

Los procesos de descentralización: Ramón Rosales Posas ** una visión regional*

SOSTIENE QUE A PARTIR DE LA "ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE" LOS PRESIDENTES CENTROAMERICANOS HAN IMPULSADO LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, INCLUYENDO EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, LO CUAL REQUIERE QUE EL NIVEL EDUCATIVO DE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES, SEA INCREMENTADO. PUNTUALIZA ALGUNOS AVANCES LOGRADOS EN CENTROAMERICA CON RESPECTO A LA DESCENTRALIZACION, Y RECONOCE EL PAPEL PREPONDERANTE A DESEMPEÑAR POR LOS RECURSOS HUMANOS.

El desarrollo de los gobiernos locales en la agenda de los presidentes centroamericanos

Para abordar el tema del apoyo al desarrollo local, es recomendable tratarlo en el marco de una estrategia a nivel regional. Ello se fundamenta pri-

meramente en que la descentralización y el fortalecimiento municipal son compromisos adquiridos por los mandatarios centroamericanos, los cuales requieren para su puesta en funcionamiento de una visión clara de lo que significan estos procesos, de las particularidades de cada país, las cuales muchas veces ameritan un punto de vista diferente. Así, para garantizar su éxito debe realizarse un esfuerzo conjunto y coordinado de los seis países, a fin de lograr un mayor impacto a través de la cooperación horizontal y del intercambio de experiencias sobre los avances y obstáculos de estos procesos en cada país.

* Documento presentado en el Seminario "El Municipio como Empresa de Servicios", realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Alemania, del 13 al 27 de setiembre de 1997.

** Coordinador del Área de Gerencia de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

La visión regional y la importancia de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal como una condición básica para avanzar en el desarrollo sostenible, emana de las Cumbres Presidenciales. Esta instancia de decisiones es el instrumento para asegurar el establecimiento congruente de los principales objetivos y compromisos hacia el desarrollo sostenible en la región. Los presidentes centroamericanos lograron plasmar sus intenciones en esa dirección, al adoptar una estrategia regional que denominaron "Alianza para el Desarrollo Sostenible", la cual constituye una iniciativa de políticas, programas y acciones, a las que se han comprometido los gobiernos de la región, al ser signatarios del mencionado acuerdo.

Enfatiza ese documento el papel relevante que la descentralización y la participación de las comunidades, junto con otros procesos conexos, tienen en la modernización de instituciones del sector público, para lograr objetivos tales como los de mayor eficiencia, calidad y cobertura en la provisión de servicios sociales, así como más transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos.

Tanto la "Alianza para el Desarrollo Sostenible", como el "Tratado de Integración Social para Centroamérica", definen un modelo propio para alcanzar el desarrollo económico, político y social en la región y con ello la modernización de los estados centroamericanos. El modelo en mención, descansa en gran medida en los procesos de descentralización, en los

cuales se reconoce el papel clave del municipio, lo que unido a una mayor participación ciudadana, puede inducir al fortalecimiento de la democracia en la región.

Cabe citar a manera de ejemplo, que en la Declaración de Tegucigalpa en 1991, los presidentes acordaron:

"... destacar la importancia de los procesos de descentralización que procuran el fortalecimiento de los gobiernos locales y la ampliación de sus competencias con el propósito de responder de manera inmediata a las demandas sociales de los pueblos del istmo.

Promover la aplicación de los principios y estrategias del desarrollo humano local que comprende aspectos relativos a la descentralización, desconcentración, fortalecimiento municipal y capacitación del recurso humano, mediante un proceso gradual, iniciándolo en aquellas localidades, comunidades o municipios prioritarios que cada país ha identificado en sus respectivos planes nacionales". (Agenda de Guácimo: Subsistema de la Integración Social, punto 37).

El apoyo al proceso de descentralización fue ratificado y ampliado en la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica en 1994, donde los presidentes se comprometieron a definir un Plan de Acción tendiente a perfeccionar y profundizar los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios del Estado, así como a la puesta en mar-

cha de un plan para el fortalecimiento administrativo, financiero y político de los gobiernos locales. Textualmente señalaron:

"Fortalecer la capacidad administrativa y de gestión municipal, a fin de atender directamente los problemas de cada localidad". Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica: Anexo-Objetivos específicos, Políticas, número 5.

