

# "La importancia del fortalecimiento de la administración municipal frente a la crisis política, económica y social en Centroamérica"\*

Fremi Mejía Canelo\*\*

PRESENTA ALGUNAS RE. LEXIONES SOBRE EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION DENTRO DE LA ACTUAL REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, Y SU IMPORTANCIA EN EL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL CENTROAMERICANA VINCULADO CON LA PARTICIPACION DEMOCRATICA DE LOS CIUDADANOS

## Introducción

En los momentos actuales de Centroamérica se está tomando conciencia de la importancia y necesidad de rescatar al municipio del atraso que por muchos años ha estado sometido. Conciencia necesaria para elevarlo al nivel que le corresponde como piedra angular que impulse el desarrollo local, regional y nacional mediante su fortalecimiento político-administrativo, or-

ganizativo, financiero y social. Esto se lograría propiciando su autonomía a través de una amplia participación democrática de sus habitantes, tanto en los procesos de planificación como en la toma de decisiones.

No cabe duda que la crisis social, política y económica que actualmente vive la región, nos impone un gran reto, y nos hace ver la imperiosa necesidad de una búsqueda de iniciativas para contrarrestar la crisis y a la vez dar un mayor reforzamiento al proceso de paz, integración, y democratización regional.

Es importante que el municipio oriente sus acciones de conformidad con las demandas de su población; sin embargo, la ingerencia de la administración central en las decisiones municipales, les impide hacer uso de la autonomía de que gozan

\* Este documento fue presentado en noviembre de 1989, en una ponencia en la sede del ICAP del seminario: "Importancia política y eficiencia administrativa de los municipios de Centroamérica: diagnóstico y perspectivas del aporte de la secuencia de programas de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (FADI) 1986-89.

\*\* El autor es Profesor-Investigador del Proyecto ICAP-ASDI. Las ideas expresadas en el documento son estrictamente personales y pueden no ser compartidas por la institución para la que trabaja.

constitucionalmente, les niega su participación deliberada y conscientemente, lo cual en consecuencia afecta su gestión en todos los ámbitos.

Finalmente, queremos enfatizar que el objetivo que aquí nos ocupa, no es precisamente el de plantear las diferentes opciones de solución a la problemática que enfrentan las municipalidades centroamericanas. Se trata más bien, de apuntar hacia algunas reflexiones que, creemos, pudieran servir de marco de referencia hacia el logro de posibles alternativas de desarrollo de los gobiernos locales a través de la participación integral de los ciudadanos. En mi opinión éstos son los más llamados a tomar en sus manos parte de la responsabilidad del desarrollo, del verdadero desarrollo: local, regional o nacional, pues son los más identificados con sus verdaderas aspiraciones, necesidades y conveniencias, y los más indicados para trasladar éstas hasta los propios gobiernos centrales.

### **Breve reseña histórica sobre el surgimiento de los ayuntamientos y municipios**

La colonización de América por parte de los españoles trae consigo la instauración del ayuntamiento o cabildo como forma de organización política y administrativa en cada municipio. Es por esta razón que los gobiernos locales de Centroamérica tienen su origen común en el gobierno municipal

español, preexistente en el Istmo a la fecha de liberarse estas tierras de la dominación española.

Los municipios fueron los primeros gobiernos en todo el continente y en la época de la colonia desempeñaron papeles relevantes durante la expansión y consolidación de la cultura iberoamericana; además, fueron la fuente institucional de energía de los cuales surgió nuestra civilización.

En la sociedad tradicional, la esfera de actividades del Gobierno Central era relativamente limitada, concentrándose de esa manera un amplio campo de acción en manos de las municipalidades, quienes podían tomar decisiones autónomas. Eso posiblemente se explica en razón de una de las características más sobresalientes de que antiguamente disfrutaron las municipalidades, a saber: su aislamiento y su localismo. De ahí que, las municipalidades, jugaran un rol importante en la formación de las nacionalidades centroamericanas.

Al iniciarse el proceso independentista y en los años inmediatos que le sucedieron a este acto, no existía propiamente un Estado, tal como lo entendemos y concebimos en la actualidad, sino que la institución política más importante en aquel entonces la constituyó, realmente, el ayuntamiento. De tal suerte, que toda la vida política de la región giró en torno al ayuntamiento y los grandes problemas públicos tenían el carácter de disputas entre localidades, siendo éste, a su vez, el único vehículo natural que tenían los ciudadanos para manifestar sus inquietudes políticas.

Las constituciones de casi todos los países centroamericanos conceden gran énfasis al establecimiento de un sistema municipal. Legalmente los municipios gozan de una sustancial autonomía en la selección de los miembros y en la forma en que llevan a cabo la administración local. En otras palabras, las constituciones reconocen la necesidad de un régimen local en que los ciudadanos asuman la responsabilidad de proveer sus servicios de acuerdo a las necesidades y recursos.

