

# Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo

ROY RIVERA

*Profesor e Investigador de FLACSO-Costa Rica*

En los últimos años, el tema de la reestructuración del Estado y la modificación de las modalidades de gestión de la política pública se han constituido en punto central de las agendas gubernamentales centroamericanas y en una preocupación ciudadana. Dentro del campo de las transformaciones propulsadas se encuentra la reforma del Estado, la creación de formas institucionales públicas (no estatales o paraestatales), la reconfiguración de los cuerpos constitucionales, la descentralización y, en sentido amplio, la formulación de la política local. Tales modificaciones hacen suponer una “reestructuración” de la sociedad que trasluce mutaciones significativas.

Estas transformaciones tienen como antecedente una situación en la que el déficit de legitimidad y la precarización de la integración social han sido los rasgos predominantes. Es necesario reconocer que la Región ha padecido históricamente graves problemas de tipo económico, que han favorecido procesos de hiperconcentración de la riqueza y de masificación de la pobreza y ello a pesar de la tendencia, en prácticamente todo el continente, de generar políticas de creación de sectores medios. La economía, por su propia dinámica, siempre estuvo muy lejos de generar procesos “naturales” de integración social. Por otra parte, los Estados desarrollaron políticas que, en lugar de in-

tentar contrarrestar los efectos de economías muy limitadas, con el fin de disminuir el déficit de integración, reforzaron sus aparatos militares, procurando alcanzar la cohesión societal por la vía de la fuerza y no por medio de políticas de integración.

Todas las propuestas de reestructuración, que se han venido planteando en Centroamérica, han sido presentadas como parte de los proyectos de modernización de los distintos países y se plantean mejorar los niveles de gobernabilidad e integración social. Medidas de reestructuración institucional del Estado, tales como la compactación, la redefinición del área de política social, la descentralización y el fortalecimiento municipal, han venido formando parte de las “agendas” gubernamentales nacionales de Centroamérica. Descentralización y participación constituyen, dentro de esta visión de constitución del nuevo Estado “moderno”, los pilares que permitirán dinamizar las instituciones públicas y optimizar los recursos y medios de la gestión de “lo público”.

Con las nuevas condiciones políticas que presenta la Región, después de los procesos de pacificación y del (re)establecimiento de democracias electorales, se observa que las sociedades centroamericanas procuran estructurarse formalmente a semejanza de los modelos político-

institucionales de las denominadas democracias industriales, pero con el inconveniente de arrastrar, en general, una historia de autoritarismo y exclusión social, que no tornan fácil el tránsito a nuevas formas y prácticas. Esto hace que las dinámicas sociopolíticas de la mayoría de los países se muevan entre los intentos de (auto)constitución de Estados “modernos” y las resistencias de sectores políticos y, también, de la sociedad civil a las transformaciones propuestas, apoyándose en comportamientos de corte caudillista, oligarca, clientelista, etc. En consecuencia, asistimos a la conformación de un conjunto de naciones hibridadas, desde el punto de vista de sus modelos de gestión y de las culturas políticas, que enmarcan la relación entre los gobiernos y los gobernados. Esto nos obliga a pensar las realidades de tales contextos nacionales, a partir de sus afanes de autoorganización, alrededor de la idea de la modernización, lo cual supone, con frecuencia, hacer referencia a procesos inacabados, truncados, “torcidos”, desustanciados, “desconectados”, designificados/resignificados.

Si bien existen distintas visiones y proyectos de la modernización, habría que aceptar que, para los países y localidades de los países centroamericanos, éstos constituyen el marco general en el cual se plantea la política pública. El discurso de la modernización constituye el texto que le da sustancia a las grandes transformaciones que, en el plano económico y político-institucional, se han venido promoviendo e impulsando en toda la Región.

#### **TEXTOS Y CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

La mayoría de las evaluaciones que realizan los políticos y ciudadanos, en general, respecto de la situación del Estado, parte de reconocer la hipertrofia institucional, la centralización del

poder y la baja o nula participación de la sociedad en la gestión pública. Esto ha llevado a que se empiece a hablar, cada vez con mayor frecuencia, del tema de la descentralización, lo mismo que de la reforma municipal. Todo este entusiasmo, que muestran algunos técnicos, políticos y ciudadanos, no ha sido acompañado suficientemente, desde un punto de vista logístico, evidenciándose serias carencias, no sólo en el plano de la conceptualización de la problemática, sino también, en el plano de las acciones operativas.