"Nos comprometemos a definir un plan de acción tendente a perfeccionar los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios del Estado, respetando la diversidad cultural y étnica en la región". Compromiso de Paz y Desarrollo de Tegucigalpa: Compromiso en Materia Política, Democracia, punto 2, párrafo primero.

"Pondremos en marcha un plan para el desarrollo, fortalecimiento administrativo, financiero y político de los gobiernos locales". Compromiso de Paz y Desarrollo de Tegucigalpa: Democracia, punto 3, párrafo primero.

Lo anterior, evidencia que el tema del desarrollo de los gobiernos locales ha sido preocupación y punto de agenda en las últimas reuniones cumbres de los señores presidentes de Centroamérica. Por tal razón, consideramos que el tema de la atención y disminución de la pobreza descansa en acciones referidas al desarrollo local, participación comunitaria, descentralización, desconcentración econó-

mica, fortalecimiento municipal y eficiencia y eficacia de las inversiones locales, serán asuntos con mucha viabilidad en los próximos años.

Modernización del Estado y descentralización

Las transformaciones señaladas van encaminadas fundamentalmente a la modernización del Estado con el propósito de que responda a una sociedad que debe superar debilidades profundas de pobreza y marginación. El Estado debe contener un aparato administrativo más eficiente y eficaz en el diseño y ejecución de políticas públicas que coadyuven a generar riqueza y lograr que llegue a la mayoría de la población a través del empleo y el ingreso. En función de ello, se han venido impulsando durante los últimos años el fortalecimiento del municipio para que las autoridades locales, en coordinación con los diferentes sectores comunitarios puedan desempeñar un papel más activo y de mayor impacto en el proceso de desarrollo y en la construcción democrática.

Los desafíos que enfrentan los países de la región centroamericana en el contexto de la modernización de las administraciones públicas, son profundos y fundamentales y trascienden la simple reducción del gasto público, o la eliminación del déficit fiscal, tendentes hacia una búsqueda incesante de mayores niveles de crecimiento económico y sobre todo del desarrollo. Los objetivos de modernización persiguen

un Estado más eficiente y eficaz y a su vez contribuir a la estabilidad política, la gobernabilidad y la consolidación de la democracia en la región, para ello es fundamental que se contemple el fortalecimiento de los gobiernos locales como unidades gubernamentales electas popularmente que están más cercanas a la ciudadanía, a fin de convertirlas en verdaderos socios para el desarrollo.

Por lo tanto, la crisis requiere respuestas oportunas, ágiles y certeras del Estado, que produzcan un impacto positivo en la población; para lograrlo, se impone un Estado eficiente y eficaz, democrático y concertador, que supere la tradición centralista y que comparta decisiones y responsabilidades con la comunidad. Este pues, debe ser el resultado de la acción coordinada y complementaria de sus diferentes instancias y niveles, los cuales ante la posibilidad de expresarse en el contexto de una política integral, tenderán en consecuencia al fortalecimiento estatal.

Es evidente que existe consenso en el sentido de que el Estado en su estructura vigente y forma de funcionamiento, no está acorde con las condiciones prevalecientes en el mundo actual y no desempeña con eficiencia el rol que la sociedad le otorgó. El Estado debe revisar el papel a desempeñar y evaluar si continúa como coordinador y ejecutor de sus políticas, o comparte esa responsabilidad con otras instancias. El traspaso de competencias y responsabilidades le permitirá descongestionar su acción y

concentrar su intervención haciendo su gestión más consistente. Es necesario entonces, redefinir competencias y clarificar el quehacer de las diferentes instancias de gobierno: nacional, regional y local.

Frente a la ineficiencia del Estado centralista e interventor, asfixiado por la crisis, corresponde una estructura político-administrativa y financiera descentralizada, que impulse el crecimiento y la producción, que apoye a la formación de un conglomerado social más integrado y solidario, que propicie la equidad social, que incorpore a los sectores marginados en la solución de sus propios asuntos, que vincule los problemas con aquellos a quienes directamente afecta, que elimine la intermediación política y que reivindique el derecho a la vida de la población más pobre.