En la actualidad, aunque la palabra "autonomía" se emplea frecuentemente con respecto al gobierno local, su significado queda restringido a los asuntos económicos y administrativos. La autonomía jurídica no se concede; y aún en lo que se refiere a lo económico, la libertad está limitada por los requerimientos de aprobación y auditoría del gobierno central. Es más, la selección de los munícipes no es hecha en todas partes por los electores.

### **Algunas consideraciones acerca de la importancia del municipio y la participación democrática de los ciudadanos**

El municipio es un órgano revestido de todas las características que le son

1. Sobre este particular, ver bibliografía de referencia consultada.
2. Ver Revista: *Democracia Local, Descentralización y Búsqueda de Recursos Locales*. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. No.24.
3. *Fomento de la Autonomía Municipal en los Estados Centroamericanos* Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. (FADI, 1987).

indispensables para la construcción de una verdadera estrategia social y política.<sup>1</sup> Por lo general, los planes de desarrollo nacional se frenan allí donde mayormente se concentran las expectativas de las comunidades: en las inversiones sociales. Generalmente se llega a la conclusión de que existen factores que limitan toda vocación y compromiso con el progreso. Estos factores se encuentran en el nulo compromiso de la comunidad, en la ausencia de canales y de espíritu de participación y en la imposibilidad de que los "grandes planes"<sup>2</sup> interpreten las necesidades realmente sentidas de la ciudadanía.

Una administración municipal autónoma que funcione con eficacia, permite un cumplimiento de las tareas administrativas orientadas en función de los problemas concretos y de los deseos y necesidades del ciudadano. Permite que las decisiones sobre prestaciones y servicios de la administración pública, sean tomadas allí donde se tiene el mayor conocimiento de la materia específica y de la situación local. Además, "los municipios logran mejor que otras entidades estatales, vincular al ciudadano con el Estado, ya que a nivel municipal éste encuentra el marco apropiado para un compromiso político directo".<sup>3</sup>

El mundo ha crecido tanto que ha surgido una gran cantidad de analistas que se mantienen en el análisis macro de las macroempresas, olvidando que no hay nada más inmediato que la vida social y que las gentes son instancias concretas que no están dispuestas a aceptar la solución de los problemas que les afectan a largo plazo, sino que reclaman respuestas inmediatas. No es-

tamos afirmando nada nuevo, sino señalando que una de las más claras víctimas de ese proceso es la democracia que, por un lado, se ha refinado en las teorías que la definen; pero, se ha debilitado porque difícilmente llega a comprometer al ciudadano común, ni a la comunidad, en los asuntos que le compete.

Reacción a esta tendencia ha sido el espíritu con que ha ido surgiendo la democracia participativa como expresión de que las gentes prefieren, a lo mejor, menos definiciones y teorías y más realidades comprensibles que les permitan identificarse en ella y ayudar a construirla. Muchas de las mal llamadas protestas urbanas y rurales obedecen a que los ciudadanos no quieren continuar siendo dirigidos simplemente, sino que anhelan tomar parte, sentirse protagonistas de su destino personal y comunitario.

"La municipalidad es una institución democrática, pues: es expresión de los intereses de una comunidad y representación de los mismos; instrumento que permite manifestar la voluntad del pueblo en las decisiones que afectan el destino de la sociedad y dada su cercanía al ciudadano, posibilita la participación de la comunidad".<sup>4</sup>

"La municipalidad está llamada a jugar el papel más importante en un proceso de participación popular, ya que posibilita y vincula las opiniones y necesidades comunales con el aparato institucional de otros niveles, por tanto, es la vía necesaria de ordenamiento,

racionalización y justicia social que debe ser fortalecida para buscar la mejora del sistema nacional de organización y administración".<sup>5</sup> La municipalidad es la institución que capta con más facilidad las necesidades comunales, ya que permite la participación popular y como gobierno local que es, debe establecer políticas en cuanto a la prioridad y calidad de los servicios que se darán a las comunidades de su jurisdicción.

Si el régimen municipal se transformara en un poder nacional, definiéndose las funciones de competencia exclusiva municipal, el sistema democrático se fortalecería pues descansaría en un ejercicio más directo y permanente de la voluntad popular mejorando así el equilibrio de poder, tan importante para el mantenimiento de la democracia. La dispersión del poder por todo el territorio nacional de cada uno de los países de la región, mediante el establecimiento de este equilibrio, evitaría la posibilidad de que otros grupos de poder debilitaran el sistema democrático.

Ha sido evidente que el Estado otorga, elimina y dificulta las funciones a los gobiernos locales, lo que ha inducido que éstos se conviertan en una formación política híbrida, con un carácter altamente contradictorio para con el Estado. Sobre esas bases es difícil que la municipalidad, en particular, y el régimen municipal, en general, puedan cumplir el objetivo primordial del bienestar y del desarrollo integral de las comunidades.

