

## ÍNDICE

Presentación. _____	4
1. Los procesos de descentralización en Centroamérica: un camino a medio recorrido. _____	5
2. Nicaragua, cambiando de rumbo. _____	10
3. Honduras o revitalizar la democracia local. _____	17
4. El Salvador y la necesidad de un nuevo impulso a la descentralización. _____	21
5. Guatemala o el desafío de una ciudadanía inclusiva en lo local. _____	25
6. El poder local como garante de derechos ciudadanos en Centroamérica. _____	29
7. Aprendiendo de la experiencia: nuevas estrategias para las ONGD españolas. _____	35
Notas. _____	43
Anexos. _____	44

Edita: Fundación Española para la Cooperación Solidaridad Internacional.

Edición: María Sande

Diseño: Ana Benítez

Impresión: Mapelno S.A.

DL:

Madrid, 2010



baobab



# CONSTRUYENDO ESTADO EN LO LOCAL

LECCIONES SOBRE LA  
DESCENTRALIZACIÓN EN  
CENTROAMÉRICA BASADAS  
EN LA EXPERIENCIA DE  
TRABAJO DE LA ONGD

SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

## PRESENTACIÓN

Desde el año 1986 **Solidaridad Internacional**<sup>1</sup>, como otras muchas ONGD españolas constituidas en la época, ha estado comprometida con el destino político de Centroamérica. Mirando hacia atrás, la historia reciente centroamericana ha estado llena de batallas ganadas con la firma de acuerdos de paz, el establecimiento de procesos democráticos y el reconocimiento de algunas violaciones de Derechos Humanos. Hemos celebrado con las organizaciones de sociedad civil y con las instituciones centroamericanas todos estos avances. Pero también, a día de hoy, como nos recuerdan nuestros socios constantemente, somos testigos privilegiados de cómo se siguen “peleando” batallas pendientes, fundamentalmente la batalla del desarrollo y de la equidad.

Para **Solidaridad Internacional**, una parte importante de cualquier proceso de desarrollo pasa por la construcción de capacidades políticas e institucionales para liderarlo y gestionarlo, tanto en el Estado como en la sociedad civil. Desde principios de los años 90 **Solidaridad Internacional** está trabajando en el ámbito de los poderes locales y municipales en la región, consciente de que la descentralización política es una dimensión clave para generar en Centroamérica un desarrollo equitativo que garantice a la ciudadanía una provisión pública de servicios sociales y un espacio de participación política abierto y cercano.

Tras 25 años de experiencia en la zona, compartida con numerosas organizaciones socias locales y con otras ONGD y dentro del marco de la Cooperación Española, **Solidaridad Internacional** inició durante el año 2009, con la colaboración de la consultora externa Baobab, un proceso de sistematización de experiencias en El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras (Anexo 1). El objetivo era extraer “lecciones” que permitan impulsar los aspectos más positivos del trabajo realizado, y abordar de manera más efectiva los retos que el nuevo contexto político centroamericano pone de manifiesto.

Este documento pretende contribuir a establecer líneas de acción en el ámbito de la democracia y el poder local que puedan contribuir a orientar el trabajo de las ONGD, y de esta manera avanzar en la puesta en marcha de intervenciones más eficaces y de mayor impacto. Tras un balance comparativo del actual proceso de descentralización en Centroamérica y sus perspectivas de futuro, el documento recoge las principales lecciones aprendidas, que creemos deberían orientar el trabajo de **Solidaridad Internacional** y de otras ONGD durante los próximos años. En pocas palabras, este breve análisis y reflexión espera poder aportar una serie de enfoques de trabajo, para que durante la próxima década podamos afirmar, junto con los socios centroamericanos, que se ganó la batalla del desarrollo de una vez por todas en Centroamérica.



# 1. LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA: UN CAMINO A MEDIO RECORRIDO.

La región centroamericana está conformada por realidades nacionales muy dispares. Aunque los datos presentan unos índices de desarrollo humano (IDH) medios en el 90% de los municipios de Centroamérica (Anexo 2), los datos esconden bolsas de pobreza muy significativas, que se concentran en las zonas rurales y afectan ante todo a las mujeres y a la población indígena.

Los desafíos que enfrenta la región, fruto de su propia historia y del actual contexto internacional, son múltiples. Pero merece la pena destacar dos en particular, que conviene tener presentes para enmarcar en ellos toda reflexión posterior. El primero se refiere a la creación de un orden público, basado en el respeto a los derechos y libertades de las personas, que garantice la seguridad ciudadana. Aunque todos los países comparten la percepción generalizada de alta inseguridad, se diferencian por los niveles de violencia real existentes, la respuesta gubernamental a ésta y el grado de institucionalidad del Estado de Derecho.

El segundo desafío es lograr una inserción en el sistema económico internacional, que genere crecimiento y progresos en el desarrollo humano y la equidad social. A partir de los 90 todos los países del istmo promovieron medidas de corte neoliberal dirigidas a facilitar su integración en la economía internacional (promoción de exportaciones, disminución de las barreras a las importaciones, etc.), y con este fin han suscrito recientemente acuerdos de libre comercio con sus principales socios comerciales. Sin embargo, los resultados de estas apuestas no han sido los esperados, ni en lo económico ni en lo social, pues las tasas de crecimiento no han sido espectaculares ni han contribuido significativamente al desarrollo humano de la población centroamericana. Pareciera además que las condiciones para una inserción mas provechosa, que parece indispensable, son ahora más complejas para las pequeñas economías centroamericanas, debido a la competencia cada vez mayor de otras regiones del mundo, los altos precios del petróleo y los alimentos y la caída de

sus exportaciones a los EEUU -su principal socio comercial- fruto de la crisis económica financiera.

En este contexto, **toda respuesta pasa por fortalecer la institucionalidad y las políticas de integración regional. Sin un espacio regional homogéneo, que equilibre disparidades y asimetrías, armonice normativas, corrija distorsiones del mercado y fortalezca a las instituciones públicas y a los sectores más desfavorecidos, la región difícilmente logrará aprovechar las oportunidades derivadas de la integración, y mucho menos proteger adecuadamente a sus sectores más vulnerables<sup>2</sup>.**

### **La descentralización dentro del proceso de integración regional.**

El proceso de integración regional centroamericano o SICA (Sistema de Integración Centroamericano) es todavía frágil en su institucionalidad, y los Estados no han avanzado en una delegación de soberanía que dote al marco de políticas regionales de un carácter vinculante, salvo en aspectos comerciales. Podría decirse que por el peso que ha adquirido y las expectativas en términos de costos y beneficios asociados a su fortalecimiento, está en la disyuntiva de convertirse en una ruta crítica del desarrollo de los países y la región, o mantenerse simplemente como una plataforma para la ampliación del comercio<sup>3</sup>.

Las instituciones clave en el orden general son: la Reunión de Presidentes, la Corte de Justicia, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo del SICA, la Secretaría General del SICA y el PARLACEN (Parlamento Centroamericano).

Aunque entre los propósitos del SICA está consolidar la democracia y fortalecer las instituciones regionales, y a pesar de que la descentralización está inscrita en el discurso regional, no existe un instrumento de política regional como tal dirigida a promoverla o regularla, compitiendo ésta a los diferentes Estados. Eso no quita que el SICA reciba la asesoría de diversos organismos mixtos regionales que abogan por esta agenda, como la Conferencia por la Descentralización y el Desarrollo Local en Centroamérica (CONFEDELCA) y el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA). El único espacio en el organigrama regional donde la agenda de la descentralización está formalmente presente es el Comité Consultivo del SICA (CC-SICA)<sup>4</sup>, adscrito a la Secretaría General, del que forma parte la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), en representación de los "sectores descentralizados".

### **Balance de la descentralización en los países de la región.**

Los cambios legales iniciados en la década de los noventa se inscriben dentro del proceso de modificaciones institucionales según las tesis neoliberales de tránsito de Estados con fuertes estructuras públicas hacia Estados más livianos y con funciones más reguladoras y promotoras. Además, los cambios legales (constitucionales y de leyes ordinarias) que se han dado en toda la región, implican cambios profundos para transitar de sociedades autoritarias y en conflicto a sociedades democráticas. Así, las reformas en los códigos o leyes municipales obedecen en parte a la necesidad de ajustar las normas a los cambios constitucionales, y en un marco más amplio, a los cambios institucionales que requieren los procesos de democratización y las presiones de la globalización y del liberalismo.

El balance de la descentralización en Centroamérica es mediocre. Al amparo de las

reformas democráticas de los 80 y 90 se impulsaron procesos que podríamos definir como de descentralización truncada. Aunque se ha dado un importante desarrollo legislativo en casi todos los países de la región (Anexo 3), esta exuberancia normativa -no exenta de ambigüedades y contradicciones- no se ha acompañado de una verdadera descentralización de recursos y competencias. Además, en el último decenio, este desarrollo normativo no ha introducido modificaciones sustanciales en el marco de las competencias municipales. Si bien puede argumentarse que la descentralización ha contribuido modestamente a la mejora de la gobernabilidad, no parece haber revertido en una reducción de las desigualdades o de la pobreza.

Más allá de la falta de voluntad política -tanto gubernamental como de las élites- para dar un impulso real a estos procesos, que es la primera razón de su estancamiento, otros factores como la languidez de los presupuestos nacionales y la ineficiencia en su uso también han frenado su desarrollo: "una baja carga tributaria, grandes ineficiencias en la recaudación y una baja calidad en la inversión y el gasto público"<sup>5</sup> son elementos que todos los países comparten. Los avances discretos que se perciben en el frente presupuestario quedan muy lejos de lo que sería necesario y deseable, tanto para hacer efectivas las competencias ya delegadas como para la asunción de las pendientes, tal y como lo reflejan los siguientes datos<sup>6</sup>:

- Se percibe un ligero incremento en el promedio de transferencias estatales a los municipios, que han pasado de un 26% a un 30% del total de los ingresos de los ayuntamientos (en el último decenio). En el caso de Guatemala, Nicaragua y El Salvador, éstas se constituyen en la fuente predominante de ingresos.
- En el periodo 1993-2004 los ingresos per capita de los gobiernos locales tuvieron un crecimiento anual del 5,4% en promedio.
- Su ingreso tributario per capita promedio ha sido de 14,5 USD en Nicaragua y de 5,3 USD en Honduras y El Salvador.
- Las municipalidades dedican el 36% de sus recursos a gastos administrativos y poco menos de un tercio (27%) a la inversión.

En materia de prestación de servicios locales los avances también han sido escasos, pues según algunos autores la mayoría de proyectos impulsados han tenido un enfoque asistencialista: "en vez de tratarse de proyectos emancipadores, que propicien el cambio, más bien pretenden hacer sostenible el tradicional despotismo clientelista dispensado a las comunidades"<sup>7</sup>.

En términos de participación, aunque parece que la población dispone hoy de mayores vías para incidir en los asuntos de sus comunidades, ello no significa necesariamente que hagan uso de ellas. De hecho, según algunos estudios, el 59% de la población no interactúa de ningún modo con las municipalidades, ni tan siquiera para la realización de trámites relacionados con el acceso a los servicios públicos (Anexo 3).

**Buena parte de las reformas descentralizadoras que se han dado en la región desde los años 80 se han desarrollado al auspicio de los donantes internacionales<sup>8</sup>, que las han impulsado como parte de sus agendas de buen gobierno y fortalecimiento de la democracia. En este sentido, una lección para la cooperación internacional es que la externalidad de la agenda posiblemente explique en parte su estancamiento. Por otra parte, la ausencia de coordinación entre actores de la cooperación, de**

**visión estratégica y de sostenibilidad de las acciones, ha comprometido también el alcance de muchos de los objetivos de descentralización planteados.**

### **Actores clave y análisis de capacidades**

En la región centroamericana, el principal actor en el ámbito del fortalecimiento municipal son las entidades que representan o dan apoyo al movimiento asociativo municipal. Algunas tienen como mandato crear capacidades, como la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA o FUNDEMUCA) o el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA), cuyo énfasis está en la producción de conocimiento. Otras, como la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), representan la agenda de los gobiernos locales.

También existen foros de debate como la CONFEDELCA, que es un punto de encuentro anual y de intercambio regional multi-actor integrado por mesas nacionales, que a su vez están conformadas por todos los sectores involucrados en el desarrollo local: gobiernos municipales, organizaciones del Gobierno Central y entidades de la sociedad civil, de todos los colores políticos. El interés de este espacio es que aglutina a un universo amplio y diverso de actores, aunque esta riqueza conlleva también una complejidad de funcionamiento y de toma de decisiones. Uno de sus temas futuros de agenda será precisamente la articulación con el SICA. También cabe mencionar los foros de gobiernos locales como el Foro de Autoridades Locales de Centroamérica (FALCA), espacios paralelos a las cumbres de Jefes de Estado continentales, donde los y las representantes de los gobiernos locales se reúnen para incidir en las agendas nacionales.

En cada uno de los países de la región, los municipios se organizan en una Asociación Nacional de Municipios: Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM), la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la Asociación Nacional de Municipalidades de Honduras (AMHON), la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), y las equivalentes en Costa Rica y Panamá (UNGL y AMUPA). Las asociaciones nacionales tienen esencialmente un contenido gremial, y desarrollan una agenda de defensa y promoción de los intereses de sus asociados, además de incidir en la agenda política relacionada con el desarrollo del municipalismo y el fortalecimiento municipal. Son actores relevantes y válidos a la hora de establecer el vínculo local-territorial-nacional.