Modernización del Estado significa adecuar su estructura a las nuevas prioridades y demandas de la comunidad. Pero no habrá transformación del Estado si no se produce un positivo mejoramiento en sus componentes fundamentales: las municipalidades.

La descentralización

Aspectos de una visión regional

La sostenibilidad del desarrollo requiere de una serie de cambios en relación al fortalecimiento del gobierno

local y de la sociedad civil. En este sentido en los últimos años se ha ido avanzando paulatinamente, lográndose avances en el nivel político regional al obtener el aval de los mandatarios para apoyar el proceso regional de descentralización. De tal forma que en algunos países más que en otros, se promueven hoy en día los procesos de descentralización a favor del municipio y de una mayor participación ciudadana.

Esta corriente descentralizadora ha despertado enormes expectativas en la región, por un lado el Estado con su pesada carga burocrática, obligado a modernizarse, a volver ágil, oportuna y eficiente su gestión; y, por otro, los gobiernos locales enfrentando un reto histórico: asumir nuevas, complejas funciones y responsabilidades, en contraste con la limitada disponibilidad de recursos, la creciente demanda de servicios, el incremento de la pobreza, la disminución de la calidad de vida de un porcentaje considerable de la población y el deterioro del medio ambiente.

Los presidentes de Centroamérica, en diferentes reuniones cumbres en donde han participado, le han dado algún matiz regional a los procesos de descentralización cuando han manifestado:

"El éxito del desarrollo sostenible de la región descansa en la formación y fortalecimiento de las estructuras municipales responsables de la organización y participación comunitaria, así como de los servicios sociales bajo el principio de la

descentralización, con amplia participación de los beneficiarios". Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica: Bases de la Alianza, punto 2, párrafo tercero.

Si se analizan algunas medidas adoptadas por los gobernantes centroamericanos, así como la forma en que se han manejado las relaciones entre los niveles nacionales y locales, puede observarse que la autonomía de los gobiernos locales, a pesar de los acuerdos tomados, no se hace valer en todos los países. En algunos de ellos, los alcaldes son considerados como empleados burócratas de los gobiernos centrales, por lo cual su autoridad y autonomía en la toma de decisiones, ha sido minimizada. Para este propósito se han dado a la tarea de promover procesos de descentralización con una visión regional y en cada uno de los países centroamericanos, logrando avances sustantivos que están abriendo el camino para un modelo de desarrollo sostenible para Centroamérica, fundamentado en el nivel local.

No hay duda de que nuestras autoridades están convencidas acerca de la necesidad de reivindicar la importancia de la decisión local. Y tampoco tienen duda, de que la descentralización es la respuesta, pero se debe tener el cuidado de no concebir los procesos de descentralización como un mecanismo para deshacerse de responsabilidades, trasladando las demandas comunitarias a otra instancia. Por esta razón, muchos autores consideran que ésta debe hacerse en forma progresiva, negociada, financiada y

evaluada, evitando una mayor frustración de los entes locales.

Descentralización, democratización y modernización constituyen una unidad y para impulsarla se requiere voluntad política y democrática de quienes ostentan el poder, para compartir decisiones y recursos, reforzando a los municipios y propiciando la participación ciudadana en la gestión local. Hasta ahora, los procesos de descentralización que se ejecutan en los diferentes países de la región centroamericana, están orientados a que los gobiernos locales deben desempeñar un rol activo con la sociedad civil en el desarrollo económico, político y social. Se concibe como necesario para el fortalecimiento de la sociedad civil y de sus posibilidades de iniciar su propio desarrollo, el que se produzca el fortalecimiento político y financiero de su gobierno municipal.

Todavía algunas de nuestras autoridades en la región, no tienen conciencia de que avanzar en el campo de la autonomía municipal permitiría a los gobiernos locales poder realizar sus propios objetivos políticos, sociales, económicos o administrativos dentro de un esquema, orientado al desarrollo sostenible a nivel local y acorde con las políticas macro impulsadas por el gobierno central.