Una de las posibles explicaciones de las dificultades que enfrenta la idea de la descentralización, radica en la ausencia de un discurso de la descentralización socializante y socializado. Es decir, un planteamiento que sensibilice también a la sociedad, respecto de la importancia de la reconfiguración de los referentes espaciales del Aparato institucional del Estado y sea apropiado por las sociedades nacionales y locales. Aquí se patentiza, por un lado, la necesidad de fortalecer los espacios públicos institucionalizados y autónomos, de manera tal que se puedan potenciar foros sistemáticos de discusión sobre los asuntos de interés general, y, por otro, de colocar el tema de la descentralización en la agenda ciudadana nacional y local.

Al no existir, en la mayoría de los países, un sistema bien estructurado de actores intermedios de la descentralización, encontramos un conjunto desacompañado de iniciativas, que no llegan a alcanzar una visión integral ni tampoco niveles adecuados de consenso. Los actores mejor posicionados concurren a la arena política con discursos de la descentralización, que protegen intencionalidades diversas y que se apoyan en visiones diferentes, lo cual, no pocas veces, impide salidas concertadas. Por su parte, el grueso de las colectividades locales, incluyendo,

en algunos casos, a sus mismos políticos y líderes comunales, se encuentra alejado de las discusiones y su "visión" de la problemática no tiene, normalmente, posibilidades de ser incorporada a la "agenda" política nacional.

La descentralización y el fortalecimiento municipal han venido formando parte de las "agendas" gubernamentales nacionales de Centroamérica. Ambos son parte de los compromisos adquiridos por los presidentes en diferentes ocasiones. En la estrategia regional, denominada "Alianza para el desarrollo sostenible", en la cual se definen acciones y políticas, queda claramente definida tal intención (Rosales, 1998: 5 y 6). Esta estrategia y el "Tratado de integración social para Centroamérica delinea un modelo de modernización de los Estados de la Región, en el que se resalta el papel protagónico que debe jugar el municipio. Esta voluntad de apoyo al proceso de descentralización, se ratificó en la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica en 1994, en la cual los presidentes se comprometen a definir un plan de acción para perfeccionar y profundizar los procesos de descentralización (*Ibid*: 6). Descentralización y participación constituyen, dentro de esta visión de constitución del nuevo Estado "moderno", los pilares que permitirán dinamizar las instituciones públicas y optimizar los "recursos" y "medios" Esto guarda relación con la idea de una "modernización sin fin", la cual es, a veces, utilizada para justificar la situación de crisis y presentar las bondades del mañana. Al respecto, es importante hacer notar que todas las propuestas de descentralización y, en sentido extenso, de reforma del Estado que se han planteado en Centroamérica, fueron acompañadas por un discurso modernizador. La consigna ha sido modernizar el Estado para organizar la producción, para lograr la integración social y para normalizar el sistema

político. La descentralización, desde el punto de vista de quienes sostienen una visión institucional-modernizante, implica plantear una correlación espacio-gobierno y/o espacio/prestación de servicios más equilibrada. En otras palabras, este enfoque plantea la instauración de una gramática espacial distinta, que permita el ejercicio "moderno" del gobierno.

Por último, es importante mencionar que, durante los últimos años y en coincidencia con una tematización cada vez mayor de los comportamientos macroeconómicos (globalización/mundialización), se ha estado hablando, con mucha frecuencia, de la descentralización y de la necesidad de reforzar "lo local", como una posibilidad de gobernabilidad. Existen muchas posiciones respecto de esta hiperpublicación de la reestructuración del Estado y de "lo local", que pareciera no rimar con lo que, en términos concretos, se ha conseguido; o, en otras palabras, el dinamismo discursivo no ha tenido un correlato equivalente en cuanto a acciones y materializaciones. Es, por tanto, muy corriente escuchar decir en cualquier país de Centroamérica que la descentralización debe ser de una forma o de otra, lo cual significa que lejos, de ser concebida como una realidad, forma parte de la voluntad de transformación institucional que tienen algunos actores políticos.

#### **LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA REFORMA MUNICIPAL EN CENTROAMÉRICA**

En la Región, como en toda América Latina, han predominado modelos de gestión de "lo público" hiperconcentrados, que han tenido como expresión un conjunto de sistemas de gobierno local frágiles y precarizados. En los distintos países de la región ha imperado un esquema municipal heterónimo, que ofrecía pocas posibilidades de gestión a los gobiernos locales y a las comunidades. Las formas subna-

cionales de gobierno no tuvieron, durante largo tiempo, injerencia real en los asuntos públicos locales y menos en los nacionales. La gestión local tuvo una innegable matriz central-nacional y las municipalidades no tuvieron, en general, ningún protagonismo. Esta circunstancia ha favorecido, por un lado, un proceso de hiperconcentración de los recursos de gestión de “lo público” en las capitales y, por el otro, el predominio de una municipalidad frágil en lo político e impotente en lo económico. De esa manera quedaron sentadas las bases para que las municipalidades se subordinaran a los intereses de los distintos actores e instituciones del Poder Central. La instrumentación de la municipalidad se ha dado por propósitos diversos, que van desde los político-electorales hasta los político-militares.