Muchos pensadores sustentan que el desarrollo sin participación no es

4. Bermúdez, Mario. "Perspectivas del Régimen Municipal de Costa Rica". página No.7.

5. Bermúdez, Mario. "Perspectivas del Régimen Municipal de Costa Rica". página No.10.

posible.<sup>6</sup> Nosotros creemos que esta es una verdad que nos han dejado tres décadas de teorías del desarrollo que entregan, como balance, más progreso, pero también un mayor y significativo número de gentes atadas a la pobreza y a las múltiples patologías sociales.

Entonces nos preguntamos: ¿Cómo lograr ese orden social que debería existir si no contamos con una mayor participación ciudadana? ¿Cómo lograr una mayor apertura democrática sin una mayor participación ciudadana? La respuesta a estas interrogantes es categórica: "Democracia y orden social sin participación no son posibles".<sup>7</sup> Bien sabemos que ello es cierto, pero también estamos conscientes que es más fácil gobernar una comunidad pasiva que una comunidad que reclama ser escuchada y ser tenida en cuenta. La democracia de participación obliga no sólo a un rediseño de la sociedad sino de nuestras actitudes personales ya que comienza a esbozarse un cambio fundamental en el significado del propio Estado, del gobernante y del ciudadano.

No es nuestro propósito, hacer los señalamientos que requiere este rediseño, esta reestructuración o cambio fundamental, puesto que los problemas que menoscaban el fortalecimiento de la administración estatal son múltiples, complejos y

6. Ver publicaciones de artículos relacionados con este tema en Revista Democracia Local. Del Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. Nos. 22, 23, 24, 25 y 26.

7. Revista Democracia Local. *Municipios agentes potenciales del desarrollo*. Página No. 9. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. No.26.

sistemáticos, y su solución adecuada implica un conocimiento profundo de la problemática para entender sus raíces y encontrar soluciones posibles.

En los actuales momentos, el municipio reclama el derecho que le fue impuesto siglos antes de ser raíz de la vida ciudadana. Si se revisa un poco hacia atrás la historia de las sociedades, se recordará que siempre que éstas llegan a puntos de crisis y la vida social parece resquebrajarse, se regresa nuevamente al municipio como elemento central de construcción, como instancia reorientadora, como principio de solución y de legitimación de la convivencia.

Las variadas crisis que vivimos, la dureza de las circunstancias, el agotamiento de las variaciones en la partitura del centralismo nos hace reconsiderar de nuevo la vida municipal, depositando en ella principios acertados de solución, que han de regir la aplicación y uso de los indudables progresos logrado por la humanidad. No puede ocultársenos que es aquí donde reside la importancia de esta entidad que hoy nos acoge.

"Es por lo tanto, el municipio una estrategia completa. Por ende la estrategia de la vida municipal ha de darle nuevos contenidos a la democracia; ahí está la verdad de la participación que restablece la "democracia social", esa democracia que sí entienden las gentes del común y que está ligada a valores, a seguridad, a protección de la familia, a la convivencia, a la salud personal, a la protección de la naturaleza a través de la concien-

cia ecológica, a la solidaridad, a la cooperación y, en una palabra, a surgir de abajo hacia arriba recuperando el sentido de vivir que se expresa en la calidad de la vida".<sup>8</sup>

Tan solo hay que dar una mirada detenida al panorama de nuestros problemas para descubrir que ellos son los mismos: construcción de viviendas, economía informal, inseguridad, desempleo, transporte masivo, recreación, destrucción del medio ambiente, servicios públicos, guerrilla y terrorismo.

Para solucionar esos problemas se hace necesario el rescate y utilización conveniente de la vida municipal y esto exige un profundo proceso reeducativo. "Nacidos bajo formas centralistas puras o bajo mal disimuladas variaciones de ellas en los escasos federalismos, es necesario aprender, por una parte, municipalismo y, por otra, integración si es que, definitivamente estamos optando por gerenciar el desarrollo. Si vemos en el municipio su agente dinamizador y, en definitiva, si entendemos que nuestro destino es común".<sup>9</sup>

Hoy en día todos los problemas son comunes; nadie tiene el individual privilegio de poseerlos ni de encontrar las soluciones. Este es un nuevo mandato que nos hace afrontar los problemas de la humanidad. Informarnos, intercambiar experiencias, actuar con eficaz solidaridad, cooperar, son

mandatos para un sano rescate de la vida municipal.

### **La descentralización en los municipios y su vinculación con el proceso de reforma político-administrativa del Estado**

A propósito de la complejidad de los problemas por los que atraviesa Centroamérica, y su vinculación con el proceso democrático que se está dando en la región, quisieramos examinar algunas de las medidas que pueden ser desarrolladas para coadyuvar a impulsar esa transformación que necesita el aparato estatal: la descentralización político-administrativa.

En ese sentido, es cada vez más aceptado que la descentralización es uno de los procesos centrales para democratizar el Estado. Entendemos que la misma da respuesta a varios propósitos; sin embargo, el que actualmente ocupa un primer orden, es el referido a perseguir democratizar la vida social, promover y fortalecer la participación ciudadana en los asuntos políticos, además de contribuir a hacer más eficaz y eficiente la labor que realiza el Estado.