Los retos que enfrentan estos organismos son diversos, al igual que lo es la naturaleza de cada entidad. Para los organismos de naturaleza representativa, el mayor desafío es una politización excesiva que los puede hacer actores con visiones sesgadas e incluso excluyentes. Siendo interlocutores necesarios, sus posiciones tienden a ser partidarias. Otro desafío, común a la mayoría de entidades salvo la CONFEDELCA, es la ausencia de una voz ciudadana. Estaría pendiente estrechar los vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil y estos espacios de naturaleza municipal. Un tercer desafío se refiere a la distribución de roles técnicos y políticos: en algunos espacios las secretarías técnicas regionales son las que acumulan el conocimiento y la destreza para conducir los procesos, mientras que la legitimidad para liderarlos se encuentra en los representantes políticos. En otros casos, pueden darse tensiones entre entidades con mandatos que sobre el papel difieren, pero que en la práctica

pueden solaparse, como es el caso de FEMICA y FUNDEMUCA, que comparten membresía pero cuyos recursos y capacidades son muy distintos.

En los procesos de creación y desarrollo de la mayor parte de estas organizaciones ha sido determinante el apoyo y el acompañamiento de la Cooperación Española: de la AECID y de la cooperación descentralizada, entre los que destacan la Diputación de Barcelona y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Junta de Andalucía, la Junta de Extremadura, la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), el Ayuntamiento de Barcelona, el Gobierno de Cantabria y otros.

### **Principales retos de la descentralización**

Dado este escenario, los retos pendientes operarían fundamentalmente en cuatro dimensiones:

- La delimitación de un marco legal claro y consensuado allá donde todavía no se ha desarrollado, o donde sí lo ha hecho pero con claroscuros (Anexo 4). Esto implica una delimitación clara de las responsabilidades de cada actor, en cada nivel de gobierno, en la gestión conjunta de lo público. También velar por la coherencia de este marco legal con el resto de las políticas gubernamentales.
- El fortalecimiento de los mecanismos de contraloría social y rendición de cuentas, desde los ya fuertemente arraigados (procesos electorales) hasta otros como el acceso a la información o la habilitación de espacios de participación ciudadana real y vinculante. Éstos se hacen particularmente imprescindibles en temas presupuestarios.
- El alcance de un equilibrio presupuestario que adecue los recursos disponibles a las competencias. Esto pasa por el aumento de la autonomía fiscal, la adecuación de las transferencias del Gobierno Central al autonómico, y una mejor captación de recursos externos (de la cooperación, etc.), todo ello en un sistema que sea predecible y que otorgue estabilidad.
- El fortalecimiento de capacidades para ejercer las responsabilidades de gobierno, es decir, responder a las necesidades de la ciudadanía y profundizar el ejercicio democrático. Ello mediante la creación de incentivos, el apoyo externo mientras las capacidades se generan y la mejora de la capacidad de retención de los recursos humanos.

Todos estos retos deben abordarse inevitablemente desde la negociación política con el Gobierno Central, pues su resolución pasa por la redistribución del poder político entre los diferentes niveles de gobierno.



## 2. NICARAGUA, CAMBIANDO DE RUMBO.

Una mirada por país nos confirma estas conclusiones globales con ciertos matices. En el caso de Nicaragua, a finales de los 80 se sientan las bases del proceso de descentralización, con la puesta en vigor de la Ley 510 de Municipios y el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica, y con el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal y regional y la elección directa de sus autoridades. La descentralización se considera una condición fundamental para el establecimiento del nuevo modelo de Estado “pequeño y eficiente”, con capacidad de transferir la autoridad y responsabilidades para el ejercicio de la función pública, desde el nivel central hacia los gobiernos locales.

Hasta el momento, los procesos de descentralización se encuentran en una fase de evolución, debido al contexto político actual. El nuevo Gobierno sandinista ha revisado el marco jurídico legal y la política de descentralización existente, a efectos de realizar cambios legales que respondan a una lógica de Estado centralista que apuesta por una democracia directa. Aquí emerge un nuevo actor en el proceso de descentralización, que es la ciudadanía organizada a nivel municipal. Así, se establece como paradigma una relación de poder entre la Administración Pública y las personas administradas, en la que estas últimas tienen capacidad de toma de decisión. De ahí que los avances más sensibles hayan sido en el ámbito de las reformas legales orientadas al fomento de la participación, la formación de asociaciones inter-municipales y el traslado de recursos a las municipalidades mediante transferencias. Sin embargo, en materia de nuevas competencias efectivas, la descentralización aún está en ciernes, puesto que apenas se han producido experiencias parciales y sectoriales.

El marco legal de Nicaragua es el más amplio de la región: incluye competencias propias, delegadas por el Gobierno Central, y hasta la potestad jurídica de asumir competencias no formalmente delegadas. Sin embargo, esa amplitud de competencias ocasiona un alto grado de ambigüedad y confusión entre las responsabilidades del

Gobierno Central y municipal. Por otra parte, aunque la apuesta gubernamental es por un proceso de desconcentración que preceda a una descentralización efectiva, Nicaragua no cuenta todavía con una estrategia y un plan de desconcentración acorde a las capacidades y necesidades de las alcaldías.

El traslado de nuevas competencias a las municipalidades sin apoyo institucional y nuevos recursos las ubica en una situación de desventaja. En primer lugar, porque deben comenzar a lidiar con algunos problemas para los cuales no están preparadas técnica ni administrativamente; y en segundo lugar, porque la ley, las normas y procedimientos, no están completamente definidos en algunos temas, provocando discrepancias en cuanto a las responsabilidades institucionales respectivas.

### **La evolución de los últimos años**

En Nicaragua en los últimos 10 años, se ha fortalecido significativamente el marco jurídico municipal<sup>9</sup> y se han creado condiciones favorables al proceso de descentralización. Sin embargo, este proceso, que se ha operado a nivel del Gobierno Central, ha sido más bien de desconcentración. Esto implica el traslado de competencias desde el nivel central e intermedio hacia el nivel local, pero sin acompañarlas del traslado de recursos y facultades para la toma de decisiones y el desarrollo institucional de las municipalidades.

Las experiencias sectoriales de descentralización de competencias en materia de prestación de servicios a la población se han desarrollado de forma aislada, y de acuerdo a la visión que cada institución tiene del proceso, de tal forma que esto no ha contribuido a fortalecer la gestión del gobierno a nivel local.

A lo anterior se añade un aspecto estratégico en el fortalecimiento municipal, como es la formulación de una política que dirima el marco de acción del Gobierno Central en la descentralización, que ha presentado numerosas debilidades. Aunque el Gobierno anterior definió la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, ésta presentó las siguientes carencias:

- Falta de consenso político alrededor de las metas y los medios de la descentralización.
- El debate no se basó en el conocimiento pleno del desempeño de los gobiernos locales y regionales, ni en la realidad y avance de las experiencias de desconcentración- descentralización.
- El debate se polarizó en torno al derecho de autonomía de las municipalidades y el costo del Gobierno Central para asegurarla.
- El marco legal es incompleto e inconsistente, con anteproyectos pendientes de aprobación: Código Tributario Municipal, reforma al Reglamento de la Ley de Municipios, Ley de Transferencias fiscales, Ley de Urbanismo y Ley de Contrataciones de las Municipalidades.

Por su parte, en el marco de la legislación actualmente vigente<sup>10</sup> se trasladó el cobro del impuesto sobre el valor de los bienes inmuebles (IBI) a las municipalidades, en el marco del Sistema Único de Catastro. Así, el proceso de transferencias se inició con un 4% de los ingresos tributarios en 2004 y se incrementa anualmente en al menos un 0.5% y como máximo un 1.3 % (siempre y cuando el PIB aumente en al

menos 1% en el año anterior), hasta alcanzar como mínimo el 10% de los ingresos tributarios en la Ley Anual del Presupuesto en el 2010.

El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal - INIFOM es la instancia que debe fomentar la institucionalidad de las municipalidades e intermedia con los actores de la Administración Central, no sólo para la transferencia de recursos financieros, sino también para la creación de capacidades institucionales de gestión y administración de los recursos financieros públicos. No obstante, es criticado en cuanto a su rol, pues las municipalidades cuestionan su falta de beligerancia para defender una verdadera agenda de fomento municipal, lo cual en parte es debido a que jerárquicamente el INIFOM tiene menos poder que otros Ministerios. Actualmente se encuentra además marginado de las instancias del Gobierno Central que toman las decisiones que afectan a las municipalidades, especialmente el Ejecutivo. Tampoco ha jugado un papel relevante en el fortalecimiento de las municipalidades y en la defensa de intereses estratégicos como la ley de las transferencias y el diseño de la misma política de descentralización.

También existen instituciones que han procedido al traslado de responsabilidades a las Alcaldías desde la perspectiva sectorial, como el Ministerio de Transporte e Infraestructura, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) o el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado (INAA) y la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado (ENACAL). No obstante, los procesos de desconcentración sectorial de estas instituciones, en términos del papel desempeñado por sus estructuras intermedias o departamentales, no han servido como instancias de comunicación política entre el Ejecutivo y los gobiernos municipales. Muy al contrario, se han constituido en instancias de poder paralelas, lo que hace aparecer al Gobierno Central en oposición a los gobiernos municipales y dificulta las acciones de coordinación inter-institucionales a nivel local.

Por otra parte, las organizaciones gremiales de municipios como la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) y las asociaciones territoriales intermunicipales (AMUNSE, AMULEON, AMUNORCHI, AMURS, AMURACAN, AMUDES, etc.) juegan un papel de articulación de las estrategias y políticas municipales en el marco de la descentralización de los servicios. Son reconocidas favorablemente por los municipios, pero adolecen de debilidad institucional para apoyar la incidencia en estrategias y políticas municipales.

A pesar de ello, las asociaciones intermunicipales se perfilan como los actores sociales con más potencial como sujetos de representación política y actuación pública, para incidir en la agenda de desarrollo territorial, inversión pública y reforma del Estado hacia la descentralización; han definido como eje de acción la gobernabilidad, a través de acciones de planificación, concertación e incidencia en temas tales como inversión pública, asignación de recursos y mejoramiento de servicios públicos, que inciden en el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza. Sin embargo, su organización y desarrollo institucional es variable dependiendo de factores de identidad territorial, capacidad institucional de los municipios, vínculos con el Gobierno Central y con la cooperación internacional. Estas asociaciones intermunicipales han cobrado importancia porque no hay otro tipo de instancias que proporcionen una visión departamental o regional de los problemas y procesos locales. Sin embargo, el nivel estrictamente municipal restringe la visión de los mismos.

## Nuevos contextos y retos

Con la nueva Administración gubernamental del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 2007, se plantea una revisión de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local y una revisión del marco jurídico. Dicho proceso se articula desde una visión de descentralización del Estado, conceptualizado no hasta el gobierno local, como se consideró antes, sino hasta el ciudadano organizado. Se ha diseñado un modelo de democracia y participación directa, ejecutado a través de los Consejos de Poder Ciudadano (CPC) y ahora evolucionados hacia carteras sectoriales denominadas Gabinetes de Poder Ciudadano (GPC) a nivel municipal, sustentadas a su vez en estructuras comunitarias. Esto implica que la descentralización se concibe desde la participación ciudadana directa, con visión de Estado y no de gobierno municipal, lo cual supone la descentralización administrativa, económica y de poder político a la ciudadanía.

No obstante, algunos sectores gremiales de los gobiernos municipales y de la sociedad civil consideran que no hay una orientación municipalista o una intención de fortalecer el municipalismo a través de la descentralización, y citan como prueba de ello la resistencia del Ejecutivo a reunirse y consultar con los alcaldes; la resistencia a descentralizar los procesos de toma de decisiones y los recursos hacia las municipalidades; y la ausencia de un verdadero programa para fortalecer a las municipalidades.

En cuanto a la Política de descentralización del Estado bajo el enfoque de democracia directa, en 2009 el Gobierno de Nicaragua, con el liderazgo de la Secretaría de la Presidencia y la coordinación del INIFOM, construyó una política pública que será publicada oficialmente y ejecutada a partir del año 2010.

Sin embargo, el modelo está siendo promocionado y ejecutado de forma paralela y ha sido adoptado en el 80% de los municipios del país. Hay ciertos municipios en manos de partidos de la oposición, que van adoptando, aunque con resistencias, el modelo de participación directa. Las razones de dicha oposición son claras: "el modelo anterior no encaja con el actual"<sup>11</sup>.

**De cara al futuro es necesario avanzar de forma más efectiva en el proceso de institucionalización de la descentralización, concretar la voluntad política de los tomadores de decisiones de impulsar el proceso a todos los niveles institucionales y garantizar su articulación; partiendo desde la Secretaría de la Presidencia, las instituciones sectoriales y los entes del Estado involucrados en el proceso, como la Contraloría General de la República. Institucionalidad que debe hacer efectivo el traslado de capacidades técnicas y recursos humanos a las localidades para reforzar a los gobiernos municipales, mejorando los procesos de comunicación y coordinación sectorial-municipal; así como cambiar el enfoque de programas y proyectos controlados centralizadamente a acciones integrales que integren el dialogo entre actores públicos y privados.**

El principal reto lo tiene INIFOM (como líder institucional de la promoción del proceso de descentralización), para articular a las instituciones sectoriales y sus visiones programáticas con las visiones territoriales de los municipios, con la facilitación de las asociaciones gremiales de AMUNIC y las asociaciones intermunicipales.