En los últimos años se ha promovido una serie de medidas en distintos países de la Región, con la intención de modificar el aparato institucional del Estado y rediseñar la forma predominante de relación Estado-territorio y Estado-sociedad local. Todo ello formando parte de las nuevas condiciones que han creado, por un lado el juego geopolítico y las propuestas de pacificación, así como el interés de los organismos financieros internacionales de favorecer procesos de reestructuración-refuncionalización del Estado<sup>1</sup> y, por otro, la imposición de una suerte de “ideología” de la descentralización, que ha cubierto prácticamente a toda América Latina.

Si realizamos un somero balance de lo alcanzado hasta el momento en cada uno de los países de la Región, encontramos lo siguiente:

Guatemala es el país de América Central que ha promovido, a nuestro juicio, los cambios más significativos en cuanto a la descentraliza-

ción y gestión estatal de “lo local”, lo cual ha representado toda una reformulación del aparato institucional del Estado y de la política local. Un cambio fundamental en la dinámica político-institucional guatemalteca fue la reforma fiscal, que se aprueba en el Gobierno de Vinicio Cerezo (1986), mediante la cual se transfiere a las municipalidades un 8% del presupuesto ordinario que, años más tarde, se convierte en un 10%.<sup>2</sup> Esta medida es acompañada por la autorización a las municipalidades a cobrar impuestos y tasas municipales. Esto no sólo dota de recursos a los municipios, sino que se enmarca dentro de un proceso de “descentralización” (regionalización) más amplio. Esta transferencia hace suponer un cambio en la relación entre el Estado y las localidades, ya que, después de más de 150 años, las municipalidades reciben recursos, que les permiten desempeñar un papel distinto en la gestión pública. El sistema municipal guatemalteco es el más altamente subsidiado de Centroamérica, con transferencias que alcanzan más del 60 % de sus ingresos, lo cual, sin embargo, no significa que los ingresos municipales dan posibilidad de cubrir, con suficiencia, las necesidades de los gobiernos locales ni que se haya trastocado el modelo centralista de funcionamiento municipal. Aun así, es posible pensar que estas modificaciones pueden ocasionar cambios en la gestión local.

En el 2002 se aprueba la Ley General de Descentralización, la cual proporciona el marco jurídico y conceptual, que orienta las políticas de reestructuración político-institucional. Se parte de que, con la Constitución, se han creado las bases para que se lleve a cabo una administración descentralizada en Regiones, atendiendo a criterios económicos, sociales y culturales. Por lo demás, es de esperar que el reconocimiento de Guatemala, como nación multiétnica, pluricultural y multilingüe provo-

que variaciones en las localidades, toda vez que la población es mayoritariamente indígena.

En El Salvador se configuró una estructura estatal-institucional caracterizada, como en el resto de países de la Región, por un excesivo centralismo. Es cierto que el país quedó totalmente afectado por la guerra y sumido en una situación de pobreza absoluta y de ahí que los distintos esfuerzos de los actores políticos y de la cooperación hayan estado orientados a la definición de estrategias, para combatir la pobreza y para obtener la integración social, mediante la construcción de una sociedad civil pacificada. A inicios de los 80 se promovió una estrategia de regionalización, como una fórmula para corregir algunos de los efectos que provocaba el centripetismo del modelo de gestión pública y la dislocación del binomio territorio-gobierno.

En los noventa se propuso una estrategia de desarrollo social, que tenía como ejes los programas de compensación, para atender las necesidades de la población más pauperizada y la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios, por medio de políticas y proyectos de modernización de los sectores sociales.

La Comisión Nacional de Restauración de Áreas, CONARA, fue una de las plataformas de los programas de compensación, que desarrolló una serie de proyectos por medio de las municipalidades y con la participación de la comunidad. A estos programas de compensación se agrega la creación del Fondo de Inversión Social (FIS)<sup>3</sup>, que inició sus operaciones a principios de 1991. Este tenía un doble propósito: reforzar la acción de los programas sociales compensatorios, incorporando la participación de ONGs, y la acción de los programas sectoriales en los municipios con extrema pobreza (Ministerio de Planificación y Coordinación

del Desarrollo Económico y Social, 1991: 4).

En 1993, se plantea una estrategia nacional de descentralización, que constituye el intento más articulado por definir una posición, respecto a las modificaciones requeridas para reconfigurar el Estado centralista, sobre una base político-territorial distinta. Se planteaba “la reorganización de dos niveles de administración y configuraba claramente las funciones de gobierno y las de administración, y se pronunciaba por el traslado de competencias y atribuciones del nivel de administración central a los municipios. La descentralización aparece ligada al fortalecimiento municipal” (Orellana, 1998: 21).