Es importante considerar que mantener una visión regional en política de descentralización, permitiría al país y por supuesto a los gobiernos locales, poder contar con un intercambio mucho más fluido de algunas expe-

riencias, exitosas o no, metodologías, herramientas, procesos que otros países han experimentado para resolver problemas que atañen al desarrollo local. Esto posiblemente permitiría no cometer los mismos errores en que han incurrido los demás.

Tendencia de la descentralización: un municipio fortalecido

La descentralización que se promueva deberá estar orientada a que los gobiernos locales desempeñen un rol más activo ante y con la sociedad civil en el desarrollo económico, político y social. Para esto se hace necesario que todas las acciones tendentes a apoyar el desarrollo local se traduzcan en el corto plazo en el fortalecimiento político y financiero de las municipalidades.

Dentro de este marco, en el cual se fortalece al gobierno local es fundamental darle capacidad para generar y gerenciar sus propios recursos, fortaleciendo al mismo tiempo a la sociedad civil, como un apoyo y contrapeso del gobierno local.

El logro de un desarrollo sostenible a nivel local se hace posible en la medida en que los gobiernos municipales estén en capacidad de gerenciar su proceso de desarrollo y de generar recursos frescos propios para financiarlo. Ello es posible a través del establecimiento de tasas por determinadas mejoras, arbitrios, impuestos

prediales o territoriales entre otros, así como un nuevo ordenamiento tributario local dentro de un proceso de modernización fiscal a ese nivel. En este caso, la autoridad local está llamada, a ser el ente planificador y coordinador, así como el que tiene bajo su responsabilidad el monitoreo de las acciones de los diferentes sectores vinculados al desarrollo local, incluyendo a la municipalidad misma.

La urgencia por el fortalecimiento del municipio se fundamenta en el hecho de que han aumentado los niveles de pobreza en forma acelerada, y se hace cada vez más necesario encontrar fórmulas apropiadas para lograr que el desarrollo llegue a las clases más desposeídas. Lo anterior sirve de fundamento para la puesta en funcionamiento de una estrategia a nivel local, que visualice al gobierno local como una instancia más eficaz para el diseño de políticas de combate a la pobreza; incremento del empleo, y mejoramiento de la infraestructura comunitaria, entre otras. Sin embargo, la adopción de nuevas responsabilidades y la coordinación del desarrollo municipal, requiere de gobiernos locales con más representatividad, más recursos con capacidad decisoria y con más apoyo. En general, el fortalecimiento del municipio moderno está vinculado a la promoción de un ente fuerte, con suficientes recursos, con capacidad administrativa y técnica, así como con la obligatoriedad de tomar en cuenta las prioridades de la población, en la toma de decisiones.

Los gobiernos locales, si bien poseen un conocimiento práctico de la situación de su comunidad, carecen de una visión nacional integral, correspondiéndole al gobierno central la función de formular políticas nacionales, así como coordinar y potenciar la acción de los diferentes componentes del Estado.

El municipio tiene que ser fortalecido para que sean exitosas las acciones de desconcentración y descentralización que están en proceso de germinación. Centroamérica no puede darse el lujo de desaprovechar las oportunidades políticas de fortalecer la democracia y alcanzar el desarrollo sostenible, y es apoyando la gestión local en todos sus ámbitos como puede lograr con mayor efectividad la ejecución de estos procesos. Para ello necesita del apoyo de todos los sectores; de sus gobernantes, de la ciudadanía, así como también de los organismos internacionales de cooperación, las que proporcionan su apoyo como un complemento a los esfuerzos nacionales.

Aspectos a considerar para intervenir en los gobiernos locales en Centroamérica

El estado actual de los gobiernos locales es el resultado de un modelo de gobierno centralizador, que marginó a los municipios de los procesos nacionales de desarrollo. No obstante, en la actualidad se están impulsando

cambios legales dirigidos a establecer un municipio moderno como una de las respuestas más adecuadas que brinda mayor posibilidad de éxito en los procesos de descentralización.