Por su parte, el marco legal debe ser operativizado con una Política Pública de Descentralización, aprovechando el contexto de revisión por parte de la Secretaría de la Presidencia e INIFOM. Dicha política debería ser construida con un amplio consenso de los actores públicos y privados ligados al municipalismo, para definir una estrategia de descentralización, que se acompañe de un plan de desconcentración acorde a las capacidades de las alcaldías, y que incluya los elementos siguientes:

- Un plan de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos municipales ajustado a las fortalezas y debilidades de cada municipalidad.
- Transferencia de competencias y recursos en base al nivel de desarrollo de las municipalidades: ello implica como mínimo un sistema de planificación, un sistema financiero integrado, un sistema de recaudación de tributos y capacidad de rendición de cuentas.
- Un Plan de Desarrollo local integral (regional/municipal), sostenible y endógeno, por lo que debe integrar, por un lado, mecanismos para garantizar la participación ciudadana, y por otro, los sectores de democracia representativa, gobernabilidad y desarrollo económico sostenible.

No obstante, entre el funcionariado del Gobierno Central, actualmente hay escepticismo y falta de confianza en la capacidad de las alcaldías para impulsar una agenda institucional sectorial con visión de territorio. En tal sentido, se señala a AMUNIC como "la instancia que puede integrar las reivindicaciones territoriales de sus miembros"<sup>12</sup>. Ello supone que AMUNIC modifique su esquema de desempeño institucional, hacia una instancia que facilite un proceso de articulación y de búsqueda de sinergias entre las municipalidades, asegurando un quehacer coherente a su naturaleza municipalista, y orientado a fortalecer capacidades en el marco de las competencias que la ley establece.

Desde la perspectiva de los gobiernos locales, los retos del proceso de descentralización son los siguientes:

- Definir roles y marcos competenciales en el proceso de descentralización, tanto de los gobiernos municipales como del Gobierno Central.
- Cuantificar costos estándares de las competencias municipales.
- Disponer de un sistema de información municipal integral, articulado con el Sistema Nacional de Planificación.
- Estructurar un programa de fortalecimiento de la capacidad tributaria.
- Mejorar los sistemas y las capacidades administrativas financieras.
- Implementar la Ley de Carrera Administrativa Municipal.
- Definir la coparticipación de los municipios en los impuestos nacionales.
- Evaluar y eliminar las exenciones fiscales municipales, que no cumplen con su objetivo de incentivar la inversión.
- Impulsar la creación de consorcios y mancomunidades a fin de poder hacer frente de forma conjunta a competencias que trasciendan el ámbito territorial de un municipio, por ejemplo la prestación del servicio de agua potable, o la

construcción y mantenimiento de infraestructura vial.

Además plantean retomar una agenda complementaria de leyes que requieren voluntad política y que ha estado pendiente desde hace varias legislaturas en la Asamblea Nacional, siendo éstas:

- Reglamentación de la Ley de Catastro Municipal. Es importante para los municipios ya que permitirá que éstos tengan las propiedades registradas en el catastro y puedan cobrar el IBI.
- Aprobación de la Ley de Registros Públicos, de la que ya existe anteproyecto.
- Aprobación de la Ley de Regulación de zonas costeras.
- Aprobación de la Ley de Urbanismo, que mandate a cada municipio planificar zonas para las industrias, agricultura o para urbanizar, normando el crecimiento ordenado de las ciudades.

En resumen, desde la visión de las municipalidades, el primer reto se refiere a equiparar la transferencia de competencias con la de recursos. En este momento, los presupuestos municipales tienen cuatro fuentes financieras principales:

1. Las transferencias directas del Gobierno Central.
2. Transferencias indirectas a través de otras instituciones (FISE, INIFOM).
3. Fondos de cooperación provenientes de programas y/o proyectos de la cooperación establecida dentro del país, y de hermanamientos entre municipalidades.
4. La recaudación de impuestos a nivel local.

Las fuentes más importantes que cubren la mayor proporción de los presupuestos municipales, son las transferencias directas y los fondos de cooperación. Su disponibilidad depende tanto de la voluntad política del Gobierno Central y de la cooperación de orientar fondos a las municipalidades, como de la capacidad de negociación de las mismas para obtener los montos adecuados. De ahí la importancia de fortalecer la institucionalidad en su capacidad técnica y administrativa, bajo un enfoque de derecho de la ciudadanía a servicios de calidad y equitativos. La cooperación internacional juega aquí un rol de facilitador y articulador de capacidades, tanto de los garantes como de los sujetos de derechos.

**Por último, la descentralización conlleva una reforma política y administrativa del Estado de repercusión nacional, por lo que no es posible reducir la participación ciudadana y el problema del espacio público únicamente al nivel local. Es necesario revelar los encadenamientos o vínculos entre los diferentes niveles de participación y las etapas o fases de los procesos de toma de decisiones, que pueden indicar los avances que se están dando en términos de democracia participativa.**

En tal sentido, la participación política de la ciudadanía en el ámbito municipal ha sido muy rica, en cuanto a la capacidad de influir en los Planes de Inversión Municipal (PIM) y otros planes locales, pero muy pobre en relación a la mejora del ingreso de los municipios a través de la recaudación de impuestos por los servicios municipales, el mejor flujo de transferencias directas, etc. Ello evidencia que la asignatura pendiente

consiste en mantener la capacidad de influencia en la definición de los planes, pero sin descuidar un estadio anterior: lograr la inversión adecuada para que dichos planes dispongan de recursos suficientes para su implementación. Esto constituye un reto para los diferentes actores: gobiernos municipales, asociaciones de municipios y organizaciones de la sociedad civil (OSC).



### 3. HONDURAS O REVITALIZAR LA DEMOCRACIA LOCAL.

En el proceso de descentralización del Estado de Honduras se han impulsado diferentes escenarios. Se identifican siete etapas por las que ha transitado:

- La primera en 1990, con la nueva Ley de Municipalidades. Aquí se ubica el inicio del proceso de descentralización, ya que se establece la transferencia municipal del 5% de los ingresos generales de la nación. Esta resolución no se cumplió totalmente hasta 2005.
- La segunda, con la creación en 1994 de la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado (CEDE), integrada de forma paritaria por cuatro representantes del Gobierno Central y cuatro de la Asociación de Municipios de Honduras. Con esta comisión se da un estatus legal al proceso, cuya coordinación recae en la Secretaría de Gobernación y Justicia.
- Una tercera etapa se da a raíz del Huracán Mitch, ya que este acontecimiento trágico para el país logra la reactivación del proceso, paralizado entre 1994 y 1998. El Gobierno, presionado por la cooperación internacional, condiciona su ayuda a la descentralización, resultando en la reactivación de la Comisión Ejecutiva.
- La cuarta etapa se vincula con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), una estrategia que se convierte en política de Estado y que ha sido respetada por todos los gobiernos.
- Una quinta etapa, entre 2002 y 2005, se vincula a la creación del Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL) como una estrategia del Gobierno financiada por países cooperantes de la Unión Europea, que sin embargo no tuvo el impacto esperado. En el año 2005 la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON), impulsó la firma de un Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local con todos los candidatos

presidenciales, una experiencia única en la región centroamericana. Una de las primeras medidas del pacto era la construcción de una Política de Estado en materia de descentralización y desarrollo local.

- La sexta etapa se ubica con las reformas a la Ley de Municipalidades, con cambios que incluían el incremento gradual de las transferencias gubernamentales (del 5%, con un 1% anual hasta llegar al 11%); la conceptualización de autonomía municipal; la creación de las comisiones municipales de transparencia con participación de la sociedad civil; y el establecimiento de procesos de transición de un gobierno a otro. Todos fueron aprobados por el Congreso de la República y están en espera de la aprobación del Ejecutivo.

- La última etapa (séptima a la fecha) se marca con la negociación de la Agenda Mínima de Descentralización. La Secretaría de Gobernación y Justicia –ente rector de la descentralización- con base a todos los documentos y acuerdos acumulados en el tema, construye una agenda mínima para 2008-2009, cuya base constituye el compromiso que adquiriría el Gobierno en lo que restaba de su mandato, que concluía en enero de 2010. Esta agenda no avanzó por la crisis política que se generó en el país.

La aprobación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, en la que Honduras se encuentra rezagada, continúa pendiente en la agenda legislativa.

A nivel de descentralización sectorial resalta el proceso de ordenamiento territorial: Honduras es el único país en la región que tiene una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial (2003) y que está reglamentada (2004). Hasta la fecha no ha tenido ninguna modificación y se aplica en varias regiones, mancomunidades, departamentos y municipios. Tiene un órgano consultivo, el Concejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT), y su instancia rectora es la Secretaría de Gobernación y Justicia. También la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), que creó las Unidades Ambientales Municipales (UAM) como mecanismo de descentralización de la gestión ambiental.

### **La evolución de los últimos años**

Entre 2000 y 2007 las tendencias más claras de la descentralización hondureña se resumen en 3 procesos:

- a) el fortalecimiento de la participación mediante la creación de Patronatos (asociaciones de desarrollo comunitario), el Comisionado Municipal electo en Cabildo Abierto y la Ley de Participación Ciudadana;
- b) La apuesta por la transparencia: 5 cabildos de rendición de cuentas y publicidad de las actas del concejo municipal; y
- c) el apoyo a la reorganización administrativa de las municipalidades, como por ejemplo, los requisitos de creación de municipios y la figura del Vice-alcalde.

Sin embargo, se consideran escasamente significativos los cambios en el área financiera y de competencias, a excepción de que se transfirió la competencia de la policía municipal, reconocida en la Ley de Policía y Convivencia Social. Por otro lado, el aumento de población ha generado otras formas de organización territorial o

institucional, como son las mancomunidades. En Honduras, debido a la escasez de recursos, se estima que varios servicios no se prestan o se prestan con baja cobertura. Algunos sistemas de agua potable están a cargo de municipalidades. La modalidad de gestión permite desde la administración directa de los servicios, su gestión mancomunada hasta la contratación de empresas.

**Las mancomunidades son un fenómeno organizativo en auge (más del 90% de los municipios están mancomunados) y es posible que éstas se constituyan en el futuro en los gestores intermunicipales preferentes para la gestión local. Sin embargo, estas figuras han sido apoyadas básicamente por la cooperación internacional, por lo que su sostenibilidad no se puede determinar con claridad.** El decaimiento del sector municipal antes de la década de los 90 consolidó su importancia, y una de sus expresiones ha sido la conformación de “Comisiones Municipales Parlamentarias” como órganos responsables de procesar los requerimientos en legislación municipal. En Honduras existen dos comisiones municipales, una presidida por los liberales y otra por los conservadores.

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE HONDURAS (AMHON). Es y ha sido un actor clave, propositivo e impulsor de las diferentes propuestas sobre el tema de descentralización y fortalecimiento municipal, habiendo incidido en la creación de escenarios novedosos como el “Pacto nacional por la descentralización”. Ha tenido que combinar su rol eminentemente político con un rol técnico, en parte por la ausencia de un instituto municipal que asuma este último.

### Nuevos contextos y retos

El golpe de Estado en Honduras y los problemas subsiguientes para restaurar la normalidad democrática tendrán un efecto bastante negativo en el proceso de descentralización a medio plazo, más aún teniendo en cuenta que el principal reto consiste en garantizar la aplicación generalizada del marco legal sobre descentralización. La evidencia muestra que la realidad y la norma se distancian considerablemente.

Se valora como un avance importante que el sector del ordenamiento territorial se mantenga en la agenda pública y es positivo que la Rectoría esté bajo la Secretaría de Gobernación y Justicia, que a su vez es la responsable del proceso de descentralización, lo cual podría ser una ventaja. Desde ahí se está impulsando la integración de la planificación estratégica municipal con el ordenamiento territorial, en un proceso único de planificación.

El reto principal sigue siendo la construcción y aprobación de la política de Estado en materia de descentralización, que era el principal punto de la agenda mínima. En el contexto actual surge una nueva preocupación para la AMHON, ya que el Congreso de la República aprobó dos documentos estratégicos, la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022, en los cuales no se visibilizan los temas de la descentralización y su rectoría.

Hasta el momento, los principales problemas que han limitado el avance del proceso han sido la débil o nula voluntad política de los diferentes gobiernos para incorporar en su agenda estratégica e impulsar con fuerza el proceso de descentralización, la cultura eminentemente centralista, y la abundancia de leyes sectoriales que se contradicen con la ley de municipalidades. A pesar del esfuerzo de entidades como AMHON y la generación de diferentes escenarios y compromisos políticos, el proceso no ha avanzado a nivel de ley marco.

Otro reto es el fortalecimiento de la CEDE, incorporando a ella a varias instituciones clave para el avance de este proceso, como la Secretaría de Finanzas, que es la encargada de transferir los fondos a los municipios en áreas como la educación, salud, fondo vial, etc.



## 4. EL SALVADOR Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO IMPULSO A LA DESCENTRALIZACIÓN.

El Salvador es el país de mayor densidad de población en Centroamérica. Ronda los 335 habitantes por km<sup>2</sup>, distribuidos en 262 municipios, indicador que hace suponer una mayor presión por servicios públicos. Sin embargo, es uno de los países del istmo que no cuenta con un marco legal que promueva la descentralización. Hace aproximadamente 10 años, a partir de una iniciativa de las autoridades del FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local) en conjunto con otras instituciones, se acordó una Estrategia Nacional para el Desarrollo Local (ENDL). Lamentablemente no existió la misma dinámica para encauzar los esfuerzos e impulsarla coordinadamente, a pesar de que el Ejecutivo le confirió al FISDL el mandato de ente rector del desarrollo local.

Hace menos de 5 años se reiteró este mandato al FISDL, pero nuevamente no se pudo concretar, a pesar de que ya existía la CONADEL (Comisión Nacional de Desarrollo Local), un espacio que aglutinaba gobiernos locales, partidos y empresa privada, que intentaba llenar el vacío existente generando e impulsando una agenda para el desarrollo local. En noviembre de 2008 se constituyó la SEDEL (Secretaría para el Desarrollo Local y la Descentralización), que pasaría a promover y coordinar las políticas y estrategias en estos campos. Aun así, sigue sin definirse un esfuerzo nacional conjunto para el desarrollo local y la descentralización.