Pero frente a esta realidad, ¿cuál es la importancia de la descentralización relacionada con el desarrollo y fortalecimiento de las municipalidades de la región? Precisamente, en las condiciones actuales de Centroamérica, los gobiernos locales parecen ser el mecanismo apropiado para posibilitar la participación popular en la gestión descentralizada de ciertas funciones

8. Ver Revista Democracia Local. *Democracia sin participación no es posible*. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. No.24.

9. Para mayor referencia revista: *Democracia Local, Una nueva administración municipal*. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. Nos. 22 y 23.

públicas, ya que aquellos se encuentran mucho más cerca de los anhelos y demandas de las organizaciones sociales, cuyo fortalecimiento, por otro lado, es indispensable para el desarrollo regional descentralizado.

Las autoridades municipales y regionales están destinadas a cumplir un papel importante en la descentralización de ciertas actividades públicas, así como en el esfuerzo de organizar la participación ciudadana en esos procesos, todo lo cual contribuirá a que avance en dirección hacia ese proceso democrático y de desarrollo que tanto necesita la región centroamericana.

En efecto, es preciso señalar que las iniciativas gestadas a partir de las comunidades locales están dinamizando de tal forma la vida civil de nuestras repúblicas, que bien se puede hablar de que nuestros Estados se verán abocados, en corto plazo, como en la actualidad se está viendo, a la modificación de sus conductas y procedimientos públicos, antes excesivamente centralistas y no pocas veces ineficientes e ineficaces.

Al abordar el tratamiento de estas nuevas experiencias nos anima el propósito de profundizar el conocimiento, el diálogo y la cooperación entre los municipios centroamericanos, aportando no sólo información en dicho contexto, sino integrando estas nuevas

tendencias en todas las actividades que cotidianamente se realizan en el Istmo.

Consideramos que con estas pequeñas reflexiones creamos el ámbito para abrir un espacio, un foro de reflexión y análisis sobre nuestros destinos comunes y sobre la responsabilidad que supone la misión central de los gobiernos locales: el servicio a los ciudadanos. La concertación de los municipios con los grupos organizados comunitarios es una de las formas de ampliar los recursos y potencialidades de un municipio.

Retomando un poco el asunto relacionado con la descentralización, queremos enfatizar que no obstante el logro de esta concertación, el proceso de descentralización no termina en los municipios. Es conveniente que éstos desarrollen mayores capacidades para movilizar los agentes locales. En este sentido se puede hablar de una necesaria "descentralización de la descentralización"<sup>10</sup> para tipificar aquellas acciones de los gobiernos locales que han aprendido a coordinar sus esfuerzos con los de la comunidad organizada, la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales para llevar adelante proyectos compar-tidos de desarrollo local.

Nuestro objetivo es tratar de visualizar un poco el problema de la descentralización del Estado, entendida por muchos como una de las claves de la democratización y, bien concebida, de fortalecimiento de su capacidad de gestión, específicamente en una época en que la crisis que

---

10. Revista: Democracia Local. *Descentralización y búsqueda de recursos locales*, pág. No. 9. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador, No.26.

enfrenta Centroamérica demanda realizar o redoblar esfuerzos en esa vía.<sup>11</sup>

La descentralización es vista también como una de las medidas que pueden ser eficaces para "descongestionar" o "racionalizar" la carga administrativa del aparato estatal, a fin de circunscribirla a los límites que le impone al Estado la crisis fiscal.<sup>12</sup> En efecto, la descentralización puede volverse asimismo un elemento crítico para el orden social, lo que posiblemente ocurriría si la descentralización es llevada al extremo de que menoscabe el principio de autoridad en que se basa el Estado, en vez de fortalecer su papel dentro del marco de una distribución más equitativa del poder político y una mayor y real participación ciudadana o popular. "En ese sentido, es necesario tomar en cuenta el fortalecimiento de las municipalidades o gobiernos locales, para hacer reales los procesos de democratización, como por ser una de las medidas para depositar en manos

de las comunidades respectivas el manejo de aquellos asuntos que les conciernen directamente, muchos de los cuales están a cargo de las instituciones estatales o son decididos centralizadamente".<sup>13</sup>

En el fondo ambos asuntos están íntimamente vinculados, ya que su fuerza motriz es la democratización del Estado. Por ende, estamos frente a un asunto fundamentalmente político, el cual está por debajo de cualquier consideración técnica de la descentralización, la cual vista desde esa perspectiva, enfrenta problemas que antes no se planteaban, ni teórica ni prácticamente. En tal sentido, "la descentralización del Estado obliga a tratar la problemática de la representación política, de la participación popular y de la cooperación social, lo que, por lo tanto, conduce a un replanteamiento de la cuestión del Estado".<sup>14</sup>

Si bien es cierto, que la descentralización es un tema que "está a la moda", no sólo en Centroamérica sino que en toda América Latina, no por ello su discusión sobre el mismo goza del privilegio de la claridad; diferentes contenidos y alcances, son atribuidos indistintamente al término "descentralización".