A pesar de las similitudes históricas de la región, estudios realizados por la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA y el señor Ramón Arturo Donaire, permiten identificar algunas heterogeneidades que los caracterizan, lo que sugiere la necesidad de tomarlas en cuenta a la hora de adoptar cualquier acción tendiente a apoyar el desarrollo de los gobiernos locales. Entre ellas pueden considerarse las siguientes:

Extensión y población: Centroamérica cuenta con un territorio de 490.806 km², y una población aproximada de 30 millones de habitantes. El territorio está dividido política y administrativamente en 1.176 municipios, los cuales se caracterizan por ser heterogéneos: por ejemplo, existen municipios tan diversos en tamaño y población, como el de San Andrés, Petén, en Guatemala, con una extensión de 8.874 km² y una población de 1.088 habitantes, frente a municipios como Tibás, en Costa Rica, que tiene 8 km² y cerca de 70.000 habitantes. En cuanto a extensión promedio del municipio, en El Salvador es de 80 km², mientras que en el otro extremo está Panamá con 1.185 km².

Presupuesto e ingresos: En materia presupuestaria las diferencias también son notables. Mientras en las ciudades capitales manejan, en pro-

medio, el 52% de los recursos presupuestarios, muchos municipios de la región no tienen ingresos siquiera para atender el salario del alcalde; menos aún para inversión local.

En el área de administración tributaria, mientras unos manejan el impuesto sobre bienes inmuebles como Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, otros no lo hacen, tal es el caso de Panamá y El Salvador; mientras unos reciben por disposición constitucional o legal específica, transferencias del Presupuesto Nacional, tal como ocurre en Guatemala, Honduras y El Salvador, en los otros países no cuentan con esos recursos. Las cargas tributarias son dispares: 0.1% en Guatemala y 2.8% en Nicaragua, también lo son los aportes a la tributación nacional en donde es de 1.4% para El Salvador y 10.4% para Nicaragua.

Competencias en servicios públicos: Las competencias de las municipalidades de la región también varían de país a país. Mientras unos países como Guatemala, tienen responsabilidades en servicios como abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario, electricidad y bomberos, otros como El Salvador, no brinda ninguno de los mencionados. Mientras unos adelantan en la descentralización administrativa con servicios como educación y abastecimiento de agua potable, según ocurre en Nicaragua y El Salvador, en Costa Rica eso no está en sus planes.

Constitución del gobierno local:

En la mayoría de los países los alcaldes son electos por voto popular a excepción de Nicaragua y Costa Rica en donde son elegidos en forma indirecta. En ambos países fueron reformadas las respectivas constituciones y en el próximo proceso electoral los alcaldes serán electos directamente.

Casi todas las corporaciones municipales están integradas por representantes de la mayoría de las tendencias que participan en el proceso electoral, con excepción de El Salvador. Las funciones entre concejo, cuerpo legislativo y alcalde, ejecutivo, no son en todos los países iguales; mientras en Nicaragua los concejales tienen funciones administrativas, en Honduras acaban de eliminárselas.

Nivel educativo formal de autoridades y funcionarios: Las disparidades en este ámbito también son evidentes. Un reciente estudio realizado en Honduras, indica que en las 22 municipalidades más grandes cerca del 4% de los funcionarios municipales tienen título universitario, en contraste con menos de 1% en el resto. Aún cuando no se han efectuado investigaciones, estos índices son inferiores en el resto de países de la región. El mismo estudio indica que cerca del 50% de los alcaldes para las mismas ciudades ostentan título universitario.

La tendencia en los municipios de Centroamérica es que salvo en las ciudades capitales y de diez a quince ciudades adicionales, las municipalidades no cuentan con capaci-

dad técnica para enfrentar los retos de la transformación municipal y descentralización. Unido a esto, se presentan algunos problemas que son importantes de considerar por las diferentes instituciones, organismos, ONG's y universidades, al momento de ejecutar acciones tendentes a fortalecer el desarrollo municipal. Entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

- Escasa capacidad de generación de recursos, insostenibilidad financiera, la toma de decisiones considerando los procesos gerenciales, la contratación del recurso humano en función de sus capacidades y el manejo de los recursos con criterios de eficiencia y eficacia, son casi inexistentes en la mayoría de países centroamericanos, sobre todo en el nivel local.
- La mayoría de los gobiernos locales no están lo suficientemente preparados para asumir muchas de las responsabilidades que les plantea el momento actual.
- Relativa ignorancia de la verdadera situación del municipio lo que provoca una equivocada conceptualización del desarrollo por parte de las autoridades municipales y en general, de la población.
- Las condiciones de los municipios en Centroamérica son bastante parecidas, así como sus problemas y necesidades. No obstante existen diferencias sustantivas en su magnitud, lo que se refleja con

claridad en el análisis de los indicadores sobre el desarrollo local.