En el Plan de Gobierno de Armando Calderón Sol (1994-1999), se reconoce que el sector público salvadoreño es centralizado y burocratizado, lo cual se expresa, entre otras cosas, en la concentración de funciones de planificación, administración, toma de decisiones y asignación de recursos, en la prestación directa de servicios, por parte de las instituciones centralizadas, excepto en algunos casos, en que se han delegado a la comunidad organizada, como el caso del Programa EDUCO y algunas obras realizadas por ONGs y municipalidades, a partir de convenios con la Secretaría de Reconstrucción Nacional y el Fondo de Inversión Social (FIS); y la endeble autonomía de la mayoría de los gobiernos municipales, que no cuentan con recursos para atender las necesidades de las poblaciones locales (Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999).

Más recientemente, se planteó la Comisión Presidencial para la Modernización, como una instancia que propone y promueve política y normas generales de modernización, con la finalidad de crear condiciones para mejorar la

competitividad del país y, simultáneamente, generar un proceso de reorientación del rol del Estado. Dentro de los ejes de la modernización se incluye la descentralización.

En Honduras, en el año de 1990, arranca una iniciativa de organización y ejecución de un programa preliminar de modernización del Estado<sup>4</sup>, que se concretó posteriormente en el programa 1994-1998 (Deras, 1998: 262). Se planteó la modernización del Estado hondureño como una fórmula para desarrollar la capacidad de gobernabilidad de la sociedad civil y recuperar los vacíos de eficacia que ha acumulado el modelo de Estado estructurado, desde la década del cincuenta. De esa manera, se promueve el Programa de Mejoramiento de la Gestión del Estado, con el apoyo técnico financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desde esa perspectiva, la reforma del Estado debía permitir la apertura de “cauces firmes, que faciliten la profundización de la democracia y la consolidación de una sociedad más justa, solidaria y productiva, con el fin de asegurar a todos los habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social” (Programa Global de modernización del Estado Hondureño). La modernización del Estado fue concebida como un programa estratégico de carácter fundamentalmente político, que se proponía un reordenamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad. De acuerdo con ese enfoque, el proyecto del programa se basaba en “cuatro grandes líneas maestras”: profundización de la democracia y fortalecimiento del Estado de derecho; modernización política; descentralización político-administrativa, y modernización de la administración estatal. El programa procuraba transformar al Poder Ejecutivo (incluyendo a las instituciones descentralizadas), a la Asamblea Legislativa, al Poder Judicial e, inclu-

so, a las municipalidades, por intermedio de la descentralización.

En un segundo momento del Programa de Modernización del Estado, se plantearon varias áreas de transformación, como la reforma del Poder Ejecutivo, del sistema legislativo y del sistema de justicia, la modernización política, medidas para descentralizar y fortalecer las municipalidades, mecanismos para controlar la corrupción y fórmulas para fortalecer el Estado de derecho y la sociedad civil.

Después de todos esos años de propulsar la “modernización institucional”, el modelo centralista de organización institucional se ha mantenido vigoroso. En efecto: “La centralización de poderes en el Gobierno Central ha estado alentada, no sólo por actitudes y concepciones políticas, sino también, por una estructura jurídica, que no ha sido oportunamente sometida a revisión y actualización. Se puede afirmar que el único nivel de gobierno activo es la administración central, situación que ha provocado alejar, cada vez más, las decisiones del ámbito departamental y municipal y postergar la efectiva participación de las comunidades en la solución de sus propios problemas” (Comisión Presidencial de Modernización del Estado, 1997: 6).

A finales de la década pasada se preparó el Plan Maestro para la Reconstrucción y la Transformación Nacional (PMRTN), con el propósito de enfrentar el efecto devastador del Huracán Mitch. Se planteó que ese plan se convirtiera en una estrategia de corto plazo y que involucrara a la mayor parte de las municipalidades en la ejecución de los proyectos<sup>5</sup>.

En Nicaragua se creó, como parte de las acciones desarrolladas en el Programa de Reforma

y Modernización del Estado en 1994, un Comité coordinado por el Ministerio de la Presidencia y compuesto por todos los Ministros y Vice-ministros. Este comité tenía que hacer las propuestas de reforma y, dentro del comité, se crearon comisiones sectoriales. La comisión sectorial para la descentralización está presidida por el presidente del INIFOM y sus miembros son los Ministros de Educación, Salud, Finanzas, Gobernación, el Director del Instituto Nicaragüense de Aguas y Alcantarillado (INAA) y el Vice-ministro de la presidencia para asuntos de Estado.