"Iniciando por el concepto más simple, que suele ser confundido con la idea de la descentralización, es la deslocalización, que aparece como el acto de trasladar desde un lugar del territorio a otro: actividades productivas, de servicio o del gobierno. Con la mera deslocalización no cambia nada desde el punto de vista administrativo, pues tan sólo hay un cambio de lugar."<sup>15</sup>

11. Sobre este tema ver literatura documentada: Revista de la CEPAL No.31. *Los procesos de descentralización regional en el escenario actual de América Latina*. Sergio Boisier. págs. 139-151. Seminario Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica. ICAP, del 1 al 4 de diciembre de 1987. *Democratización del Estado y Descentralización*. Dennis Aguiluz Ferrari.
12. Seminario Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica. ICAP, del 1 al 4 de diciembre de 1987. *Democratización del Estado y Descentralización*. Dennis Aguiluz Ferrari.
13. Aguiluz Ferrari, Dennis. Op. Cit.; pág.10.
14. Borja, Jordi. "Persistencia, Crisis y Renacimiento de los Poderes Locales". Pensamiento Iberoamericano, No.5 (enero-junio 1984), pág. 138.
15. Boisier, Sergio. "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina". *Revista de la CEPAL* No.31, Abril 1987, pág. 139-151.



El siguiente concepto es el de desconcentración, "un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel más elevado a un nivel más bajo dentro de la propia organización".<sup>16</sup> Hay que tomar en cuenta que para desconcentrar no se necesita crear organismos nuevos; sencillamente aquellas partes de la organización que se encuentran en los niveles más bajos reciben atribuciones (poder) adicionales. Por lo tanto, los organismos desconcentrados no necesitan una personalidad jurídica propia –ya que operan con la personalidad jurídica del organismo central–, ni mucho menos requieren de un presupuesto propio –trabajan con el dinero que le traspasa su propia organización central–, y sus normas administrativas y de personal son las mismas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen.

Por último, tenemos el concepto más complejo de la descentralización. "Descentralizar –en el ámbito del sector público– significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado, es decir, que son autónomos. Para que esto sea posible,

los organismos descentralizados necesitan tener una personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento".<sup>17</sup>

Otros conceptualizan la descentralización virtiendo los siguientes criterios: "la descentralización significa traspaso de funciones o competencias desde un centro matriz o descentralizador a otros llamados descentralizados. Ahora bien, estas competencias o funciones traspasadas han de suponer, desde un punto de vista material, la posibilidad de ejercicio de poderes de decisión en nombre propio por el ente beneficiario de la descentralización y, además, el ente receptor de las competencias ha de estar dotado de personalidad jurídica o, cuando menos, de una organización suficientemente diferenciada del ente descentralizador, de manera que entre ambos no exista una relación de jerarquía estricta".<sup>18</sup>

Otros la definen de la siguiente forma: "la descentralización es (...) la transferencia o delegación de autoridades legal y política para planificar, tomar decisiones y gestionar funciones públicas desde el gobierno central y sus agencias a organizaciones de operación de éstas, unidades de gobierno subordinadas, corporaciones públicas o semipúblicas, autoridades de desarrollo regional o a nivel de otra área especial, autoridades funcionales, gobiernos locales, gobiernos autónomos locales, y organizaciones no-gubernamentales".<sup>19</sup>

Lo que virtualmente es claro, es que todo este proceso implica que los entes

16. Boisier, Sergio. Op.Cit.: pág.143.

17. Boisier, Sergio. Op. Cit.: pág. 144.

18. Para una ilustración al respecto, ver documento sobre Primer Seminario Centroamericano y del Caribe sobre Regionalización y Descentralización Administrativa. Celebrado en Santo Domingo, República Dominicana el 8 y 9 de junio de 1989.

19. Rondinelli, Dennis. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". International Review of Administration Sciences. Vol. XLII, No.2, 1981. Pág.137

descentralizados han de gozar de autonomía jurídica para poder asumir la transferencia de competencias o funciones por parte del ente descentralizador, además implica al mismo tiempo la posibilidad del ejercicio de funciones por parte del ente descentralizado, y finalmente no debe existir una relación de jerarquía estricta.

Por otra parte, la descentralización puede ser administrativa o funcional, territorial, política o puede consistir en una combinación de estas modalidades. La descentralización es administrativa cuando se refiere a sectores o a actividades dentro del sector público; territorial cuando reconoce competencias a organismos cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado; y política cuando reconoce competencias a organismos políticos electos no subordinados jerárquicamente al Estado. Para el caso que nos ocupa: la municipalidad, estaría inserta en todos los campos.