- Existe un desarrollo desigual entre municipios, mientras se tiene una gran proporción de ellos con niveles de postergación y dependencia, existe un pequeño grupo de municipios con niveles relativos de desarrollo, lo cual se acrecienta con el paso del tiempo, ya que éstos tienen una mayor capacidad de gerencia, gestión y negociación de recursos.
- La asistencia del gobierno central y de muchos organismos de cooperación, generalmente se focaliza hacia los municipios que tienen un mayor nivel de desarrollo relativo, lo que provoca inequidad en la distribución de los recursos técnicos y financieros del presupuesto nacional y de la cooperación internacional en perjuicio de los municipios que más lo necesitan.
- La asistencia al municipio por parte de las instituciones del gobierno central así como las del sector privado, se realizan en forma anárquica, sin orientación, obedeciendo a un patrón institucional en el que predomina el interés particular de cada organismo más que las expectativas o aspiraciones de la población municipal y del gobierno local.
- En general no existe planificación del desarrollo local; estos gobiernos carecen de la capacidad técnica para visualizar el desarrollo del municipio a mediano y largo plazo,

por lo que generalmente actúan en función de las demandas inmediatas, con un carácter de improvisación neta.

- Gran parte de la asistencia proveniente de la cooperación internacional se diluye o pierde, por no disponer de un banco de proyectos de desarrollo local y debido a la incapacidad del municipio para diseñar sus propios proyectos en atención a sus problemas y necesidades más importantes. Esto como consecuencia de no contar con los recursos humanos debidamente capacitados en el área de las inversiones locales.

Algunos avances en los procesos de descentralización en la región

Aunque se considera que la descentralización en Centroamérica apenas comienza a dar sus primeros pasos, han habido avances en lo que respecta al fortalecimiento municipal que ameritan un esfuerzo coordinado para la capacitación, tendentes a fortalecer dichos cambios. Después de la reforma municipal en Honduras en 1990 y especialmente durante el trienio 1993-1995 en Centroamérica se ha sucedido una de las más importantes reformas legales de las últimas décadas. En efecto, en los últimos tres años:

- Se han producido más de quince reformas constitucionales o legales. Cinco fueron orientadas al sis-

tema electoral local, las cuales incluyen desde la elección directa del alcalde como ocurrió en Panamá, Nicaragua y Costa Rica, y la separación de boleta electoral para autoridades locales en Honduras, hasta la homologación del término del mandato de las autoridades locales en Guatemala. De estas cinco reformas, dos lo han sido de carácter constitucional.

- En Honduras se elaboró, aprobó y está en su primera etapa de ejecución, el Programa Nacional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.
- Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, modernizaron y trasladaron el impuesto sobre bienes inmuebles, a los gobiernos locales.
- Guatemala y El Salvador incrementaron la participación de los ingresos corrientes del presupuesto nacional, a las municipalidades.
- Otra legislación incrementó la base impositiva y participación de las municipalidades en impuestos, tales como los de circulación de vehículos, y las ventas entre otros.
- En la corriente legislativa de Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala, se encuentran más de veinte iniciativas tendentes a fortalecer al gobierno local y descentralizar las tareas del Estado.
- En congresos efectuados en Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras se conocen las refor-

mas para modernizar los Códigos Municipales.