En la práctica, tal y como lo ha remarcado Manuel Ortega, se ha venido dando una descentralización de facto, que no obedece a una visión integral ni a una voluntad política nacional. En el mismo sentido, Gustavo Vega ha dicho que en Nicaragua “se desarrolla un traslado de responsabilidades ni siquiera por las vías legales y menos aún en el marco de un diseño del Estado. Sencillamente es una transferencia de hecho de responsabilidades anteriormente estatales, que no viene acompañada de los recursos necesarios, y por las cuales los gobiernos locales muchas veces se ven enfrentados a la urgencia de tener que dar respuestas a problemas y a particularidades que no necesariamente son de su competencia” (Vega, 1999: 60 y 61).

En Costa Rica se ha ido instaurando un modelo estatal-centralista de gestión pública, que ha colocado a las municipalidades y a las colectividades locales en una situación de inercia, respecto al proceso de gestión de “lo público local”. En los últimos años de la década de los 80 y principios de los 90, la reestructuración y descentralización institucional del Estado han sido tematizadas por los gobiernos, las distintas agrupaciones políticas y los cuadros tecnoburocráticos.

En los últimos años, en Costa Rica se ha empezado a hablar, con mayor frecuencia, del tema de la descentralización. Para ser más precisos, diremos que se ha iniciado un proceso de vulgarización del término y que existen algunas propuestas concretas, que tienen que ver, ciertamente, con la descentralización, pero no existe la complicidad y convergencia necesaria, de parte de los distintos poderes y de la clase gobernante, en general, como para configurar un verdadero proceso de descentralización. Por otra parte, se identifica un conjunto de actores descentralizadores, que están intentando impulsar la transformación del modelo centralista, pero que no encuentran las condiciones necesarias para que sus propuestas adquieran la audiencia suficiente y puedan ser inscritas exitosamente dentro de la agenda gubernamental y legislativa.

Podríamos decir, en resumen, que no hay proyectos de descentralización que hayan sido hechos públicos y discutidos en el seno de nuestra sociedad. Sin embargo, el planteamiento de una serie de propuestas, que tienen que ver con la reforma política y económica de las municipalidades, podría hacer pensar que la idea de reconfigurar la relación Poder Central-Municipalidades ha empezado a tomar forma.

A pesar del reconocimiento de políticos, técnicos y ciudadanos de la pérdida de funcionalidad y vigencia del modelo centralista, no se ha estructurado una clara oferta de descentralización, ni ha habido una demanda ciudadana de la misma. No se ubican iniciativas provenientes de las sociedades locales, que reclamen con vigor el fortalecimiento de los órganos locales de gobierno y de los mecanismos de participación ciudadana. La sociedad local, a pesar del aumento progresivo de la alusión al tema de la

descentralización, no termina de asimilar el discurso de la descentralización, aunque si es evidente que el término se ha vulgarizado.

Veamos seguidamente el tipo de transformaciones que se han venido promoviendo:

En el campo de la reforma política, lo más destacado es la promulgación del Código Municipal (Ley No. 7794), el cual permite algunas modificaciones en el sistema político y en el aparato institucional, que hacen pensar en una reconfiguración de los sistemas de actores locales. Con este nuevo cuerpo jurídico y normativo, se procura dotar de mayor autonomía a los gobiernos locales. En lo político, las novedades que aporta el Código son la figura del alcalde y su nombramiento por parte de la comunidad en elecciones diferidas. El Código Municipal determina que se elija popularmente un Alcalde, el cual estará obligado a presentarse ante la comunidad con programas de gobierno concretos, solicitar su apoyo y rendir cuentas de su labor

En el plan financiero se aprecia una tendencia a favorecer los planteamientos que llevan a aumentar las potencialidades de las municipalidades. Por ejemplo, se aprueba el traslado del cobro y la administración del impuesto de los bienes inmuebles y la Ley que permite que la distribución de las partidas específicas se asignen, sin la participación del diputado. Además, el traslado de un 10 % del Presupuesto Nacional a las municipalidades fue finalmente aprobado, después de varios años en que se intentó lograr su aprobación. No obstante, en el 2001 el Gobierno consideró que no era responsable, en términos fiscales, para “operar un traslado libre del 10% del presupuesto nacional hacia las municipalidades. Estaba de acuerdo con la reforma, pero no con ese tipo de traslado, sino con uno que implicara, al mismo tiempo, transferencia

de recursos y de competencias, de modo que no diera lugar a un agujero mayor dentro de las delicadas finanzas públicas. Al final, la reforma se dio bajo este esquema, lo que molestó a algunos alcaldes y autoridades locales que abrigaban otro tipo de expectativa” (IFAM, 9).