### **La evolución de los últimos años**

El avance más importante en el fortalecimiento municipal fue la aprobación en 2006 de la Ley de la carrera administrativa municipal (que regula la carrera administrativa en las municipalidades, sus asociaciones y otras entidades locales), que todos los municipios tienen la obligación de aplicar. Se espera que contribuya a la acumulación y capitalización del capital humano y las capacidades desarrolladas por los municipios.

En relación a las competencias en El Salvador, los municipios abarcan con soporte

legal los registros y regulación de venta de ganado, mercados, desechos sólidos, limpieza de calles, cementerios, licencias de construcción, ornato y parques, regulación de tránsito, policía municipal, licencias de actividad económica, bibliotecas y servicios administrativos. Sin embargo asumen otras como el agua y drenajes, el alumbrado público y la construcción y mantenimiento de caminos y vías urbanas, aunque no haya evidencia legal que las regule.

Las últimas reformas al Código Municipal en el 2005 incluían la ampliación de algunas competencias como son la estimulación de la generación de empleo en coordinación con instituciones del Gobierno Central; la promoción y desarrollo de programas para promover la equidad de género; y el registro del estado familiar que sustituye al registro civil. Otras se las atribuyen leyes nacionales como la de medio ambiente y la de protección al consumidor, que enfatizan la coordinación competencial entre municipalidades y entre éstas y el Gobierno Central, como en el tema de desechos sólidos, protección del consumidor, autorizaciones urbanísticas, ubicación de terminales y generación de empleo.

En el Código Municipal se listan los servicios que se prestan en este nivel de gobierno, pero dentro de éste existen normas con mandatos amplios, que permiten el ejercicio de actividades no identificadas de forma explícita. Por ejemplo, en el Código se incluye un artículo que establece: "los demás que sean propios de la vida local y las que le atribuyan otras leyes" (art. 4 Código Municipal). En ausencia de un procedimiento que permita delimitar el alcance de las funciones municipales, puede afirmarse que existe indefinición competencial en ausencia de una lista "totalmente cerrada" de líneas de actuación. Esta situación se expresa en una zona gris que confunde los ámbitos de actuación, los responsables y la asignación correspondiente de recursos. En la práctica, **esta ambigüedad o falta de claridad en las obligaciones del Gobierno, a veces ligada a la ausencia de cobertura, genera la prestación de facto por parte de los gobiernos municipales, de servicios que no tienen claramente asignados. Entre éstos estarían la contratación de maestros, el establecimiento de escuelas municipales, o la asunción de tareas en materia de seguridad, empleo y servicios sociales.**

Las competencias o servicios municipales pueden prestarse de forma directa, mediante la contratación de terceros o de forma mancomunada. La tendencia en los últimos tiempos ha sido fortalecer las dos últimas vías. Las competencias se hacen efectivas gracias a las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades (actualmente equivalentes al 7% del presupuesto nacional), a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) para ser invertido en proyectos que contribuyan al desarrollo de los municipios y en sufragar gastos de funcionamiento de las municipalidades. Un logro importante ha sido el aumento del FODES al 7% y la autorización de su uso compartido por municipios asociados. En la actualidad está en la agenda municipal el planteamiento de incrementarlo al 9%.

Asimismo, la Ley General Tributaria Municipal (2006) dota a las municipalidades de herramientas para mejorar la captación de tributos municipales, y la Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal dicta los requisitos que deben cumplir los gobiernos locales para endeudarse, así como los límites para usar como garantía la transferencia del FODES. La Ley de Adquisiciones y Compras de la Administración Pública (LACAP), que sufrió 7 reformas de 1999 a 2005, permite que las Municipalidades puedan asociarse para crear una unidad de adquisiciones y compras (UACI), que

podrán estar conformadas por empleados o por miembros de los Consejos Municipales, así como de las Asociaciones Comunales debidamente registradas en las municipalidades.

Las transferencias se realizan a través del ISDEM (Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal) y los Concejos Municipales son los responsables de administrarlo y utilizarlo en forma transparente. Los proyectos deben ser identificados y priorizados a través de mecanismos de participación ciudadana, derivando en "Planes de inversión participativos" o también denominados "presupuestos participativos". Asimismo, los municipios deben informar sobre su uso, principalmente a las "comisiones de seguimiento", los "comités municipales de desarrollo" y otras fuerzas vivas del municipio, facilitando la contraloría social de la inversión.

### Nuevos contextos y retos

#### ACTORES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR

**INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL (ISDEM).** Su rol es proporcionar asistencia técnica y capacitación en el uso y manejo del FODES; además otorga créditos con garantía del fondo. Por ahora el mayor porcentaje de la inversión se destina a la apertura, reparación y construcción de caminos y calles. Actualmente el ISDEM está seriamente cuestionado en su capacidad para ejercer su rol, y el actual Gobierno ha planteado su fortalecimiento.

**CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE EL SALVADOR (COMURES).** Es una instancia gremial que aglutina a todas las municipalidades del país, por lo que sus órganos de conducción son elegidos después de cada proceso electoral.

**CONCEJOS DEPARTAMENTALES DE ALCALDES (CDA).** Son entidades gremiales de nivel departamental, que forman parte de la estructura organizativa de COMURES.

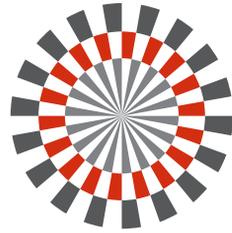
**ASOCIACIÓN NACIONAL DE REGIDORAS, SÍNDICAS Y ALCALDESAS SALVADOREÑAS (ANDRYSAS).** Es una organización pluralista de regidoras y ex-regidoras municipales, sin fines de lucro, que promueve el liderazgo femenino para que el Gobierno desempeñe su función con equidad de género y mejore el desarrollo local.

Ante este panorama, el nuevo Gobierno tiene que tomar decisiones en varios sentidos: por una parte, para lograr una coordinación ágil y efectiva entre Gobierno Central y gobiernos municipales de todos los signos políticos; para conducir el desarrollo local; para ordenar la institucionalidad nacional y fortalecer la institucionalidad local (de gobiernos e instancias locales en municipios y micro regiones); para que los planes de ambas se encuentren; y por último, para administrar el territorio de manera más organizada y efectiva, considerando la construcción de regiones en un marco descentralizado.

El Salvador carece de una ley marco para la descentralización, convirtiéndose éste en el principal reto. Su avance depende de la voluntad política y de la concertación necesaria entre los actores clave. El actual gobierno ha logrado organizar una estructura -técnica y política- para abordar el tema con visión estratégica, al crear una Subsecretaría de Descentralización y Desarrollo Territorial y un Consejo de Desarrollo Territorial. Aún es incipiente el desarrollo de mecanismos de interrelación entre ambos niveles de gobierno, el central y el territorial, en un marco de respeto a la autonomía, de coordinación institucional y no de subordinación. Por otro lado, se espera que un mayor nivel de descentralización se relacione directamente con un mayor nivel de bienestar. No obstante, puede afirmarse que en el país no se ha desarrollado un proceso de descentralización sustantivo, entendido este como un proceso amplio y/o sostenido de traslado de competencias y recursos a los gobiernos locales. Su desarrollo plantea el gran reto en este tema.

En la práctica, los municipios no disponen de los recursos para hacer efectivas sus competencias y su autogobierno. A pesar de las modificaciones al Código Municipal, no han habido cambios significativos en el marco competencial. Como en otros países de la región, las municipalidades, por ambigüedad en las normas, requerimiento de la municipalidad o iniciativa de sus autoridades, asumen servicios que corresponden al Gobierno Central. La excepción es la descentralización de 13 sistemas de agua (algunos de ellos a municipalidades y mancomunidades, otros a empresas privadas), y algunas acciones en el ámbito de la seguridad.

En conclusión, la definición de roles y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y la claridad en cuanto a las competencias, continúan como retos clave el ejercicio de la autonomía municipal, lo cual no será posible si no se cuenta con los recursos para desarrollar y asumir eficientemente éstas últimas.



## 5. GUATEMALA O EL DESAFÍO DE UNA CIUDADANÍA INCLUSIVA EN LO LOCAL.

Guatemala tiene una legislación moderna con fuertes desafíos, como son un cambio de enfoque y estrategia que favorezca el desarrollo local y la construcción de ciudadanía. Para el análisis e interpretación de la situación jurídica y política de Guatemala en términos de democracia y gobernabilidad local, hay que considerar la proporción de población indígena (55-60%) en relación a la población total. Sólo a raíz del reciente proceso de reforma y modernización del Estado de Guatemala (iniciado en el año 2002 y que culminó con el nuevo marco jurídico municipal), se considera la multiculturalidad y diversidad de los pueblos originarios que se recoge en la Ley General de descentralización y en las reformas del Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo.

La Constitución Política de la República de Guatemala vigente desde el año 1985, establece las bases jurídicas del proceso de descentralización, facilitando el avance en el marco jurídico que sustenta la Política Nacional de Descentralización. El mismo determina que los municipios son los destinatarios de la descentralización de competencias, recursos y poder de decisión, y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son el medio principal para la participación ciudadana en la gestión pública. Éstos juegan un rol decisivo en la promoción y acompañamiento del proceso de descentralización, habida cuenta que en su seno se concretará la planificación territorial, nuevo paradigma de la planificación del desarrollo por el que Guatemala apuesta.

El marco jurídico en el que se inscribe la Política Nacional de Descentralización define los procesos de descentralización y desconcentración, y orienta la planificación territorial participativa y descentralizada con perspectiva de género y con enfoque pluricultural, como condiciones necesarias para desencadenar formas nuevas de relación entre el Estado y la Nación. En principio, este marco crea unas condiciones propicias para el desarrollo de estrategias más integrales e incluyentes de reducción

de la pobreza y para la promoción del ejercicio de la plena ciudadanía. De forma particular, el Reglamento de la Ley General de Descentralización incluye como criterio de eficiencia y eficacia, la transversalización del enfoque de género en todas las acciones.

### La evolución de los últimos años

**En Guatemala se ha transformado y fortalecido el marco jurídico municipal, y se han creado condiciones favorables para el proceso de descentralización mediante una política basada en las prioridades sectoriales de la Ley de descentralización: Educación, Salud y Asistencia Social, Seguridad Ciudadana, Ambiente y Recursos Naturales, Comunicación, Infraestructura y Vivienda. Pero la apuesta real parece haber sido iniciar primero el proceso de desconcentración con el objetivo de asegurar una presencia del Estado en el territorio y una mayor cantidad de servicios a la ciudadanía en sus propias localidades.**

A pesar del marco legal de Guatemala, que da competencias amplias a los municipios en los campos de salud, infraestructura, servicios básicos y temas económicos, el escaso avance que estos sectores presentan actualmente se debe a las limitadas capacidades y recursos de las municipalidades. En este sentido, se destaca de manera general una práctica poco participativa en cuanto a la definición, formulación y ejecución de planes de desarrollo en la mayoría de municipalidades. Asimismo, la principal limitación es la prevalencia de una cultura política primaria, que concibe la participación ciudadana exclusivamente como ejercicio del voto.

El proceso de facilitar la construcción de capacidades en las municipalidades es responsabilidad por ley del INFOM, órgano que coordina la ejecución de la política y brinda a las municipalidades asesoría técnica administrativa y financiera, asistencia crediticia y créditos. Pero a su vez el INIFOM carece de las capacidades necesarias para impulsar estos procesos.

Por otra parte, el elemento de inequidad territorial entre las municipalidades agrega una complejidad a la ya precaria capacidad de gestión de las mismas, y da como resultado una diferenciación y diversidad importante en cuanto al proceso de transferencia de competencias al municipio. Desde la perspectiva de las municipalidades, existen otros elementos que también influyen de forma importante:

- Desconocimiento de la ley de descentralización y el marco jurídico municipal por parte de Alcaldes y Concejales Municipales;
- Falta de institucionalidad de las municipalidades y sus servicios: se requiere la modernización de la administración municipal y alcaldes con capacidad gerencial, es decir, que desarrollen sus capacidades técnicas al mismo nivel que las políticas.
- Limitada articulación intermunicipal.
- Limitado diálogo y articulación con organizaciones de la sociedad civil.

Los cambios mas notorios incorporados en el ordenamiento legal en los últimos años, se refieren a:

- El reconocimiento de la conformación pluricultural, multiétnica y multilingüe del Estado.

- El reconocimiento de las Alcaldías Indígenas y sus formas de funcionamiento.
- El reconocimiento de la comunidad como sujeto, dentro del nuevo sistema de participación y descentralización.
- La instauración de mecanismos de consulta en general y a los pueblos indígenas en particular.
- La creación de órganos técnicos de soporte a los procesos municipales, como las oficinas técnicas municipales, el sistema de administración financiera municipal y la unidad de auditoría interna.
- El reconocimiento de la Mancomunidad de municipios como forma asociativa para objetivos comunes de desarrollo.

A nivel municipal, los Gobiernos Municipales, los Consejos de Desarrollo Comunitarios urbanos y rurales (COCODES) y los Municipales (COMUDES), son por mandato de ley figuras destinadas a favorecer planificación participativa y la contraloría social. Destacan asimismo las organizaciones gremiales de municipios como la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM) y la Asociación Guatemalteca de alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).