"Si la descentralización significa redistribuir poder entre el Estado y la sociedad política y civil, debe entenderse entonces que ella no se reduce al aparato estatal propiamente tal. De ser así, los resultados de una política descentralizadora pueden estar en contra de lo deseado puesto que, de no realizarse en los términos señalados puede acabar generando mayores grados de centralización que en el pasado"<sup>20</sup> Esto advierte que el logro de una política descentralizadora crea una serie de problemas prácticos cuando se

circunscribe al interior del aparato estatal, los cuales son difíciles de solucionar por la vía administrativa como la experiencia se ha encargado de mostrar.

Se plantea entonces un dilema. Frente a tales problemas una respuesta adecuada parece estar en que se afiancen y fortalezcan los órganos de representación política, tales como parlamento nacional, los gobiernos municipales, los consejos regionales y urbanos, las asociaciones vecinales y de campesinos sin tierra, así como otros cuerpos deliberantes y decisorios descentralizados de base popular, con el fin de ampliar las vías y mecanismos de participación política directa, los que deben ser vinculados con el sistema de partidos y los órganos políticos y administrativos del Estado.

En consecuencia, si descentralizar significa reconocer competencias (es decir, capacidad de decisión y capacidad de manejar recursos) a organismos no subordinados al Estado; en otras palabras, si descentralizar es redistribuir poder entre el Estado y la sociedad política y civil, cabe preguntar entonces: ¿quiénes son los receptores en este proceso redistributivo? La respuesta es inequívoca: los cuerpos intermedios existentes o por crearse en el espacio entre el individuo y el Estado; y algunos entre ellos que se han estructurado o se estructurarán sobre la base de los intereses, lealtades o problemas colectivos de tipo territorial. De aquí la importancia creciente de los municipios o comunidades como espacios para asentar una parte de la descentralización política territorial.

---

20. Boisier, Sergio. Op. Cit.: pág.148.

## **Importancia de los Gobiernos Locales como motor para impulsar el desarrollo y superar la crisis**

Las municipalidades centro-americanas, al igual que el resto de latinoamericanas, no están tan distantes de la crisis institucional, orgánica, financiera y política, que viene deteriorándolas desde el nacimiento mismo de nuestras repúblicas independientes. No vamos a referirnos al análisis de los múltiples factores que han llevado al municipio a la actual crisis que afronta, pero sí es importante constatar las consecuencias de su estado actual.

Se ha pretendido desconocer el irreversible proceso histórico que ha fortalecido el poder centralista del gobierno reconociendo que la autonomía municipal no se puede concebir en los términos originales, basándose sólo en valores de la tradición. Ello será recuperable sólo en función de la capacidad de autofinanciamiento, de eficiencia operativa y de identidad democrática que el municipio logre alcanzar, demostrando así su justificación institucional y haciéndola defendible, no por declaraciones políticas, sino por la voluntad de la comunidad que se identifica realmente con su gobierno local.

Afortunadamente los procesos sufridos por los países centro-americanos en materia de crecimiento y desarrollo, han juzgado ya los

mecanismos centralistas, al igual que las soluciones economicistas. A partir de ello, se ha hecho evidente la necesidad del desarrollo como proceso económico y social integrador de los pueblos, surgiendo la obligación de regionalizar y localizar los procesos de desarrollo, comprometiendo la voluntad popular del gobierno municipal, concebida como expresión integradora de la comunidad.

"No hay destino político que esté fuera del gobierno local".<sup>21</sup> Sin embargo, el peso de la larga postergación por la que el municipio ha pasado, motiva la inercia de la propia estructura y la desconfianza de la comunidad que la rodea, para superar su crisis. Ciertamente que la comunidad organizada puede constituirse en un instrumento de presión frente a las autoridades y servicios del gobierno municipal; lo cual no es negativo en sí mismo. Por el contrario, debe concebirse tal presión, como una expresión de conciencia pública frente a los problemas. Viéndolo positivamente puede aprovecharse la coyuntura, para incitar a las organizaciones a participar, en la propuesta de soluciones y, sobre todo, en la gestión de los proyectos de solución que de ahí se deriven.

### **Algunos problemas comunes de administración municipal**

En cuanto a los problemas que afectan el desenvolvimiento de la administración municipal, hemos revisado algunos documentos de seminarios y congresos celebrados en el área y vemos que prácticamente los

---

21. Refiérase a: Revista Democracia Local. *Descentralización y búsqueda de recursos locales*. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. No.26.

problemas son los mismos, exceptuando algunas diferencias de matices, pero en general, podría decirse que coinciden;<sup>22</sup> por lo tanto, enumeramos algunos de estos problemas que son comunes a las administraciones municipales centroamericanas. Estamos conscientes que los problemas son innumerables, pero sólo a manera de ejemplos ilustraremos los siguientes:

- a. Insuficiencia de fondos para el desarrollo de los fines propios del municipio, por la inadecuada distribución de los ingresos nacionales y la escasez de recursos con que pueden contar las administraciones municipales.
- b. Escasez de elemento humano capacitado para el desempeño de los cargos concejiles y empleos municipales, por la carencia de número suficiente de centros de enseñanza sobre principios y prácticas administrativas, así como de estímulos salariales o de otra índole.
- c. Falta de sustentación real para justificar la existencia de administraciones municipales en gran número de lugares, por el excesivo fraccionamiento del territorio.
- d. Carencia de entendimiento entre las autoridades locales y el gobierno central para la realización, en mutuo acuerdo y cooperación, de las obras y servicios públicos necesarios en la localidad.
- e. Falta de estímulos para la cooperación entre las administraciones municipales, con el propósito de solucionar problemas de interés común.
- f. Existencia puramente legalista y de bases contradictorias en la mayoría de las administraciones municipales.
- g. Desequilibrio entre las posibilidades de las administraciones capitalinas y las de los demás municipios.

#### **Algunas recomendaciones en relación con los problemas municipales**

A continuación presentamos algunas posibles líneas que creemos pudieran orientar el posterior desarrollo de este seminario en cuanto a la búsqueda de propuestas de mejora dentro de la problemática municipal, entre ellas:

- a. Propiciar una absoluta independencia político-administrativa (autonomía), que otorgue a los municipios la facultad de poder definir o recuperar su gestión tributaria.
- b. Lograr que el Estado transfiera más fondos de su presupuesto a los municipios mediante una asignación fija; y, además, lograr el incremento de los ingresos municipales mediante el cobro eficiente de los servicios municipales prestados.

22. Relacionado con este tema, podemos encontrar documentación en los documentos de los Seminarios de referencias bibliográficas presentados en este trabajo.

- c. Fortalecer la estructura técnico-administrativa (capacitación y selección de personal).
- d. Impulsar reformas administrativas dentro de la estructura organizacional.
- e. Educar al ciudadano para poder exigir mayor participación del ciudadano en el municipio.
- f. Poner en funcionamiento un control sistemático de registro de los contribuyentes.
- g. Motivar a los gobiernos locales en la creación de los instrumentos pertinentes que sean compatibles con los del Gobierno Central, a efecto de equiparar las prestaciones a sus recursos humanos. Esto con el propósito de evitar el déficit de recursos humanos
- h. Motivar la definición de responsabilidades de los funcionarios administrativos hacia la comunidad, con el propósito de acentuar la incidencia política en el personal. Esto se lograría a través de la autonomía municipal.

### Consideraciones finales

Es sabido, por innumerables razones políticas, sociales y económicas, como el gobierno municipal en Centroamérica ha venido perdiendo importancia y significación, hasta no ser sino una débil sombra de lo que demandan las comunidades y enero-junio/1990

la preservación de una democracia integral.

Los países centroamericanos no sólo son una excepción a esta tendencia, sino que por el contrario, debido a su pequeñez geográfica, poca riqueza y escasa población, carente ésta en su mayor parte de tradiciones fuertes que la ligen al pasado, o poderosas corrientes innovadoras que la proyecten al futuro, presentan un panorama de gobierno local poco satisfactorio.

Creemos que es un deber de los gobiernos centroamericanos, como parte de sus programas de mejoramiento de la administración pública de sus respectivos países, hacer un intento por iniciar una contribución tendente a un mejor y más eficiente gobierno municipal.

No pretendo con este trabajo aportar elementos creativos o innovadores dentro de lo que es el desarrollo municipal centroamericano. Creemos que todo está dicho al respecto; más bien, lo que hace falta es tratar de reordenar muchas de esas buenas intenciones que están señaladas en infinidad de documentos, pero que requieren de esfuerzo y voluntad, sobre todo política, para lograr un mejor desenvolvimiento del desarrollo municipal.

Considero que la administración municipal es sumamente importante, pues es la función que está más cerca de la población, de la comunidad y de los contribuyentes. La descentralización gubernamental que da como resultado el establecimiento de zonas administrativas independientes del poder central crea, en la comunidad misma: intereses, inquietudes y

preocupaciones por la solución de los asuntos locales, proporcionalmente a su localización más o menos lejana del poder central.

Cada vez es mayor la atención que se presta en todas partes del mundo al desarrollo y mejoramiento del gobierno local, y naturalmente Centroamérica no es la excepción. Este fermento de gobierno local es evidente, especialmente en países que están experimentando un rápido crecimiento urbano y donde se está haciendo un esfuerzo para acelerar la marcha del desarrollo económico y social. Por otro lado, en las áreas rurales existe la necesidad de que se formen gobiernos locales con capacidad para llevar a cabo acciones integrales y para promover la participación popular en la planificación e implementación de sus actividades.

Los conceptos tradicionales que regían las relaciones centrales-locales, la autonomía municipal en algunos países y administración central de asuntos locales, en otros, han fracasado en producir los arreglos institucionales y los recursos financieros necesarios para hacer frente a los cada vez más complejos problemas de la vida urbana y a la creciente demanda de la población en general, para el mejoramiento de las condiciones de vida.