Esta reforma crea las bases para que se lleva a cabo la reorganización institucional del Estado, mediante un proyecto de Ley, que busca transferir competencias a las municipalidades. Este proyecto propone que las municipalidades asuman responsabilidades, en áreas como la educación, la cultura, la vivienda, la salud, el transporte público local, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, en los proyectos de economía social y comunitaria, en la protección del consumidor y en la conservación del patrimonio natural, mediante una estructura “descentralizadora”, como ellos mismos lo mencionan.

Finalmente, se crea El Foro para el Desarrollo Local y la Participación Ciudadana. Esta instancia tiene como objetivo analizar y promover en la Asamblea Legislativa las reformas legales y constitucionales necesarias para visibilizar y fortalecer el ámbito local. Está constituido por la Presidencia de la Asamblea Legislativa, la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).

Una primera tarea, que se plantearon realizar los propulsores de esta iniciativa, fue establecer un orden de prelación de los proyectos y una categorización de los mismos, de modo tal que puedan ser considerados en su especificidad. De esa manera se plantearon las siguientes prioridades: Se crearon tres grupos de proyectos: reformas electorales, descentralización y Código



municipal y participación ciudadana y desarrollo.

En Panamá el modelo centralista de Estado, que ha prevalecido durante varias décadas, es puesto en cuestión por distintos actores sociales y se reclama, desde distintos lugares, su “modernización” y su rediseño territorial. Se reconoce el hipodesarrollo de los órganos locales de gobierno y se promueve su transformación, a partir de una reestructuración institucional que, si bien, como en el resto de los países, privilegió la “modernización” económica, incluye la dimensión político-institucional. No obstante, la colocación en la agenda política nacional del tema de la descentralización ha sido dificultosa y, durante mucho tiempo, no se tematizó institucionalmente; la sociedad civil tampoco la incluyó dentro de sus preocupaciones. En efecto, el debate sobre la descentralización y la autonomía municipal no estuvo presente, como tema importante, en la agenda nacional de la sociedad civil y la sociedad política.

En 1994, se propone el Plan de Políticas Públicas, denominado Desarrollo Social con Eficiencia Económica, con el objetivo de buscar la modernización del sistema productivo. En ese programa se incluyó el proyecto Municipio Siglo XXI, el cual se proponía descender las políticas públicas de “desarrollo integral” a las comunidades, articulando en las actividades al gobierno y a la sociedad civil. Este programa promovía la descentralización y enfatizaba en la participación democrática y representativa de la comunidad.

Una medida, orientada a favorecer la descentralización y el fortalecimiento municipal, fue la creación, en 1996, de una Comisión Revisora, para examinar y recomendar modificaciones a la legislación de los regímenes provincial, mu-

nicipal y de corregimientos. También se puso en marcha el Programa de Inversiones Locales, el cual se visualizó como una forma darle salida a la demanda social local y promover la descentralización.

#### **COROLARIO**

Un buen indicador de cómo caminan los procesos de descentralización en Centroamérica, es el nivel de institucionalización y el desarrollo del diseño estratégico con que se vienen manejando las transformaciones del aparato del Estado, que procuran remodelar sus referentes espaciales y la dinámica de intercambio existente entre Poder Central y sociedad local. Aquí encontramos dos situaciones: primero, un innegable incremento de la tematización de la descentralización en cada uno de los países, el cual, sin embargo, no se traduce siempre en coordinación, coherencia y constancia; y segundo, la existencia de ritmos desiguales, o no coincidentes, en las acciones de las instancias gubernamentales, los actores descentralizadores y la sociedad civil. En fin, la “agenda” gubernamental de la descentralización no siempre va aparejada de la “agenda” ciudadana. Hay consenso en el diagnóstico, pero no en la terapia. Hay una cultura político-administrativa que languidece, pero que tiene respiros postreros muy fuertes y, por tanto, no se puede extender certificado de defunción y hay otra que empieza a aparecer superpuesta, que plantea una desburocratización, una refuncionalización del aparato de Estado y un rediseño del espacio de referencia de la acción gubernamental y pública en general.

La somera revisión de la situación actual de los procesos de descentralización nos lleva a establecer el estado embrionario, en el cual se encuentran algunos de ellos. Se aprueba una serie de medidas descentralizadoras y de reforma municipal que hacen pensar en la reestructura-

ción del rol político-institucional de la municipalidad y en la creación de nuevos escenarios sociopolíticos en el nivel local, que podrían dar protagonismo a nuevos actores sociales. Persiste, sin embargo, la dependencia financiera del Poder Central. Las transferencias del Ejecutivo a las municipalidades refuerzan las actitudes centralistas, puesto que los alcaldes tienen que supeditarse a los criterios y decisiones de los funcionarios del Poder Central para poder obtener los fondos. En otras palabras, el centralismo continúa imponiéndose, con mucha fuerza, aún en los países que han sido objeto de transformaciones significativas.