### **Nuevos contextos y retos**

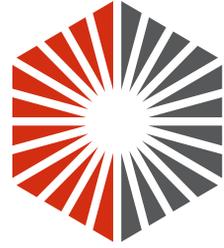
El reto principal consiste en alcanzar la institucionalidad y capacidad de los actores públicos promotores y mandatados por ley del proceso de descentralización, y en equiparar la transferencia de competencias con la de recursos. En este sentido, el principal reto lo tienen INFOM, como líder institucional de la promoción del proceso de descentralización, y los Gobiernos Municipales, como actores principales de dicho proceso. Las instituciones sectoriales, por su parte, deben articular su visión programática y territorial junto con los municipios, con la facilitación de las asociaciones gremiales de ANAM y AGAAI y las Asociaciones Intermunicipales.

El Gobierno guatemalteco plantea implementar primero un plan de desconcentración, para pasar a la descentralización a medida que se desarrollen capacidades y se fortalezcan las municipalidades. Ello supone como mínimo haber desarrollado lo siguiente:

- Un plan de desarrollo de capacidades ajustado a las particularidades de cada municipalidad, lo cual precisa de estrategias de fortalecimiento diferenciadas.
- Transferencia de competencias y recursos básicos en correspondencia con las capacidades desarrolladas. Ello supone disponer como mínimo de: un sistema de planificación; un sistema de finanzas que asegure la administración eficiente de los recursos y la rendición de cuentas; una oficina municipal de la mujer; una oficina de servicios municipales; y un plan de recaudación de recursos. No se trata de aplicar la ley sin haber creado las condiciones previas. Esto significa un proceso gradual y una priorización de municipalidades.
- Un Plan de Desarrollo Local-integral del Municipio o la Región, sostenible y endógeno, lo cual supone asegurar, por un lado, la participación social y política de ciudadanos y ciudadanas, y por otro la democracia representativa, la gobernabilidad y el desarrollo económico sostenible.

**Por último, la descentralización requiere revelar los encadenamientos o vínculos entre los diferentes niveles de participación y las etapas o fases de los procesos de toma de decisiones, que puedan indicar su grado de orientación democrática. La participación ciudadana ha sido considerada un aspecto fundamental en el desarrollo de los procesos de descentralización a nivel mundial, de tal forma que hoy es imposible concebir un proceso de esta naturaleza que no tenga entre sus componentes principales la apertura de los espacios de participación de la ciudadanía.**

En consecuencia, apoyar el fortalecimiento municipal y la construcción de ciudadanía supone en Guatemala contribuir al proceso de descentralización en el país desde los niveles local-comunitario, municipal y nacional. En tal sentido, el marco legal guatemalteco ya mandata la creación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) y de los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), y un mayor nivel de participación y de funcionamiento de los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE). Sin embargo, los Consejos de Desarrollo no atienden las funciones sustantivas que tienen asignadas, especialmente las relacionadas con la formulación de políticas públicas (incluyendo las de desarrollo urbano y rural que les corresponden por mandato constitucional), del presupuesto de inversión y el control de su ejecución.



## 6. EL PODER LOCAL COMO GARANTE DE DERECHOS CIUDADANOS EN CENTROAMÉRICA.

Los procesos de descentralización son claves para acercar el Estado y los Derechos Humanos a la ciudadanía. En el contexto centroamericano, el buen funcionamiento del ámbito municipal y su articulación con los ámbitos nacionales y regional se han convertido en factores críticos para hacer realidad algunos derechos, en especial los referidos al agua y saneamiento, a la participación ciudadana y a la igualdad de género.

### **Derecho al agua y al saneamiento**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas (en concreto la Meta 10 del Objetivo del Milenio 7) aspiran a **“reducir a la mitad el número de personas en el mundo que carece de acceso a agua potable y servicios de saneamiento básicos”**. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2003) estimó la inversión requerida para poder cubrir en un 50% las necesidades básicas de la población centroamericana en agua potable y saneamiento, en algo más de 3.000 millones de USD, que equivalen aproximadamente al 5,8% del PIB centroamericano.

Los casos más críticos son Honduras y Nicaragua, que requieren de una inversión por habitante de 95 USD, seguido de Guatemala (87,2 USD) y Costa Rica (78,4 USD). Sin embargo, Guatemala es el país que necesita la mayor inversión en términos totales, 1.038 millones de USD (6,3 % del PIB Guatemala). En Centroamérica, de una población estimada en 42.5 millones de personas, existen 9 millones sin acceso seguro y confiable a servicios de agua potable y medios apropiados de disposición de excretas y aguas servidas.

En este contexto, el SICA ha tratado de dar pasos firmes en la institucionalidad regional para coordinar el sector de agua potable y saneamiento, a través de la Red Regional de Agua y Saneamiento de Centroamérica (RRASCA). Esta red dio pie a la constitución del Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS), en el marco del SICA. Este foro está conformado por

las instituciones rectoras del Agua Potable y Saneamiento de la región y busca el ordenamiento del sector con la participación de todos los actores y de la sociedad civil, en el marco de los siguientes ejes estratégicos:

- 1- Apoyo al fortalecimiento del sector de agua potable y saneamiento de los países miembros.
- 2- Apoyo a procesos de reforma legal en ambos sectores.
- 3- Refuerzo de la cooperación horizontal entre los países miembros.
- 4- Estímulo y direccionalidad de la cooperación internacional.
- 5- Establecimiento de lineamientos generales a nivel regional y planes nacionales del sector, con participación de la sociedad civil y equidad de género.

En ese marco se han alcanzado los siguientes logros:

- Aprobación de Plan Estratégico 2007-2015 del sector en Centroamérica y República Dominicana.
- Propuesta para la implementación del Sistema de Información Sectorial a nivel regional.
- Propuesta para la gestión de riesgos y reducción de la vulnerabilidad en sistemas de agua potable y saneamiento para la región.
- Construcción de agendas nacionales relativas a saneamiento, de verificación y elaboración del Plan de Desarrollo para el cumplimiento de los ODM.
- Propuesta para apoyo a la modernización del sector, marcos regulatorios y nuevos modelos de gestión para la prestación de los servicios.

El derecho al agua debe ser analizado desde la perspectiva municipal, como unidad territorial directa que debe asegurar el acceso a un servicio de calidad, y porque muchos marcos legislativos prevén la descentralización de los servicios del agua a los municipios. Ahí juegan un rol clave los servicios municipales responsables de la gestión del agua, las empresas privadas y las organizaciones comunitarias, que en muchas ocasiones tienen una debilidad institucional y carecen de una concepción del servicio del agua como un derecho humano.

En Honduras la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento reformada en el 2008, prevé para 2013 la descentralización de los servicios de la empresa nacional Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) a los municipios. También crea un ente rector y uno regulador del sector. De acuerdo a la Ley, las políticas sectoriales son definidas por el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA), el cual es presidido por el Ministro de Salud. La regulación es responsabilidad del Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS). Sin embargo, las nuevas instituciones no son aún lo suficientemente fuertes, y la descentralización ha sido un proceso lento, como hemos visto. También se carece de una política de financiamiento en el sector.

En algunos países, como El Salvador, los movimientos sociales se han movilizado para asegurar el cumplimiento del Derecho Humano al Agua, con propuestas como:

- Desarrollar procesos informativos y de sensibilización para un mayor reconocimiento y ejercicio del derecho al agua;
- Promover una mayor participación y movilización social que vigile y reivindique el derecho al agua;
- Proponer y presionar porque en El Salvador haya una reforma constitucional que reconozca el agua como un derecho humano.

En El Salvador, en 2006 se introdujo a la Asamblea Legislativa, una propuesta para la Ley General de Aguas, presentada por el Foro Nacional del Agua (integrado por diversas organizaciones de la sociedad civil), sin que hasta la fecha se haya revisado. Mientras tanto, el país continúa enfrentando una creciente problemática relacionada con el agua. Según el informe del PNUD (2006) El Salvador se encuentra al borde del stress hídrico.

De acuerdo a proyecciones del Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), debido al deterioro ambiental, el caudal de los principales ríos del país tiene un promedio de vida de entre 50 y 100 años. Una paradoja siendo El Salvador un país con precipitaciones anuales en torno a los 1.800 mm (tres veces mayores al promedio mundial). Esta situación es resultado de una mala gestión del agua y de las cuencas del país, que se evidencia en la carencia de un marco legal e institucional con el que se proteja, recupere y se distribuya justa y equitativamente el agua, de forma que pueda legarse a las futuras generaciones.

En Nicaragua, los gobiernos locales junto con las asociaciones intermunicipales (AMUNORCHI, AMUNSE etc.) y gremiales como AMUNIC, y con el apoyo de las redes departamentales (articuladas en la RASNIC) deben articular una visión común del derecho al agua y garantizar su acceso. Para ello precisan de una institucionalidad fortalecida, promovida y liderada por INIFOM, como institución sectorial mandatada por la ley de descentralización.

Sin embargo, la institucionalidad se construye en la medida en que los sujetos se empoderan y apropian de sus derechos. En esto intervienen los Gabinetes de Participación Ciudadana (GPC), cuya estructura organizativa, con carteras sectoriales presentes en el nivel comunitario y municipal, podría alentar un proceso de acceso y gestión del derecho al agua con equidad de género y participación ciudadana directa, que incida en el fortalecimiento de la institucionalidad descentralizada. Ello sería coherente con el nuevo modelo de descentralización y participación ciudadana promovido por el Gobierno de Nicaragua.

Guatemala enfrenta el reto de lograr cobertura universal de los servicios de agua potable y aguas residuales, para garantizar el ejercicio permanente del derecho al agua potable y ofrecer servicios de buena calidad. El régimen jurídico del agua no cuenta con una ley general, sino que compete a los municipios prestar, regular y fiscalizar los servicios públicos de agua potable y aguas residuales. El Código Municipal

autoriza a los municipios a prestar estos servicios, así como a concesionar su prestación a terceros, reservándose siempre la facultad de fijar tarifas. Las tasas se han convertido en una verdadera brecha, tanto para mejorar la calidad de los servicios como para superar situaciones de inequidad, precisamente respecto a la población pobre, especialmente la rural.

#### ORGANIZACIONES COMUNITARIAS DE GESTIÓN DEL AGUA EN CENTROAMÉRICA

Comités de Agua Comunitarios en Nicaragua.  
Juntas Administradoras de Acueductos rurales en Honduras.  
Juntas de Agua y Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADESCOS) en El Salvador.  
Comités de Aguas Comunitarios en Guatemala.

### Derecho a la equidad de género

**Promover el derecho a la equidad de género a nivel institucional en la región centroamericana es contribuir a que los países de la región alcancen el cumplimiento del Objetivo 3 de los ODM, que busca “promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer”.**

En el marco de los ODM, el SICA promovió la conformación del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA), que reitera a nivel regional el compromiso de erradicar todas las formas de violencia contra la mujer y de garantizar sus derechos en condiciones de igualdad y equidad, promocionando un enfoque de género que garantice una mayor participación de la mujer en todos los órdenes de la vida regional. Es pertinente que el SICA impulse una estrategia que permita conducir el proceso de integración centroamericano hacia la plena igualdad y equidad de género en la región, considerando la relación directa y proporcional que existe entre pobreza e inequidad de género, inequidad en acceso a la educación y exclusión de la participación ciudadana.

En Nicaragua, la incidencia en el gobierno municipal y en las instituciones descentralizadas sectoriales, debe ser articulada a través de las asociaciones intermunicipales que integran AMUNIC, en alianza estratégica con las organizaciones de mujeres, como por ejemplo la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (RNDDL), el Movimiento Comunal Nicaragüense (que integra a la Asociación de Mujeres Luisa Amanda Espinoza - AMLAE, Movimiento María Elena Cuadra, Colectivo de Mujeres 8 de Marzo y Asociación de Mujeres Municipalistas -actualmente inactiva-), Fundación Mujer y Desarrollo Comunitario -FUMDEC, Colectivo de Mujeres de Matagalpa- CMM, y Movimiento de Mujeres “Flores del Café”, que trabajan para visibilizar y fortalecer la participación ciudadana de las mujeres en el desarrollo económico local y en el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

En algunos países como Honduras, Guatemala y El Salvador existen, como parte del mecanismo de descentralización, las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM). En Honduras, su propósito es implementar la participación activa de las mujeres en el

proceso de descentralización y desarrollo local, a través de la inserción de estas oficinas dentro de la estructura organizativa administrativa de las Corporaciones Municipales. En la actualidad, están funcionando unas 60 OMM (para un total de 298 municipios), distribuidas en diversas regiones del país. En el proceso de creación e implementación de estas oficinas municipales, se procedió al establecimiento de la normativa general a aplicar, con el apoyo de instituciones y ONG que trabajan para y con las mujeres, con la estrategia de lograr su inclusión dentro de la estructura municipal a través de la reforma de La Ley de Municipalidades.

En El Salvador se llaman Unidades de la Mujer, y su mayor obstáculo es la falta de recursos y el desconocimiento del rol que estas unidades tendrán en la gestión municipal. Asimismo, muy pocas municipalidades cuentan con políticas de género, y de facto sólo 21 municipios las han creado. En estos procesos ha sido clave la incidencia de los movimientos de mujeres. Otro mecanismo que las organizaciones de mujeres han tratado de impulsar son los presupuestos municipales.

En Guatemala, la nueva ley de formación de los COCODES y COMUDES, tanto a nivel urbano como rural, requiere por lo menos del 30% de participación femenina en los puestos de liderazgo público. Ello abre la oportunidad para que las mujeres formen parte de las diferentes estructuras comunitarias en puestos de toma de decisión, que hasta ahora habían ocupado sólo hombres.