La autonomía municipal es un concepto útil, principalmente para propósitos defensivos; pues, evita intervenciones en los asuntos locales y en

sus ingresos de parte del gobierno central, cuyo interés en muchos casos, puede no ser el mismo, o puede aún estar en pugna con los de las comunidades. La administración, o un fuerte control por el gobierno nacional de los asuntos locales, por otra parte, tiende a congestionar el centro urbano y a producir demoras en las regiones.

Son muchos los medios a través de los cuales se puede mejorar el gobierno local. Sin embargo, si pretendemos que las reformas que se realicen, o los cambios que se hagan en organizaciones y sistemas, sean firmes y duraderos, deben ir, si no precedidas, por lo menos a la par de una labor educativa y adiestradora.

"El gobierno local es la más pura de la voluntad de los ciudadanos".<sup>23</sup> Si quiénes lo integran no comprenden la necesidad de convertir a las municipalidades en organismos técnicos y eficientes, y si no hacen suyos los esfuerzos conducentes a esto, habrá que luchar en contra de los que integran las asambleas municipales, y todo ello, en favor de los ciudadanos, que son la razón de ser de los gobiernos locales.

Una de las grandes metas, es conseguir eficiencia y eficacia en las corporaciones municipales centroamericanas, elementos sin los cuales nuestros gobiernos no podrán empeñarse a cabalidad en cumplir el gran desafío que sus comunidades les plantean en tanto no sean generadoras de desarrollo local.

Numerosos ejemplos de muchos gobiernos locales de América Latina y el Caribe muestran que esta apertura es posible,<sup>24</sup> y que en esa dirección se en-

23. Ver revista Democracia Local. *Municipios agentes potenciales del desarrollo*. Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL. Quito, Ecuador. No.24.

24. Ver caso de reformas a la administración que se está realizando en los actuales momentos en Perú y Colombia.

cuentra la respuesta de muchos de los problemas que afectan a las ciudades latinoamericanas. Se trata de aprender de estas experiencias positivas las cuales pueden encontrarse en todos y cada uno de los países de la región.

## Bibliografía

- Aguiluz Ferrari, Dennis. "Democratización del Estado y Descentralización". Seminario Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica. ICAP, del 1 al 4 de Dic. de 1987.
- Arauz Aguilar, Armando. "El Papel de la Comunidad en Programas de Desarrollo e Integración Regional". 1975.
- Azofeifa Cascante, Eduardo, "Los Congresos Municipales de Costa Rica". San José, Costa Rica: IFAM, 1985.
- Bermudez Méndez, Mario. Documentos. "Perspectivas del Régimen Municipal".
- Bolsier, Sergio. Los procesos de descentralización regional en el escenario actual de América Latina. *Revista de la Cepal* No.31. pag. 139-151.
- Calcerrada Gascón, José Luis. "La Cooperativa de Trabajo". Perú, 164- Barcelona 20- España.
- Curbelo Ranero, José Luis. "Economía Política de la Descentralización y Planificación del Desarrollo Regional". *Pensamiento Iberoamericano*. No. 5. (Enero-Junio, 1984):
- ESAPAC, "El papel práctico de las instituciones gubernamentales en el mejoramiento del gobierno local" Wendell G. Schaeffer. pag. 144). Informe del Seminario sobre un estudio comparativo de conceptos y términos aplicables al régimen municipal en Centroamérica.
- Gomezjara, Francisco. "Técnicas de Desarrollo Comunitario".
- IFAM, Política sobre Desarrollo del Personal Municipal. 1984.
- IFAM. "Los Congresos Municipales de Costa Rica". Serie de documentos históricos municipales 03. 1985.
- III Asamblea Plenaria. Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, (U.C.C.I). *Memorias*, Buenos Aires. Noviembre 1987.
- ISDEM. Código Municipal. Sept. 1989.
- ISDEM. Ley Orgánica del ISDEM. Feb. 1989.
- Maluenda, Benjamín, Consultor de la OEA 1974-1975. "La participación de la Comunidad en la Planificación del Desarrollo Local". IFAM. Selección de documentos.
- Manuel de Forn i Foxa. "Sistemas de Información y Gestión para la Administración Local". Ministerio de Administración Pública. INAP. Madrid 1988.
- Oscar Marín. Tomos 1-6. "Evolución Histórica del Régimen Municipal".
- Primer Seminario Centroamericano y del Caribe sobre Regionalización y

Descentralización Administrativa. Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de Junio de 1989.

RAP. *Revista de Administración Pública* "Tamaño de la Administración Pública". INAP, enero-abril 1989, México.

*Revista. Municipalidad de Curridabat*. No.1, 1986 - 1989 y No. 15, 1988.

Rondinelli, Dennis. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". Vol. XLVII, No.2, 1981.

VIII Seminario Universitario Interamericano sobre Asuntos Municipales. Málaga 1972. Instituto de Administración Local ◊