una política pública del Estado de alta prioridad.

- Adicionalmente, se argumenta que todas las propuestas de descentralización y fortalecimiento municipal o de la gestión local en Centroamérica, se inscriben en los procesos de modernización del Estado de los diferentes países, y pretenden mejorar los niveles de gobernabilidad e integración social, aspectos considerados de gran relevancia en la agenda política de la Región.
- Por otra parte, para abordar los procesos de descentralización, es conveniente partir de un señalamiento de las condiciones mínimas de los mismos, así como de los factores que de acuerdo a R. Rivera (2000) incluye esta dinámica:
 - Voluntad y decisión política.
 - Consenso en la sociedad.
 - Régimen jurídico claro.
 - Estructura y organización administrativa receptora adecuada.
 - Transferencia de competencias y recursos económicos y financieros.

- Estrategias de coordinación entre los gobiernos centrales y locales.

Un breve contraste de estas condiciones y cuestionamientos con la experiencia centroamericana, nos lleva a identificar el surgimiento de algunas problemáticas concernientes a la naturaleza propia de este proceso, derivando en algunas limitaciones que promovieron la confusión de la promoción de la descentralización, especialmente en lo que a la claridad de su régimen jurídico se refiere.

No obstante lo anterior, y a finales de los ochentas e inicio de los noventas, empieza a adquirirse en Centroamérica un mayor reconocimiento de la descentralización territorial, promoviéndose acciones tardías y algunas tímidamente, que coadyuvaron a esclarecer su contenido conceptual, y a propiciar medidas que permitieran impulsar un proceso orientado a la devolución funcional, y a la amplificación de estructuras participativas ya existentes en el nivel local. La mayoría de estas medidas se dieron en el marco del proceso de modernización del Estado, y corresponden tanto al campo político como al jurídico, financiero y administrativo, constituyendo verdaderos avances durante ese período. Algunas transformaciones de importancia se resumen a continuación.

Reformas en el ámbito político

En el campo político es de particular atención referirnos a las

reglas electorales de los gobiernos locales con respecto a:

- Tipo de elección.
- Organizaciones políticas a participar en la contienda.
- Período de gobierno.
- Temporalidad del calendario de elecciones.
- Instancias a ser electas y su tipo de representación.
- Reelección en los cargos municipales.

El análisis de estas reglas y su implementación en los países de la Región desde una perspectiva electoral, nos indican una serie de similitudes y diferencias. Un aspecto a destacar es el tipo de elección, la que es de carácter directa para todos los países a excepción de Panamá, utilizando una sola papeleta para elegir a las autoridades locales constituidas por los Alcaldes y los miembros que integran el Concejo. Participan una variedad de organizaciones políticas como los partidos nacionales, provinciales y municipales, así como candidatos independientes y comités cívicos.

El período de gobierno de las autoridades locales para los países del área, oscila en un rango de tres a cinco años, y en la mayoría de ellos, la elección de estas autoridades coincide con las nacionales, a excepción de El Salvador y Nicaragua. La elección es consecutiva en casi todos los países del Istmo.

Es de notar que la elección directa en Costa Rica se da a partir del 2002, siendo el último país de la Región en adoptar este esquema electoral, a pesar de ser el de mayor tradición democrática.

Reformas en el ámbito jurídico

Durante el período comprendido entre la segunda mitad de los ochentas y la primera de los noventas, se reformuló el esquema municipal incorporándose, revisándose y perfeccionándose normativa de carácter legislativa, que permitió reordenar e impulsar medidas modernas acorde con el reconocimiento de "lo local".

Así, en todos los países del Área se renovaron las obsoletas leyes con respecto a los municipios, leyes orgánicas de Institutos de Fomento Municipal, se promulgaron códigos, crearon leyes de regionalización y elaboraron muchas normas de rango constitucional.

Estas reformas tienen una trascendencia vital con respecto al carácter de la descentralización territorial, reivindicándose la concepción de personería jurídica diferente para el Estado Central y para el Gobierno Local. Es de significativo interés conocer que algunas de estas medidas incluyen una acepción más amplia e inherente a los gobiernos municipales, como es el desarrollo local, orientación en la que el legislador prevé el futuro rol de los municipios.

Reformas en el ámbito financiero

La situación de decadencia de los municipios, tuvo su origen en gran medida, en los limitados recursos de carácter financiero que le fueron asignados a las municipalidades, como la instancia rectora-administrativa para velar por el bienestar de la comunidad, ocasionado por el centralismo autoritario del Estado y su acción interventora en el desarrollo.

Es en el marco del proceso de modernización del Estado, que la gran mayoría de los países del Área acuerdan transferir un porcentaje de un dígito del producto nacional bruto, a la totalidad de los gobiernos locales, para lo que se definen determinados criterios para su distribución.