### **Derecho a la participación ciudadana**

Dos de los instrumentos que conforman el marco jurídico del SICA abordan la configuración del Estado, y de forma indirecta el papel de la ciudadanía. Uno es el Tratado Marco de Seguridad Democrática, que instituyó el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática. Éste apuesta por la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; por la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto; y por el respeto a todos los derechos humanos en los Estados Centroamericanos. El otro instrumento es el Tratado de Integración Social, que regula y organiza el área social del proceso de integración regional. Fue constituido para impulsar la convergencia de las políticas sociales entre sí, y su coherencia con las demás políticas de los Estados miembros. Una de las cinco áreas que conforman el subsector de integración social del SICA es el desarrollo local, cuya representación ejerce la FEMICA.

**El ejercicio de una ciudadanía activa se mide en gran parte en la gestión del desarrollo comunitario y municipal. Casi todos los países de la región cuentan con normativas sobre la participación ciudadana que recogen la dimensión municipal, pero el reto fundamental sigue siendo su aplicación real.**

En Nicaragua, destaca el rol jugado por la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (RNDDL), que integra unos 60 miembros de ONG locales con presencia territorial y vinculadas a la creación de capacidades de liderazgo y gestión municipal, así como miembros individuales interesados en la temática. La Red es un espacio de comunicación e intercambio horizontal entre sus miembros y una expresión de la sociedad civil nicaragüense, cuya identidad se ha construido en un proceso permanente de trabajo y reflexión con las comunidades.

Honduras cuenta con una ley específica, la Ley de participación ciudadana, que lista

una serie de mecanismos ya existentes como los plebiscitos, referendums, cabildos abiertos e iniciativa ciudadana. El plebiscito es un mecanismo vinculante, cuyo resultado es de obligado cumplimiento y debe ser publicado. Según la ley de municipalidades obliga a: "convocar a plebiscito a todos los ciudadanos vecinos del término municipal, para tomar decisiones sobre asuntos de suma importancia, a juicio de la Corporación". La ley establece que la participación ciudadana se fundamenta, entre otros, en el principio de Democracia participativa, aunque no se ha avanzado lo suficiente para hacerlo operativo, y su esquema legal se basa todavía en una estructura muy piramidal de organización, que va desde las Mesas Comunitarias hasta el Foro Nacional de Participación Ciudadana, pasando por los Consejos Municipales y Departamentales.

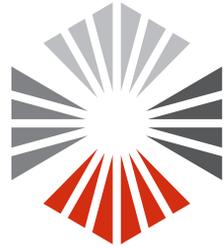
El Salvador carece de una Ley de Participación Ciudadana, a diferencia de Guatemala, Honduras y Nicaragua. En el país la base legal para el ejercicio de este derecho se encuentra en el Código Municipal, que en el proceso de reformas del 2005 eliminó la obligatoriedad de los Cabildos Abiertos, que hasta ese entonces era el principal espacio de participación. En la práctica, los cabildos habían demostrado poca efectividad, ya que se habían convertido en un espacio más para el proselitismo político partidario, en lugar de ser garantes de la participación en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía.

En dicho proceso de reformas se ampliaron los mecanismos de participación: entre ellos, se incorporaron las sesiones públicas del Concejo Municipal, planes de inversión o presupuestos participativos y Comités de desarrollo local. También se reglamentó la Consulta Popular y se dictaron requisitos para otorgar personalidad jurídica a las asociaciones comunales. Además, se mandató a los Consejos Municipales para aprobar ordenanzas de participación ciudadana y transparencia.

Como mecanismo de participación vinculante resalta la Consulta Popular, cuyo resultado (si es mayoritario y si en ésta participa al menos el 40% de los votantes) no puede ser contravenido por el Concejo Municipal. Aunque es un buen mecanismo, tiene limitantes en su ejercicio debido al débil desarrollo de una cultura política. El hecho de que la Consulta Popular solo pueda realizarse por iniciativa del gobierno local, es posiblemente la razón por la cual hasta el momento nunca se haya realizado en ningún municipio del país. Finalmente, otro avance es que en las reformas a la ley del FODES se vincularon las transferencias al municipio con el requerimiento de contar con Planes municipales participativos.

En Guatemala, el marco jurídico promueve la participación ciudadana y de los pueblos indígenas, junto a la política de equidad de género. También se definen a los Consejos de Desarrollo comunitarios, municipales y departamentales, como espacios que permiten la planificación participativa y un mecanismo de negociación de las comunidades con los Gobiernos municipales.

No obstante, existe desconocimiento de ese marco jurídico y aunque se ha avanzado en la concepción del modelo organizativo [que ahora contempla una actuación y representación del nivel local a través de figuras organizativas como los COCODE], éstos se dedican fundamentalmente a promover proyectos de infraestructura y servicios públicos, y los COMUDE a la asignación de recursos para ese tipo de proyectos. La población no tiene aun conciencia suficiente del rol que la Ley les otorga y de las facultades de contraloría social que les asigna.



## 7. APRENDIENDO DE LA EXPERIENCIA: NUEVAS ESTRATEGIAS PARA LAS ONGD ESPAÑOLAS.

Los procesos de descentralización en Centroamérica necesitan de un nuevo impulso, e igualmente la cooperación internacional necesita hacer una revisión de sus instrumentos y enfoques de trabajo para estar a la altura de los nuevos retos. Las ONGD han sido actores importantes en estos procesos, y de cara al futuro es necesario revisar su papel y sus estrategias. *Solidaridad Internacional*, a partir de su experiencia en la zona propone apostar por las siguientes estrategias:

### **1. El apoyo a los procesos de descentralización requiere una estrategia de trabajo multinivel que combine lo regional, lo nacional y lo local.**

En primer lugar, sería necesario construir una visión regional sobre los procesos de descentralización en Centroamérica, aunque el trabajo se centre en lo local. El marco regional puede aportar lecciones, experiencias y alianzas, todos ellos útiles y posiblemente imprescindibles para ayudar a impulsar la agenda municipal dentro de las fronteras de cada Estado. Construir una visión regional con una lectura que se sustente en el contexto nacional, pero que trascienda las fronteras de cada país y preste atención a la inserción de cada Estado en el entorno regional e incluso global, aportaría un nuevo enfoque. Todo ello para poder identificar tendencias, valorar avances y tener una visión estratégica de los procesos sobre los que se pretende incidir.

En segundo lugar, debería hacerse visible el trabajo municipal mediante una agenda de incidencia política a nivel nacional estructurada a través de organizaciones de la sociedad civil socias. Aunque el trabajo sobre la descentralización se realice principalmente a nivel local, una estrategia de esta naturaleza sólo será viable si los vínculos entre lo local y lo nacional son claros y sólidos. Para ello será preciso construir una visión y estrategia país que parta de un detallado análisis de contexto y de actores, y que defina claramente las apuestas de la ONGD y el marco de contrapartes más apto para alcanzarlas.

De esta manera, la articulación local-nacional se vuelve clave. Aunque el área de actuación primordial sigue siendo el espacio local, será imprescindible garantizar vínculos con la agenda nacional mediante alianzas con actores como las Asociaciones de municipios nacionales, mancomunidades u otras expresiones de articulación territorial. Es imprescindible tener presente que el avance de la agenda municipal depende de la voluntad del gobierno nacional, ya que si se ignora esta dependencia, se corre el riesgo de fortalecer una retórica municipal localista, poco conectada con la realidad política de cada país. Se debe garantizar la voluntad política por emprender acciones descentralizadoras en todos los niveles de las administraciones, más allá de que el espacio de acción más inmediato lo constituyan las entidades locales.

Asimismo, sería necesario generar alianzas con actores de la cooperación internacional que puedan tener una voz y capacidad de influencia en el ámbito nacional. Será estratégico crear encadenamientos eficientes, que permitan a las ONGD llegar a múltiples espacios sin tener que estar necesariamente presente en ellos, y que les permita rentabilizar aquellos en los que sí cuenta con una presencia estable.

Finalmente, sería conveniente establecer vínculos con centros académicos, think-tanks u otras entidades y espacios que puedan ayudar a las ONGD a desarrollar un conocimiento más especializado del sector de intervención, aportando insumos específicos según las necesidades.

## **2. La capacidad de interlocución política y complementariedad con los actores locales españoles es un valor añadido de las ONGD españolas.**

La complementariedad con actores de la cooperación descentralizada en España puede ser un factor que permita aumentar el impacto del trabajo de las ONGD. Muchos gobiernos autónomos y entes locales están apostando por dar mayor perfil a su cooperación directa. La mayoría tienen relaciones con gobiernos locales centroamericanos y aunque todavía -salvo excepciones- no tienen una experiencia acumulada en cooperación al desarrollo, sí comparten mandato, agenda e intereses con los gobiernos locales de la región.

Este conocimiento puede ser de gran valor, y complementar perfectamente los esfuerzos de las ONGD en la región. Puede no sólo llenar un vacío de conocimientos (por ejemplo en ámbitos de la gestión municipal que pueda ser pertinente reforzar), sino transformar además su relación con estas instituciones en España en un sentido mucho más estratégico. Puede contribuir también a diversificar las fuentes de financiación de las entidades centroamericanas, creando mejores condiciones para su sostenibilidad. De esta manera se puede lograr la inserción de las intervenciones en programas de mayor amplitud garantizando su complementariedad y evitando el abordaje de acciones puntuales, desvinculadas de iniciativas más amplias de desarrollo.

Esta apuesta coincide además con una reflexión que algunos organismos ya están haciendo sobre la necesidad de dar coherencia y buscar complementariedades entre su cooperación directa y la que hacen a través de ONGD. Actores clave aquí serían la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), las Agencias de cooperación de las comunidades autónomas y los Fondos de Cooperación, en primer lugar. También valdría la pena observar la evolución del Programa Municipia, con objeto de buscar una coordinación con él si llegara a eclosionar.

En este sentido, y teniendo en cuenta que, como hemos visto, los fondos procedentes de la cooperación suponen una de las fuentes principales de financiación de las municipalidades, sería necesario tender hacia una mayor predictibilidad de los mismos para facilitar los procesos de planificación municipal.

### 3. La apuesta por las mancomunidades para liderar un desarrollo local más equitativo y eficiente.

**Solidaridad Internacional** ha facilitado en Honduras el proceso de constitución y fortalecimiento de la Mancomunidad de Colosuca, conformada por cinco municipios lencas (Gracias, San Marcos Caiquín, San Manuel Colohete, San Sebastián y Belén). La Mancomunidad se ubica en el centro del departamento de Lempira, occidente del país, un territorio con una extensión de 1.200 km<sup>2</sup> y aproximadamente 70.000 habitantes. En el marco de este proceso:

- Se han fortalecido las Unidades Municipales Ambientales en los municipios de la mancomunidad, para llevar a cabo el ordenamiento territorial y el manejo ambiental.
- Se han fortalecido las capacidades de los municipios para gestionar el catastro.
- Se ha incorporado la cuestión de la conservación del patrimonio en las agendas municipales, contando con inventarios de bienes.
- Se han creado las Comisiones de Transparencia como expresión municipal y mancomunada que facilita la identidad, la participación y la apropiación por parte de la ciudadanía.

Las mancomunidades son un mecanismo que permite la descentralización de políticas y la prestación de servicios sociales básicos de manera equitativa y eficiente. Se entiende por mancomunidad la corporación y entidad legalmente constituida por una agrupación de municipios con intereses, obligaciones o fines comunes.

Las mancomunidades o asociaciones de municipios comienzan a conformarse en la década de los años 90 en toda Centroamérica y son uno de los procesos que más apoyo ha recibido de la cooperación internacional, especialmente desde la perspectiva de la modernización administrativa y tributaria de los municipios y el acceso y gestión del agua.

La experiencia demuestra que para resultar operativas, las mancomunidades no deben ser inducidas desde el Gobierno Central, aunque si incentivadas, de manera que el asociacionismo municipal esté basado en un interés común definido de manera participativa. La mayor parte de los municipios de la mancomunidad deben presentar una situación socioeconómica de partida semejante, para reducir las posibles tensiones en el acceso a determinados recursos. Asimismo, es clave contar con la voluntad política de los decisores y con la participación de la ciudadanía en el proceso, asegurando que las iniciativas que lleven a cabo sean prioritarias para ella.

La mancomunidad ha de contar con un objetivo claro y una planificación de sus acciones, procurando tener o aspirar a un presupuesto propio y a unos órganos de gestión igualmente propios y diferenciados que poseen los municipios participantes. Así, se debe contemplar el diseño de herramientas que permitan la sostenibilidad de la mancomunidad: por una parte, potenciar el trabajo con mancomunidades desde sus propios planes estratégicos, favoreciendo su puesta en marcha. Y por otra, iniciar un trabajo paralelo de participación ciudadana en el ámbito de las mancomunidades, aprovechando la existencia de leyes de participación ciudadana en el país en caso de existir.

La mancomunidad ha sido y es un instrumento válido para el desarrollo de las municipalidades asociadas, especialmente en los ámbitos de las finanzas municipales, el ordenamiento territorial y medio ambiente, infraestructuras sociales básicas (agua y saneamiento, salud y educación). Sin embargo, aún queda como reto que este modelo genere procesos de desarrollo local participativo y equitativo en su ámbito territorial.

#### **4. La participación ciudadana local es clave para la construcción de Estado**

Se entiende la participación ciudadana como factor de democratización del espacio municipal, que implica al conjunto de actores presentes en el territorio, incluyendo a la sociedad civil organizada, los gobiernos municipales y las entidades del sector privado.

La existencia de marcos legales que permitan o favorezcan la participación ciudadana no es suficiente para que la ciudadanía se implique en procesos de participación relevantes. Los actores sociales tienen que afrontar el reto de pasar en algunos casos de una participación tradicional a una participación estructurada, y sentar así las bases para una articulación entre ellos, avanzando hacia un proceso de construcción de ciudadanía y de ejercicio de derechos. Asimismo, es necesario trascender el liderazgo personalista que muchas veces existe, pues el desarrollo es algo colectivo, no individual. Así pues, los incentivos que deben acompañar a las acciones de fortalecimiento de las organizaciones y municipalidades, deben ser colectivos.