Es indiscutible que, exceptuando a las municipalidades de las capitales y de algunas pocas ciudades importantes, lo que encontramos en Centroamérica son cuasi-administraciones locales. A pesar de los avances legislativos y constitucionales, las municipalidades no alcanzan a perfilar verdaderos gobiernos locales y, mucho menos, a generar actitudes de credibilidad en las colectividades de los microterritorios. Y esto es así porque, en general, continúa prevaleciendo, si bien con amplios y múltiples intersticios, una cultura política que lleva a los gobernantes y ciudadanos a entender la gestión pública como un asunto de unos pocos, localizados en un espacio reducido, el de las instituciones centralizadas del Estado. En consecuencia, la vida política local, con pocas excepciones, es muy precaria y los habitantes de las localidades no logran todavía generar procesos de apropiación y control de los “medios” de gobierno. No hay espacios públicos locales definidos, en donde se ventilen los asuntos de interés de la ciudadanía de los microterritorios y se (pre)definan los puntos importantes de la “agenda local”.

Notamos avances diferenciados, en cuanto a la relación entre los “instrumentos” o “medios” de

gobierno y los referentes espaciales. Hay cambios que se orientan a favorecer la reforma política y otros que han propiciado reformas fiscales, que han mejorado las finanzas municipales o han planteado la reorganización institucional.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la descentralización ha venido a constituirse en la necesaria envoltura textual de un conjunto de propuestas y acciones que se pretenden diferentes e innovadoras, pero que, en la práctica, con mucha frecuencia, no son más que nuevas formas del viejo esquema centralista de gestión local. En ese sentido, la reterritorialización de la política pública es vista como una estrategia de “modernización” de la gestión pública que, sin embargo, no necesariamente mejora los indicadores de democracia local.

Las políticas de combate a la pobreza han constituido otro de los catalizadores de la tematización de “lo local”. En algunos países, con más claridad que en otros, se ha partido de incorporar a las municipalidades en las estrategias de diagnóstico de situaciones y de puesta en acción de planes concretos.

Como instrumento de estas políticas, se ha utilizado los fondos de inversión, los cuales han ido más allá del tiempo que se había imaginado que debían funcionar, convirtiéndose en instancias permanentes que asumen con protagonismo el tratamiento de las demandas sociales. En efecto, la inversión social, se ejecuta en gran proporción por medio de los Fondos de Inversión Social (FIS, FONAPAZ en Guatemala, FIS en El Salvador, FHIS en Honduras, FISE FASO en Nicaragua y FES en Panamá. Sin embargo, estos fondos que existen en los distintos países de la Región han funcionado, en general, de manera descoordinada y han tendido a duplicar esfuerzos.

Por otra parte, los resultados de las elecciones municipales, en los distintos países, no dejan ver otra cosa que la reproducción de las mismas viejas y viciadas prácticas de manejo político-electoral de los partidos nacionales y la falta de credibilidad de los ciudadanos en las mismas y en la institución municipal. Es, por tanto, muy válido plantearse si la descentralización, en ese contexto, constituye un verdadero cambio de rumbo político-institucional o si, por el contrario, representa un nuevo discurso para legitimar viejas prácticas:

Finalmente habría que decir que uno de los primeros pasos que habría que dar, con el fin de convertir este tema en un “asunto público” y, en

consecuencia, debatible, en sentido extenso —o, en otros términos, que se apoye en una visión de comunidad amplia, como diría Offe— es descentralizar, por un lado, la producción del discurso de la descentralización y, por el otro, la discusión. Este tema, que atraviesa un sinnúmero de asuntos de primer orden en la vida de las sociedades centroamericanas, no puede ser manejado como un asunto de unos pocos iniciados, ni confinarse a los claustros institucionales o académicos. Al contrario, se hace necesario un foro “sistemático”, que involucre a variedad de audiencias, que puedan, primero, hacerlo “asunto público”, para luego politizarlo y, posteriormente, buscar puntos de consenso. No pareciera haber otra salida para las colectividades locales. ●