Aunque esta medida tiene como base una ley, y muchas veces una reforma de carácter constitucional, la transferencia de estos recursos del Gobierno Central al Local, ha presentado una serie de problemas que van desde el incumplimiento en la entrega de los mismos, pasando por ambivalencias con respecto a los criterios de asignación y distribución, hasta aspectos de suspensión de la entrega de los recursos, debido a la poca capacidad de ejecución por parte de las municipalidades.

No obstante las dificultades estipuladas, estas medidas en conjunto con las anteriores, han reconocido la importancia del territorio local en el desarrollo, y a pesar de

los altos grados de variación con respecto al uso de los fondos provenientes de las arcas centrales del Estado, indiscutiblemente ha dinamizado, tanto a la municipalidad como al accionar del municipio.

Reformas en el ámbito administrativo

Uno de los aspectos de más controversia con respecto a la descentralización, ha sido la transferencia de competencias de las instituciones del Gobierno Central a las municipalidades. Su dinámica ha sido lenta, engorrosa y con altos cuestionamientos. Se argumenta la falta de capacidad técnica-administrativa de las municipalidades, para ser receptoras de funciones que con anterioridad han sido realizadas por los entes centrales del Estado.

Aunque esta limitación es evidente, lo cierto es que las municipalidades están conscientes de ellas, y poco a poco han ido responsabilizándose de adquirir mayores obligaciones, tomando en consideración los diferentes tipos de recursos con que ellas cuentan. Asimismo, se puede apreciar que el traslado de estas funciones no ha tenido pretensiones ambiciosas, y que los esfuerzos para crear una capacidad autóctona en el nivel local, han sido insuficientes en relación a la demanda de las necesidades de estas instancias.

Paralelamente a lo anterior, se reconoce que existen otras limitan-

tes de carácter natural entre los distintos municipios que integran los gobiernos locales del área centroamericana. Algunas de ellas se relacionan con las características heterogéneas que se dan entre los mismos con respecto a la extensión territorial, al tamaño de la densidad poblacional, los recursos naturales, la capacidad de adaptación al cambio, los que en conjunto constituyen severos obstáculos para el desarrollo local, elemento fundamental para garantizar los procesos de descentralización y autonomía territorial.

La descentralización y el desarrollo local en el marco de las reformas de modernización del Estado

La descentralización y el desarrollo local constituyen dos caras de la misma moneda. Por una parte, la descentralización es una condición necesaria para el desarrollo local; sin embargo, no es suficiente para alcanzarlo. De ahí que su definición indique que es un proceso de redistribución de poderes del Estado a favor de mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones y municipios, sustentado en una participación directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales.

Por otra parte, el desarrollo local es entendido como un proceso mediante el cual los esfuerzos de una población se suman a los de su

gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades e integrarlas a la vida del país, permitiéndoles contribuir al progreso nacional.

Al respecto, Annette Bähring (2000) apunta que para definir acciones en el marco del desarrollo económico local, es preciso destacar que "se trata en lo esencial, de una propuesta de desarrollo que parte de lo local, que es participativa, que es concertada, que considera al Gobierno Local como promotor o facilitador del desarrollo, que se inserta dentro de un proyecto más amplio en el que se busca el bienestar de la población, que es descentralizada y que es diferenciada para cada contexto, tomando en cuenta, tanto el espacio local como el regional donde se inserta el municipio".

Por consiguiente, el desarrollo local requiere, además de la descentralización del poder, de la participación efectiva de los ciudadanos que habitan un determinado territorio, y de una capacidad técnica institucional de los entes a cargo de regir el destino local.

La participación comunitaria es así, un elemento fundamental del llamado desarrollo de la comunidad, entendido como el conjunto de actividades y principios encaminados al mejoramiento material, y al bienestar social de la población. Es por tanto, un acto de voluntad, de tomar posición en relación con aquellos aspectos de carácter

protagónico, constituyéndose en mediación entre diferentes tipos de instituciones: representativas de la administración pública, partidos políticos, organizaciones sociales y movimientos de bases. Es a su vez, un fin y un medio, porque importa tanto al proceso como al producto. La participación comunitaria incluye entre otros factores, para que sea efectiva, la presencia de actores capaces de analizar la realidad, organizarse y movilizarse con autonomía.

Asimismo, los procesos de desarrollo local requieren que el municipio sea un ente influyente, que permita la potencialización del sector económico en el territorio, con el propósito de emprender programas en respuestas a las demandas generales de los ciudadanos.