De esta manera se garantizará que el impulso a la descentralización sea motivado desde las propias instancias nacionales y locales, reforzando impulsos endógenos que facilitan el ejercicio de unas competencias y /o la prestación de un servicio a la población.

Asimismo, es necesario incluir en la agenda de la participación tareas de impulso de elementos que habitualmente no son abordados desde las instancias locales, como la incorporación del enfoque de género y del enfoque de derechos.

**El papel de las ONGD debe ir orientado a crear las condiciones posibles para que la ciudadanía pueda organizarse de manera efectiva y aprovechar los espacios de participación en lo local.** Para ello es necesario, en primer lugar, invertir en la creación de capacidades mediante estrategias formativas de efecto multiplicador como la formación de formadores, y orientadas a la acción como “aprender haciendo”.

El desarrollo de capacidades institucionales en el espacio local deberá hacerse tanto en el ámbito de la administración municipal como desde la ciudadanía en su papel de actores primarios de cambio. Se debe tener como referencia el marco jurídico

legal existente que ampara el proceso de descentralización, así como los derechos a la participación ciudadana y a la igualdad de oportunidades.

En segundo lugar, es necesario fortalecer el tejido asociativo existente y sus estructuras o impulsar, allá donde exista suficiente liderazgo y compromiso, nuevas estructuras asociativas. La organización de la población debe surgir como una necesidad o demanda propia, a partir de procesos de toma de conciencia y formación en derechos y no limitarse a ser un instrumento para dar seguimiento a componentes de un proyecto. En su lugar, debe concebirse como el elemento clave para la generación de procesos de desarrollo liderados por la propia población. También es necesario potenciar la participación ciudadana, dotando a las organizaciones comunitarias de herramientas para desarrollar procesos efectivos de incidencia y contraloría social, que favorezcan su implicación activa en la gestión municipal. Por último, se debe partir de la construcción de ciudadanía desde un enfoque de derechos y vinculada a los sectores de intervención, así como fortalecer la organización, de tal forma que la población esté en capacidad de gestionar políticamente sus demandas y necesidades.

En tercer lugar, el fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana estará articulado con los procesos de planificación comunitaria y municipal. Los procesos de planificación comunitaria, como ejercicio de empoderamiento local, han contribuido de forma determinante a la generación de liderazgos locales, al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las estructuras comunitarias y a la definición de prioridades, y han aportado instrumentos de negociación con la municipalidad. Por ello, se hace necesario proyectar el trabajo de las asociaciones hacia su involucración en procesos de participación ciudadana abiertos, mediante la aplicación de herramientas de diagnóstico y planificación comunitaria en una primera fase.

En una segunda fase se hace pertinente traducir los ejercicios de planificación comunitaria en una participación más sustancial en la planificación municipal. Las municipalidades deben ser actores clave en este planteamiento, como promotoras del desarrollo local. Para evitar la excesiva politización de los proyectos, sería interesante actuar de forma simultánea con organizaciones de la sociedad civil y con municipalidades, presentando incentivos adecuados, que favorezcan los efectos de este tipo de intervenciones al limitar los riesgos causados por los cambios fruto de resultados electorales. Si bien se actúa en entornos con fuerte componente político, se debe intentar adoptar perfiles técnicos y ofrecer incentivos “no ideologizados”.

Ambos niveles de planificación, comunitaria y municipal, deben ir acompañados de asesoría técnica permanente de las organizaciones ciudadanas, así como de incentivos claros a la participación de la población como colectivo, y no sólo como individuos líderes de esos procesos.

Por otra parte, las ONGD afrontan mayores dificultades de medición de objetivos cuando se trabaja en ámbitos más intangibles, como la participación ciudadana. En este sentido es necesario un esfuerzo adicional por poner en marcha procedimientos que faciliten el seguimiento y la evaluación de los resultados e impactos de este trabajo, mediante la utilización de metodologías innovadoras y participativas.

Como estrategias a llevar a cabo, destacan:

a) Generación de capacidad de interlocución y negociación de las organizaciones de la sociedad civil, para lo cual será necesario incidir en:

- Facilitar el acceso a la información pública para mejorar el conocimiento de la realidad, desde la realización de análisis propios que permitan construir propuestas de cambio oportunas.
- Promoción de la formación política dirigidas hacia la creación de movimientos sociales o la generación de nuevos liderazgos.
- Creación de capacidades de posicionamiento público, para que la opinión construida se pueda posicionar públicamente.

b) Apoyar la creación de mecanismos de auditoría social y rendición de cuentas para incidir en las políticas públicas.

c) Reforzar la capacidad de las organizaciones de trabajar con otros: alianzas y articulación con otras redes y espacios ciudadanos que refuercen el impacto y la eficiencia de sus acciones.

d) Orientar la participación ciudadana a la definición de prioridades de inversión de los Planes de Inversión Municipales (Presupuesto Municipal Anual), así como en los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal. El reto es abrir un espacio para la participación de los diversos actores sociales locales en el proceso de definición de prioridades municipales, pues ésta es la principal muestra de compromiso de la administración local con la sociedad.

## 5. Del apoyo a la gestión de servicios sociales al ejercicio de derechos ciudadanos en lo local.

Es importante que el trabajo de las ONGD se centre en áreas que sean relevantes para el desarrollo humano sostenible nacional y local, en consonancia con las estrategias nacionales de desarrollo para que de esa manera las acciones resulten pertinentes, coherentes y viables. Pero ello debe llevarse a cabo en un marco que garantice los servicios sociales públicos y el ejercicio de los derechos económicos y sociales. Por eso **es necesario desarrollar capacidades en la ciudadanía como titulares de derechos, así como entre las autoridades locales como garantes para el ejercicio de dichos derechos.**

La corresponsabilidad comunitaria se viene consolidando gradualmente, en la medida en que de la misma comunidad surgen los mecanismos de gestión administrativa y de manejo sostenible de los sistemas y de regulación de algunos servicios sociales, como el recurso agua. Esto se potencia también a medida que las municipalidades abren los espacios de participación democrática y los pobladores se insertan en la gestión de sus obras. A partir de ahí se está en posición de articular un trabajo efectivo desde el enfoque de derechos para asegurar la garantía de los derechos sociales a nivel local.

En ocasiones, las acciones implementadas por las ONGD alcanzan resultados muy discretos en cuanto al nivel de concienciación y apropiación de derechos por la población. Por ejemplo, en el caso del derecho al agua, suele asumirse con mayor fuerza el proceso de formación focalizado en crear las capacidades técnicas, de gestión del recurso hídrico (manejo y protección de fuentes, calidad, cloración, etc.), asumiendo que la creación de alianzas con otros actores y las experiencias en los temas de derechos sustentarían este abordaje. Por lo tanto, de cara al futuro es fundamental abordar el trabajo desde los dos puntos de vista: la formación de capacidades técnicas y el ejercicio de derechos, vinculando el trabajo de participación ciudadana con el realizado en servicios sociales básicos.

En este sentido, es importante plantear incentivos a corto y medio plazo para que la población participe en los grupos y asociaciones comunitarias en una primera instancia, y en las instituciones públicas a continuación. En este caso, el acceso al agua potable se muestra como un incentivo muy poderoso a la participación, constituyéndose en una especie de medio y fin: el incentivo de acceso al agua es un medio para participar en las instituciones, lo que a su vez es una forma de acelerar el acceso al agua. Así, parece que se han dado algunas de las condiciones necesarias para que el fortalecimiento de las instituciones municipales y los procesos de descentralización acerquen los servicios a la ciudadanía, haciéndole sujeto de sus derechos.

Asimismo, es necesario contar con algún sistema que le permita “medir” la pertinencia y el efecto de las medidas de acompañamiento a la puesta en marcha de servicios municipales. Si se acepta que la infraestructura es condición necesaria pero no suficiente para el acceso y la operación del servicio municipal, ¿qué otro tipo de acciones de acompañamiento son necesarias?, ¿cuál es su coste “aceptable”?, ¿es la organización capaz de articular algún procedimiento, conjunto de medidas, manera de proceder, para ofertar ese acompañamiento de una manera eficiente?, ¿podemos avanzar en la resolución del problema de la atribución en este tipo de intervenciones?

La transversalización del enfoque de derechos como eje fundamental en los procesos de formación y de organización comunitarios presenta actualmente avances discretos. Es necesario darle un impulso con nuevas metodologías y un seguimiento más exhaustivo. Existe un riesgo de que la continuidad de las acciones impulsadas, al no fortalecerse suficientemente una visión basada en el derecho al agua, a la participación ciudadana y a la equidad de género, queden sujetas a los cambios políticos de las autoridades municipales que asumen las administraciones o corporaciones. De ahí la importancia de promover el marco legal de una política pública de agua y saneamiento, por ejemplo.

## **6. En el marco de la descentralización en Centroamérica deberían abordarse más directamente los Derechos de las mujeres y su posición de subordinación en las relaciones de género.**

Aunque el discurso de género se maneje en la mayoría de las ONGD, su aplicación práctica requiere una revisión en profundidad. **En el marco de la transversalización de género en los proyectos, es clave incentivar e impulsar de forma conscientemente dirigida la participación de las mujeres y su acceso a espacios organizativos, a recursos destinados a obras comunitarias de agua y saneamiento, así como a espacios de información y sensibilización sobre su derecho a no ser violentadas.**

Pero la experiencia muestra que esto no es suficiente para favorecer un proceso de empoderamiento femenino ni la emergencia o capitalización de liderazgos, desde una perspectiva que contribuya a transformar las relaciones de poder actuales. Desde un primer momento han de iniciarse procesos de reflexión sobre el papel y las capacidades de las mujeres.

El trabajo con equidad de género se ha desarrollado en gran medida desde la formación y capacitación a las mujeres, lo que ha posibilitado interesantes logros a nivel individual (mejora de autoestima, reconocimiento de sus derechos, mejora de su capacidad de expresión en público, etc.) pero resulta difícil, como así se señala en las sistematizaciones realizadas, encontrar beneficios en la reducción de la brecha de género desde el ámbito colectivo. De esta manera, las acciones formativas y de sensibilización no suelen producir el suficiente impacto en el logro de la equidad de género en las acciones llevadas a cabo.

### **7. Potenciar el trabajo en red a través de "plataformas y agrupaciones" de organizaciones formales o informales para el Desarrollo Local.**

Son numerosas las dificultades para mantener grupos y colectivos organizados como medio de participación en las instancias de desarrollo son muchas, especialmente cuando los individuos no perciben los beneficios inmediatos de su propia participación. Acompañar estos procesos de fortalecimiento de la comunidad con pequeños incentivos en forma de infraestructuras comunitarias, acceso al agua, acceso al crédito, elaboración de propuestas para otros financiadores, etc., parece mostrarse como una estrategia válida para mantener el interés en la participación.

## NOTAS

1 La Fundación Española para la Cooperación **Solidaridad Internacional (SI)** es una ONGD constituida en Madrid en 1986, que se define como profesional, progresista, laica y plural, abierta al diálogo y a la participación de quienes luchan por un mundo más solidario, equitativo, justo y pacífico. Cuenta con representaciones en países en vías de desarrollo gestionadas por cooperantes y personal local. Estas representaciones están en: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Haití, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Líbano, Argelia, Territorios Palestinos, Jordania, Mauritania y Senegal.

2 El informe "Estado de la región 2008" no se entrega al optimismo en su pronóstico sobre la integración centroamericana: "La pregunta, sin embargo, es por qué países que históricamente han estado centrados en sus intereses de corto plazo, nacionales o incluso más específicos, habrían de cooperar con la implementación de una propuesta regional. En otras palabras, cuáles serían las razones por las que países que históricamente han sido indisciplinados en lo que concierne a las acciones de carácter regional, y que han aprovechado la primera oportunidad para desertar a fin de obtener ventajas sobre sus vecinos, encontrarían necesario y deseable modificar sus patrones de conducta." La sola respuesta que se apunta es que este parece el único camino posible.

3 Oxfam America, Programa regional en Centroamérica.

4 El Comité Consultivo se define como "un órgano de la sociedad civil, independiente y autónomo, convocado para fortalecer la integración, el desarrollo y la democracia". Ver mas detalles en: [www.sica.int/ccsica](http://www.sica.int/ccsica).

5 Illan Sailer, JC. Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional. FIAPP-IUDC, 2006.

6 Datos corresponden al periodo 2002-2005. Fuente: Estado de la región 2008.

7 Illan Sailer, JC. Op. cit

8 Banco Mundial, PNUD y agencias bilaterales como USAID, GTZ y en menor medida la AECID, entre muchas otras.

9 Con la aprobación y puesta en vigencia del reglamento del Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica, de la reforma a la Ley de Municipios, y de las leyes de Régimen Presupuestario Municipal, de Transferencias Presupuestarias a los Municipios, de Participación Ciudadana, de Carrera Administrativa Municipal, de Catastro, y de Solvencia Municipal, entre otras.

10 Ley General de Catastro Nacional (2005), la ley de Régimen Presupuestario Municipal, 376 (2001) y la Ley de transferencias presupuestarias, Decreto 466 (2003).

11 Roger Bonilla, Director de Cooperación Externa de INIFOM. Proceso de entrevistas realizadas en el marco del proceso de sistematización y definición de estrategia de fortalecimiento municipal de **Solidaridad Internacional**. Diciembre 2009.

12 Fuente: Proceso de entrevistas en el marco de la definición de la estrategia de fortalecimiento municipal de SI. Coincidencias entre actores entrevistados : CDC, GTZ y AECID, Diciembre 2009.