## NOTAS

---

- 1 En el impulso de este proceso de reconfiguración institucional del Estado, sin duda alguna, los organismos internacionales juegan un papel determinante. Estos han venido desplegando estrategias tendientes a reconfigurar la institucionalidad, a partir de la aplicación de medidas de eutanasia al modelo tradicional de Estado, mediante el recorte del financiamiento y la demanda de medidas de desburocratización, todo ello incluido en un paquete de reforma del Estado, que incluye como aspectos centrales la vigorización de la municipalidad y la reanimación de “lo local”; al mismo tiempo, se promueve el fortalecimiento de una institucionalidad paralela a la tradicional y la consolidación de órganos privados que desarrollan actividades tradicionalmente realizadas por el Estado.
- 2 En la Constitución de 1986 se estableció el traspaso del 8% del presupuesto del Estado y con las reformas de 1994 se incrementó al 10%. De esos recursos un 90% se establece que deben aplicarse a gastos de inversión y sólo el 10% restante se puede destinar a gasto corriente.
- 3 El FIS en El Salvador fue creado por Decreto Legislativo No. 610 del 16 de noviembre de 1990 y fue definido

como una entidad descentralizada con “autonomía en la administración de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones y con personalidad jurídica propia”.. Inicialmente se le definió un período de existencia de 4 años pensando en la transitoriedad que significaba enfrentar los efectos del ajuste, luego se amplió por decreto en el 93 por tres años más (Ramírez, 1996: 14).

- 4 De acuerdo con las consideraciones de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado “los esfuerzos que se iniciaron al final de 1989 y las iniciativas que permitieron concretar el impulso de un programa de modernización estatal (1990), partieron de un hecho fundamental: el Estado de Honduras no presentaba ninguna base institucional capaz de desarrollar políticas y medidas de modernización de la gestión del Estado” (Comisión Presidencial de Modernización del Estado, 1997: 2).
- 5 Véase *Plan Maestro de la Reconstrucción y transformación nacional. Honduras*. Versión ampliada. Reunión del Grupo Consultivo. Estocolmo, Suecia. 1999.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERIAIN, Josetxo Estado de Bienestar, planificación e ideología. Editorial popular, S.A. Madrid. 1990.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO *Modernización de la Administración pública en el marco de la Reforma institucional del Estado. La experiencia de Honduras..* Presidencia de la República, Honduras, 1997.
- DEBUYST, Frédéric “Espaces et identités: propositions interprétatives”. En: Frédéric Debuyt e Isabel Yépez del Castillo *Amérique latine. Espaces de pouvoir et identités collectives.* L Harmattan. Lovaina la Nueva. 1998.
- DERAS, Bessy. La descentralización como elemento fundamental, análisis y propuesta de la Asociación de municipios de Honduras (AMHON). En: Rokaël Cardona, compilador y editor. *Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana.* Maestría en Dirección y Gestión Pública Local/ Cooperación Española. San José, Costa Rica. 1998.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. *Plan de Gobierno. 1994-1999.* El Salvador. 1999.
- KLIKSBERG, Bernardo Repensando el Estado para el Desarrollo Social: más allá de dogmas y convencionalismos. San José. 1998 (mimeo).
- IFAM. *Fundamentos de las finanzas municipales.* <http://www.ifam.go.cr/ifam/publish/docs/fundfinanmuni.pdf>
- LECHNER, Norbert “¿Son compatibles modernidad y modernización? El desafío de la democracia latinoamericana”. En: Romero Grompone (editor) *Instituciones políticas y sociedad.* Instituto de Estudios Peruanos. Lima. 1995.
- Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Perspectivas de la inversión pública en El Salvador. San José, *Primera Conferencia sobre las perspectivas de las inversiones públicas en Centroamérica en el contexto de los programas de Estabilización y ajuste estructural.* ICAP y ASDI, 1991.
- OFFE, Claus *Les démocraties modernes a l'épreuve.* Editions L Harmattan. París. 1997.
- ORELLANA, Víctor, Córdova, Ricardo, Quiñónez, Leslie. *Descentralización y Asociacionismo Municipal.* FUNDAUNGO/CASC-UCA. Managua, Nicaragua. 1999.
- Plan Maestro de la Reconstrucción y transformación nacional Honduras.* Versión ampliada. Reunión del Grupo Consultivo ., Estocolmo, Suecia. 1999.
- RAMÍREZ, Víctor; QUIÑÓNEZ, Leslie; SELIGSON, Mitchell; Córdova, Ricardo. *El Salvador: Diagnóstico Municipal. Presupuestos, Gasto Social y Opinión Pública.* FUNDAUNGO. El Salvador. 1996.
- RIVERA, Roy. *La descentralización y la modernización sin fin.* FLACSO. Costa Rica. 2000.
- ROSALES, Ramón. “Los procesos de descentralización: una visión regional”. En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 34 y 35, enero-diciembre. 1998.
- VEGA, Gustavo, “Marco jurídico y espacios de participación ciudadana en Nicaragua”. En: Silvio Prado (compilador) *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica.* Ediciones Heinrich Boll. El Salvador. 1999.