El análisis de estos elementos con respecto a las medidas implementadas en el marco de las reformas del Estado, permite apreciar una serie de impedimentos para el desarrollo local. En este sentido, tanto autores como organismos regionales (FEMICA 1999, Roy Rivera 2000 y Annette Bähring 2000), coinciden en la necesidad de profundizar estas reformas, que permitan no solamente fortalecer la capacidad técnica institucional de la municipalidad, sino también desarrollar iniciativas conjuntas, provenientes tanto de una efectiva participación ciudadana, como de otros actores con presencia en el municipio. Adicionalmente, enfatizan la importancia de continuar con este proceso de reformas, justifi-

cando la necesidad de abordar algunos de estos impedimentos que requieren pronta atención, señalando entre otros, las relaciones entre el Gobierno Nacional y el Local, la participación comunitaria en la toma de decisiones, la calidad de los servicios comunitarios, la capacidad administrativa y técnica institucional de la municipalidad y los recursos financieros, especialmente los ingresos municipales.

Estas limitaciones obligan a los administradores públicos en el marco de estas reformas, a replantear formas novedosas de administrar las cuestiones locales para legitimar y abordar las crecientes críticas al sistema. Estos desafíos además, se encuentran entrelazados con problemáticas mayores a nivel nacional como la crisis financiera cada vez más pronunciada, los crecientes reclamos de los ciudadanos respecto a la satisfacción de las demandas públicas, y la exigencia de una mayor eficiencia en la gestión.

Entre estos planteamientos modernos se propugna por "nuevos modelos de conducción", incorporándose al quehacer diario opciones recientes de cooperación entre las fuerzas políticas que actúan a nivel local, o que influyen en la organización democrática de la población, acompañados de procesos de remozamiento internos a las dependencias de las municipalidades. En este último aspecto, el diseño de configuraciones pertinentes para los cambios en la organización del trabajo, la renovación de procesos

al interior de las administraciones locales, y la revaluación de las fuerzas del mercado en el diseño del perfil de prestaciones municipales, son entre otros, componentes de este modelo de conducción.

Actualmente en Centroamérica se están impulsando algunas disposiciones tendentes al fortalecimiento del municipio, en el marco de las reformas concerniente a tres aspectos importantes: la concepción de un enfoque integral para la gestión del desarrollo local; el cultivo de relaciones armónicas entre los diferentes niveles de gobierno; y el desarrollo de capacidades institucionales locales.

La concepción de un enfoque integral para la gestión del desarrollo local: es imperativo iniciar manifestando que el desarrollo local precisa de una estrategia de desarrollo municipal, que permita una sólida legitimidad de los procesos integrados con respecto a las demandas y ofertas de servicios, por parte de la municipalidad. Esta concepción integral debe de partir de incorporar instrumental técnico novedoso como la planificación estratégica, el cambio, nuevos conceptos acerca de la cultura organizacional, comportamientos, recursos técnicos y medios de trabajo para generar mayor capacidad de gestión en las instancias regionales y municipales.

A pesar de las incipientes acciones al respecto, el propósito fundamental de la planificación estratégica en el marco del desarrollo local, es orientar la evolución de

la administración municipal, garantizando una adecuada provisión de los servicios que debe brindar, no solo la municipalidad, sino también las instancias que integran el sector público local, organismos provenientes del Gobierno Central que coadyuvan y determinan el éxito de las reformas.

Las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno: un tema crucial en la gestión del desarrollo local es la colaboración que se da en primer lugar, entre los niveles del Gobierno Central y el Local; en segundo, entre los niveles locales políticos-administrativos; y tercero, entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en el territorio local. Es decir, que la intersectorialidad es una característica propia de las gestiones a nivel del municipio.

Así, las relaciones entre el Gobierno Central y el Local, son de suma importancia en la definición de las competencias y ejecución de programas y servicios orientados a atender las demandas locales. El evitar las duplicidades y potencializar acuerdos en relación a los recursos financieros provenientes tanto del Gobierno Central como del Local, determinará la posibilidad de llevar a cabo obras en beneficio de la comunidad. Conflictos entre ambos niveles solo impedirán alcanzar objetivos en detrimento del bienestar del municipio. Una agenda de trabajo coordinada y complementaria apoyaría no solamente los esfuerzos de moderniza-

ción, sino también coadyuvaría al desarrollo municipal.

De vital importancia resultan además, las relaciones político-administrativas a nivel local, al introducirse nuevos modelos de gestión, y adoptar decisiones estratégicas en los que se requiere una estrecha colaboración entre los políticos y la administración. Toda reforma que no cuente con un respaldo político explícito, tenderá al fracaso, porque se produciría un desequilibrio creciente entre una administración cada vez más moderna, y un sector político cada vez más conservador. Adicionalmente, la modernización administrativa carecería de legitimación.