## ANEXOS

### Anexo 1: Características generales de las intervenciones objeto de sistematización.

A continuación se incorpora una tabla que resume algunas características de las sistematizaciones revisadas y, por tanto, de las intervenciones objeto de este informe. Son las siguientes:

Nombre del Proyecto	Socios	País y área de intervención	Ejes de trabajo	Periodo de ejecución	Modalidad de ejecución	Objetivo de la intervención
Constitución y fortalecimiento de la Mancomunidad de Colosuca	Fondo Hondureño de Inversión Social	Honduras (Municipios de Gracias, San Marcos, Caliquín, San Manuel Colohete, San Sebastián y Belén)	Fortalecimiento municipal	2001-2009	Directa entre 1998-2007. A partir de 2008 a través de organizaciones locales-contrapartes	Apoyar la creación y el desarrollo del modelo de mancomunidad que permita a los municipios que forman parte del mismo llevar a cabo proyectos de mayor impacto para su población.
Fortalecimiento de la participación ciudadana activa con enfoque de equidad de género y generacional en el Municipio de Managua, Distrito VI	Centro de Derechos Constitucionales	Nicaragua Distrito VI, Municipio de Managua	Participación ciudadana	2005-2007	A través de organizaciones locales	Fortalecer los procesos de participación para el ejercicio de la ciudadanía activa con equidad de género.
Desarrollo integral en 13 comunidades a través de procesos educativos y de transformación de las relaciones de género	Fundación de Educación Popular CIAZO	El Salvador Municipios de Santiago de María, Tecapán y Berlín	Participación ciudadana	2004-2008	A través de organizaciones locales	Incrementar las capacidades locales que permitan la resolución de las necesidades identificadas como prioritarias, por trece comunidades de los Municipios identificados, con énfasis en la transformación de las relaciones de género.
Acceso sostenible a agua potable y saneamiento, y apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad de los municipios de San José Chacayá y San Antonio Palopó	Municipalidades de San Antonio Palopó, San José Chacayá y San Andrés Semetabaj	Guatemala, Municipios de San Antonio Palopó, San José Chacayá y San Andrés Semetabaj	Fortalecimiento municipal	2005-2009	A través de organizaciones locales (alcaldías)	Contribuir a procesos de poder local a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales y municipales para la gestión integral del recurso hídrico y el saneamiento, con énfasis en el tema de la equidad de género y la promoción del derecho al agua y el saneamiento.
Fortalecimiento institucional y comunitario en agua y saneamiento, para el municipio de San Antonio Palopó						
Gestión participativa del agua y saneamiento en los municipios de San Antonio Palopó y San Andrés Semetabaj, en el departamento de Sololá, Guatemala						

### Anexo 2: Informe Estado de la Región 2008

Centroamérica: superficie, población y número de municipios según país. CIRCA 2005

País	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población en miles	Número municipios	Densidad promedio por municipio	Cantidad promedio de habitantes por municipio (en miles)
<b>Total</b>	<b>361.833</b>	<b>32.567</b>	<b>1.045</b>	<b>283,75</b>	<b>31,5</b>
El Salvador	21.041	6.991	262	587	27
Guatemala	108.889	13.019	332	309	39
Honduras	112.492	7.367	298	86	24
Nicaragua	131.832	5.523	153	153	36

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Estado de la Nación, 1999.

## Centroamérica: municipios según nivel de desarrollo humano.<sup>a</sup> 2000-2005

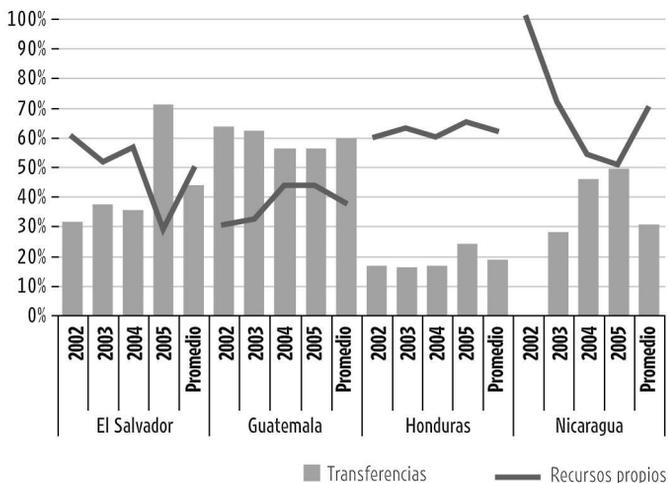
País	IDH alto <sup>b/</sup>	%	IDH medio-alto	%	IDH medio-bajo	%	IDH bajo	%	Total	%
El Salvador	5	2	152	58	105	40	0	0	262	100
Guatemala	5	2	68	21	208	63	50	15	331	100
Honduras	0	0	53	18	236	79	9	3	298	100
Nicaragua	1	1	41	28	78	53	27	18	147	100
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>314</b>	<b>31</b>	<b>627</b>	<b>59</b>	<b>86</b>	<b>9</b>	<b>1.038</b>	<b>100</b>

a/ Los índices de desarrollo humano no son comparables entre países, debido a que se utilizan metodologías distintas para su cálculo en cada caso.

b/ Categorías de desarrollo humano: alto: 0,800-1, medio-alto: 0,651-0,799, medio-bajo: 0,501-0,650, bajo: menor o igual a 0,500.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos elaborados por las oficinas del PNUD en los países de la región.

## Centroamérica: transferencias estatales y recursos propios de las municipalidades como porcentaje de los ingresos municipales totales. 2002-2005



Fuente: Elaboración propia con base en González, 2007b.

### Anexo 3: Informe Estado de la Región 2008 - Tablas sobre Descentralización.

#### Centroamérica: actores de la legislación municipal. 1999-2007

	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
<b>Comisión legislativa</b>	Comisión de Asuntos Municipales	Comisión de Asuntos Municipales, Comisión de Descentralización y Desarrollo	Comisión de Asuntos Municipales 1 y Comisión de Asuntos Municipales 2	Comisión de Población, Desarrollo y Municipios
<b>Actores con iniciativa de ley</b>	Diputados y Poder Ejecutivo	Diputados, Poder Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia, Universidad de San Carlos y Tribunal Supremo Electoral	Diputados, organismos del Poder Ejecutivo	Diputados, Presidente de la República, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, consejos regionales autónomos, concejos municipales, diputados del Parlacen y los ciudadanos
<b>Otros actores</b>	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, Red para el Desarrollo Local, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	Comisión de Participación de los Acuerdos de Paz, organizaciones sociales y apoyo de la cooperación internacional	Asociación de Municipios de Honduras, sociedad civil	Asociación de Municipios, Red por la Democracia y el Desarrollo Local

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2007c.

## Centroamérica: principales reformas a la legislación municipal. 1999 - 2007

País	Reformas o leyes aprobadas (1999-2007)	Leyes conexas	Reformas pendientes
Guatemala	Reformas al Código Municipal (competencias, organización, transparencia, participación y asociativismo) (2002)	Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002) Reforma a la ley del impuesto al valor agregado (2002) Ley en materia de antejuicio (2002) Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (2002) Ley de probidad y responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos (2002) Ley de Desarrollo Social (2001) Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (2004) Ley del Registro de Información Catastral (2005) Ley de Registro Nacional de Personas (2005)	Código Tributario Municipal Ley de Servicio Civil Municipal Reformas al Código Municipal Modificaciones a la Ley del Registro Nacional de Personas y a la Ley del Registro de Información Catastral
Nicaragua	Régimen presupuestario municipal (2001) Ley de transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua (2003) Ley de Solvencia Municipal (2003) Ley de Carrera Administrativa Municipal (2004) Ley de Contrataciones Municipales (2007)	Ley Electoral (2000) Ley de Participación Ciudadana (2003) Ley de Regulación de Zonas Costeras (2003) Ley General de Catastro Nacional (2005)	Reglamentación de la Ley General de Catastro Nacional Ley sobre los registros públicos de la propiedad inmueble mercantil Ley de Urbanismo
El Salvador	Reformas al Código Municipal (competencias, transparencia, participación y asociativismo) (2005) Aumento del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (Fodes) (2005) Reformas a la Ley General Tributaria Municipal (2006) Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal Ley de la Carrera Administrativa Municipal (2006)	Reformas a la Ley de Adquisiciones y Compras de la Administración Pública (2005) Ley de Turismo (2005) Ley de Ética Gubernamental (2006)	Ley de ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños Ley Marco de Descentralización Ley de Participación Ley del Banco Municipal de Desarrollo
Honduras	Reformas al Código Municipal (2000) Ordenamiento territorial (2003)	Ley de Policía y Convivencia Social (2001) Ley marco del sector de agua potable y saneamiento (2003) Ley del Notario (2005) Participación ciudadana (2006) Ley de exoneración tributaria municipal (2007)	Ley de Finanzas Municipales Ley de Servicio Civil Municipal Reformas a la Ley de Municipalidades Reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2007b.

## Centroamérica: mecanismos e instancias de participación ciudadana a nivel local.

<b>País</b>	<b>Mecanismo</b>
<b>El Salvador</b>	Cabildo abierto Consulta popular Consulta vecinal sectorial Planes de inversión participativos Sesiones de concejos municipales Comités de desarrollo local Consejos de seguridad ciudadana Presupuesto de inversión participativa Comités de transparencia municipal
<b>Honduras</b>	Plebiscito Referéndum Cabildo abierto Consejos de desarrollo municipal y departamental Comisiones de transparencia Mesas comunitarias de participación ciudadana Plebiscito para la creación de municipios
<b>Guatemala</b>	Consultas vecinales Cabildo abierto Sesiones de concejo municipal Audiencias Consulta para la formulación del presupuesto Consejos municipales de desarrollo Consejos comunitarios de desarrollo Asambleas comunitarias Consejos asesores indígenas Mecanismos consuetudinarios Elección/nominación de alcaldes comunitarios
<b>Nicaragua</b>	Cabildos municipales Consulta ciudadana Comités de desarrollo departamental Comités de desarrollo municipal Consejos de desarrollo municipal Asociaciones de pobladores Elaboración de la estrategia de desarrollo y el plan de inversión

## Centroamérica: distribución relativa de las modalidades de interacción ciudadana con las municipalidades. 2006

<b>Interacción con municipalidades</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
No tramita ni participa en nada	53,4	62,6	60,8	59,5
Solo tramita	25,9	20,6	12,5	19,5
Solo peticiona	2,8	3,0	4,8	4,0
Solo asiste a reuniones	4,2	3,0	9,2	5,0
Tramita y asiste a reuniones	4,4	1,7	3,9	3,0
Tramita y peticiona	5,4	6,6	3,4	5,1
Asiste a reuniones y peticiona	1,1	0,7	1,8	1,3
Tramita, asiste a reuniones y peticiona	2,9	1,9	3,7	2,7
Total	100	100	100	100
Casos	1.487	1.354	1.467	1.382

Fuente: Vargas, 2007, con base en Universidad de Vanderbilt, 2006.

### Anexo 4: Base legal de los municipios en Centroamérica.

<b>Categoría</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Nicaragua</b>
<b>Constitución Política</b>	1986 Reforma 1994	1982	1983	1987 Reformas 1995, 2000
<b>Código Municipal</b>	Código Municipal 1988	1990, Reformas 1991 (dos), (1995), (1997)	Código Municipal 1986	1988 y Reforma 1997
<b>Participación</b>	Ley de Consejos de Desarrollo 1987	Ley de municipalidades (1990)	Código Municipal 1986	Ley 40 (1988) y sus reformas(1998)
<b>Ordenamiento Territorial</b>	Ley Preliminar de Regionalización (1987)	Ley General de Ambiente (1993)	Ley de Medio Ambiente 1998 y Ley de Desarrollo y Ord. AMS 732, 1993.	Leyes de propiedad 85 y 86 (1990), 209 (1995) y 278 (1997).
<b>Instituto de Fomento Municipal</b>	Ley Orgánica 1957	No existe	1988 (ISDEM)	1989 (INIFOM)
<b>Impuestos locales</b>	Reforma IUSI 1994	Ley municipalidades (1990) Impuestos locales	Código Municipal 1986	IBI, 1995
<b>Transferencias</b>	Aporte constitucional 1986 (7%) Reforma 2004 (10%)	Ley municipalidades (1999) 5%	FODES 2% (1988) y Aumento a 6% (1998)	Ley 466 (2003)
<b>Limite de autonomía y descentralización</b>	Prohibición de aportes constitucionales	Incumplimiento 5% de transferencia	Concejos municipales no plurales, carece de impuesto territorial	Confusión competencial
<b>Contratación Municipal</b>				Ley de contrataciones municipales (622, 2007)

Fuente: Elaboración Juan Alberto González Jacobo, 2008.

## AGRADECIMIENTOS

Este documento es resultado de un proceso que ha contado con el apoyo de diversos actores: Fundación ICO, entidad responsable de la cofinanciación de este proceso, Mancomunidad Colosuca (Honduras), Centro de Derechos Constitucionales (Nicaragua), Fundación de Educación Popular CIAZO (El Salvador), Municipalidades de San Antonio Palopó, San José Chacayá y San Andrés Semetabaj (Guatemala), así como las Oficinas Técnicas de Cooperación de los cuatro países.

**Solidaridad internacional** agradece especialmente la colaboración de todos estos agentes, al igual que la del resto de organizaciones que han participado en el proceso de sistematización de experiencias y en la elaboración de la estrategia de intervención de **Solidaridad Internacional** en Centroamérica.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons. Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar la obra original con finalidades comerciales.