- En Guatemala, al amparo de un congreso, se adelanta en el análisis de una Ley Marco para la Descentralización y Participación Ciudadana.
- La descentralización administrativa impulsada por el Poder Ejecutivo, aunque aún tímida, muestra ciertos adelantos.
- Se ha delegado en alguna forma la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en El Salvador, Honduras y Nicaragua.
- Nicaragua y El Salvador, practican planes demostrativos en la delegación de la educación.
- Existen planes piloto en áreas tales como caminos vecinales, salud y otros.
- En todos los países centroamericanos, a pesar de la debilidad generalizada de sus municipios, se trasladó o está trasladando paulatinamente, el cobro y manejo del impuesto de bienes inmuebles. Esto ocurre en Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala. En el último país citado se está haciendo en forma gradual, en la medida en que los municipios tienen la capacidad para manejarlo en forma eficaz.
- Se han ejecutado diversidad de estrategias de descentralización.
- Algunos países como Guatemala, Costa Rica y Nicaragua han visua-

lizado la importancia del fortalecimiento financiero del municipio y han avanzado en acciones puntuales relacionadas con transferencias de recursos del gobierno central y con el traslado del recaudo del impuesto de bienes inmuebles. Otros por su parte, están iniciando un proceso de transferencia de la administración de servicios a la comunidad, como es el caso de la educación, el agua, etc. y están analizando plantear estos esquemas para el campo de la salud, como está ocurriendo en Nicaragua.

Descentralización y recursos humanos

La descentralización y modernización implican contar con el recurso humano que responda en forma creativa y eficiente al reto del cambio, para ello la calidad del recurso humano es un factor clave en el proceso de modernización. Un país que invierte en mejorar su recurso humano está asegurando su futuro y sentando las bases de su desarrollo.

Dentro de este marco, en el cual se fortalece al gobierno local y se le prepara para concertar y dirigir su desarrollo, es sumamente importante darle capacidad a los responsables de esa instancia de gobierno para gerenciar y generar sus propios recursos, fortaleciendo al mismo tiempo a la sociedad

civil como un elemento complementario. El fortalecimiento municipal debe estar orientado hacia una nueva concepción, debe concebirse como "un municipio moderno", participativo y financieramente autosostenible, dejando a un lado al municipio tradicional, dependiente del gobierno central y con poca apertura a la comunidad.

Esta idea sólo puede ser posible, en la medida en que se haga un gran esfuerzo por preparar a quienes intervienen en el proceso de desarrollo.

Por su parte, las organizaciones comunales deben también de modernizar su estructura, dinamizar su conducción e impulsar la formación de sus miembros como un componente básico del cambio y de esta forma contribuir al logro de uno de los grandes objetivos del municipio, como lo es la reducción de la pobreza.

No hay duda, que un gobierno local fuerte con la participación de los diferentes sectores es la mejor garantía para el desarrollo sostenible, sobre todo cuando el alcalde y la Corporación Municipal tienen la capacidad política y gerencial para hacer gobierno, con la potestad que les ha conferido el haber sido electos democráticamente.

En el marco de la nueva concepción del municipio, se está promoviendo en algunos países como en El Salvador y Honduras que los gobiernos locales sean liderados por una persona capaz de coordinar los diferentes sectores sociales del nivel local, para impulsar una estrategia de desarrollo sostenible. Para ello es de suma im-

portancia que se promueva y fortalezca el mejoramiento, tanto de la capacidad del gobierno local, como las de la comunidad, a fin de que puedan ser coparticipes del ciclo total en la implementación de acciones a nivel comunitario.

De ahí que el éxito del enfoque del fortalecimiento municipal está sujeto a que realmente se lleve a cabo una acción conjunta comunidad-gobierno local, de tal forma que será este último el que defina consensualmente con la comunidad y sus diferentes sectores, las políticas y programas para las distintas áreas. El éxito de esa acción conjunta, va a depender de la calidad y capacidad de los recursos humanos con que se cuenten.

A partir del análisis realizado en este documento, el ICAP propone que para apoyar y fortalecer los gobiernos locales y por ende al desarrollo local, se debe de intervenir en cuatro áreas críticas: política, gerencial, financiera y de inversiones locales.

Áreas susceptibles de intervención

Política

Todas las acciones en este campo deben tomar en consideración que se está produciendo un traslado de poder político al municipio, por lo tanto, que las municipalidades deben ser repre-

sentativas de la pluralidad de intereses existente en el nivel local, ello con el propósito de fortalecer opciones comunitarias y no particulares. Otro aspecto a tomar en cuenta en este campo es la tendencia a ceder la autonomía administrativa al municipio.