La relación entre la sociedad y sus diversas formas de organización, así como el ámbito político organizado, es un aspecto fundamental de gran contenido democrático para impulsar las reformas municipales. De ahí la relevancia de la participación ciudadana y su organización en diferentes comités integrados por representantes, tanto del sector público como del privado, y de la sociedad civil en general.

El desarrollo de capacidades institucionales locales: los soportes institucionales para la descentralización, es posiblemente la debilidad más grande de las reformas municipales. En este sentido, Fernando Cepeda Ulloa (1993) manifiesta que la clave de este asunto está en la "creación de mecanismos de formación de personal idóneo para

municipios, departamentos, regiones y provincias”, porque la descentralización supone recursos humanos bien preparados para esta tarea, tanto en el centro como en las municipalidades.

Sin embargo, los esfuerzos de desarrollo de recursos humanos a nivel local han sido restringidos, y han impedido un avance más acelerado de las reformas municipales, especialmente en lo que concierne a las relaciones entre los diferentes niveles, y a la capacidad de supervisión y de control por parte del Gobierno Central con respecto a las decisiones políticas.

Es de observar que Cepeda argumenta que el fortalecimiento de los recursos humanos debe darse en cadena, en todos los niveles, con el fin de evitar los desajustes que entorpecen los procesos de democratización, al provocar fricciones en las relaciones verticales y en las horizontales dentro del territorio local. Tanto la interacción entre actores a nivel municipal, regional y nacional como las de carácter multisectorial, así como formas de organización en el que se interrelacionan representantes públicos, privados y organizaciones de base, etc., requieren de personal con conocimientos capaces de manejar procesos intramunicipales de alta diversidad en los asuntos públicos.

Por otra parte, sin una nueva capacidad instalada a nivel de la municipalidad no es posible generar los ingresos necesarios más allá

de los aportes del Gobierno Central, que coadyuven al fortalecimiento del autogobierno municipal. Esto implica la capacidad de captación autónoma de recursos y de gestión empresarial, tanto al interior de la municipalidad como del municipio.

La experiencia centroamericana en relación al desarrollo de los recursos humanos municipales, muestra grandes limitaciones para afianzar los procesos de reforma y fortalecer los gobiernos locales. A pesar de las recientes medidas orientadas a la capacitación, actualización y perfeccionamiento de los recursos humanos de este sector, y de acuerdo al grado de complejidad de la administración de cada municipalidad, se han observado grandes carencias en las capacidades instaladas de estas instancias en la actualidad.

Entre estas carencias pueden observarse, además del bajo grado de profesionalización de las personas que laboran en la administración local, la falta de sistemas y elementos de apoyo en relación a un servicio civil municipal, una carrera administrativa para este personal, poco acceso a la oferta de seminarios-talleres y eventos de actualización de conocimientos, así como bajas retribuciones laborales.

Esta situación contrasta con el análisis anterior de las responsabilidades y el protagonismo que se espera en el territorio local, no solamente con respecto a las relaciones verticales y horizontales, sino también en relación a la recepción de

nuevas competencias, a la presión por parte de los ciudadanos por obtener servicios apropiados y adecuados y a las constricciones provenientes del Gobierno Central en relación a los recursos financieros.

Todos estos aspectos han sido factores mediatizadores del protagonismo que han impulsado las medidas provenientes de la modernización del Estado. Por tal motivo, la necesidad de fortalecer el recurso humano constituido en el servidor público local, es posiblemente una de las estrategias más apremiantes y necesarias para apoyar, tanto la descentralización como el desarrollo local en la región.

Bibliografía

- Bähring Annette 2000. "Experiencias de Descentralización en América Latina". Foro Internacional La Descentralización y los Desafíos para el Desarrollo Local Participativo. Costa Rica. Asamblea Legislativa.
- Buller Eduardo 2000. "Globalización, Descentralización y Participación: Nuevas Dimensiones del Desarrollo Democrático en América Latina". Foro Internacional La Descentralización y los Desafíos para el Desarrollo Local Participativo. Costa Rica. Asamblea Legislativa.
- Cepeda Ulloa Fernando 1993. "Democracia y Descentralización". En material del Seminario Democracia y Descentralización. Costa Rica. FEDEPRICAP/FEMICA.
- Orellana Antonio 1998. "Las Políticas y Propuestas de Descentralización en El Salvador". *Revista Centroamericana de Administración Pública: "Descentralización y Modernización Municipal"*, No. 34-35. Costa Rica. ICAP.
- Rivera Roy, 2000. "La Modernización sin Fin y la Descentralización en Centroamérica". San José, Costa Rica. FLACSO ◊