Las personas que requieren capacitación en esta área representan un grupo amplio; es por ello que casi todos los países después de electas las autoridades municipales, se dan a la tarea de realizar programas intensivos de capacitación en temas vinculados al conocimiento de las leyes, deberes, derechos, así como al de la conducción de la municipalidad. Costa Rica en 1994 capacitó casi al 100% de los alcaldes, Honduras de igual manera realizó un esfuerzo parecido pero en porcentajes más bajos, y El Salvador está en un proceso similar actualmente.

Financiera

Para impulsar el desarrollo es necesario que las autoridades locales cuenten con los recursos que les permita en conjunto con la comunidad, planificar y ejecutar acciones en esa dirección. Para lograr contar con los recursos necesarios para impulsar el desarrollo en este campo, se requiere fortalecer la capacidad de gestión financiera del municipio, mejorar los ingresos y su nivel de recaudación.

En este campo existe una oferta de capacitación en los temas siguientes:

contabilidad municipal, planeación y control presupuestario, recaudación tributaria, fortalecimiento de las finanzas, presupuesto y contabilidad y en aspectos legales de la administración financiera.

Gerencia Local

No cabe duda que este campo es un tema sumamente importante, dado que este proceso requiere de una serie de conocimientos especializados en una diversidad de materias. Difícilmente un municipio puede encaminarse al desarrollo si no tiene una concepción moderna de cómo gerenciar ese proceso.

Por tal razón, muchos gobiernos locales en los países centroamericanos han impartido programas de capacitación en el campo de la gerencia local. Cabe señalar que a esta temática se le ha dado menor importancia que a las dos anteriores. Sin embargo, se han ejecutado acciones relacionadas con: reorganización administrativa, organización y administración del catastro municipal, fomento económico municipal, fortalecimiento de la planificación del desarrollo municipal, gestión empresarial y servicios públicos entre otros.

Inversiones Locales

Gran cantidad de municipalidades han logrado mejorar la captación de

algunos recursos financieros, ya sea porque esto ha sido generado por efectos de superávit de los presupuestos locales o porque han tenido acceso a diversas fuentes de ingresos, sin embargo, la mayoría de ellas se enfrentan a la dificultad de no contar con los instrumentos, metodologías y conocimientos que les permita orientar esos recursos a las actividades más rentables de inversión. Si revisamos la documentación del segundo taller regional de capacitación municipal, se evidencia que el área de las inversiones locales, es la más débil en el marco de las acciones que se ejecutan para fortalecer y apoyar el desarrollo municipal.

La oferta de servicios en esta temática es muy escasa, precisamente por ello el ICAP ha venido desarrollando desde 1990 un programa de corta duración en el área de las inversiones locales. Las temáticas abordadas han sido, entre otras, las siguientes:

- La Participación Comunitaria en la Formulación y Gerencia de Proyectos.
- Cómo Identificar Proyectos de Desarrollo Local.
- Cómo Priorizar las Mejores Opciones de Inversión para el Desarrollo Local.
- Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Local.
- Evaluación del Impacto Ambiental.
- Gerencia de Proyectos de Desarrollo Local.

- Control, Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Local.
- Evaluación de Impactos de los Proyectos de Desarrollo Local.
- Gerencia de la Calidad de los Servicios que se generan con los Proyectos Locales.

No cabe duda de que el municipio tiene que ser fortalecido para que sean exitosas las acciones de desconcentración y descentralización que están iniciándose. Centroamérica no puede desaprovechar las oportunidades polí-

ticas para fortalecer la democracia y alcanzar el desarrollo sostenible y es apoyando la gestión local en todos sus ámbitos, como puede lograrse con mayor efectividad la puesta en funcionamiento de estos procesos. Para ello necesita el apoyo de todos los sectores: de sus gobernantes, de la ciudadanía, pero también de los organismos internacionales de cooperación, como un complemento a sus esfuerzos. Todo ello debe tener como base la formación y capacitación de sus recursos humanos

△