

N°.32

Cuadernos Centroamericanos del ICAP

**¿HACIA UN NUEVO FUTURO DE LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES EN CENTROAMERICA, PANAMA Y
REPUBLICA DOMINICANA?**

**Reformas para una agenda social y reactivación
económica más inclusiva**

Caryl Alonso Jiménez

Abril, 2021

San José, Costa Rica

**¿HACIA UN NUEVO FUTURO DE LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES EN CENTROAMERICA, PANAMA Y
REPUBLICA DOMINICANA?**

**Reformas para una agenda social y reactivación
económica más inclusiva**

Autor

Caryl Alonso Jiménez

Abril, 2021

San José, Costa Rica

*Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores,
por lo que no representan la postura del Instituto Centroamericano de Administración
Pública.*

351.9

A454 **Alonso Jiménez, Caryl**

¿HACIA UN NUEVO FUTURO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN
CENTROAMERICA, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA?

Reformas para una agenda social y reactivación económica más inclusiva
– San José, C.R.: ICAP, 2021.

83 p. – (Cuadernos Centroamericanos del ICAP; 32).

ISBN: 978-9977-20-147-4

1- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2- GOBIERNOS LOCALES
3- CENTROAMERICA 4- PÁNAMA 5- REPUBLICA DOMINICANA
I. Título II Serie

CUADERNOS CENTROAMERICANOS DEL ICAP

No. 32: Abril, 2021

- ◆ Director
Ramón Rosales Posas, hondureño, Director Interino del ICAP.
 - ◆ Editor
Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
 - ◆ Comité Editorial
Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión del ICAP
María José Castillo Carmona, costarricense, Gerente Técnica del ICAP.
Oscar Quesada Madriz, costarricense, Coordinador del Asistencia Técnica, del ICAP
 - ◆ Coordinación Programa Editorial
Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión del ICAP
 - ◆ Asistente del Programa Editorial
María José Elizondo Solís, costarricense, Gestora de proyectos, Coordinación de Investigación y Extensión.
Valeria Calvo Chaves, costarricense, Encargada, Centro de Recursos de Información para los Aprendizajes, ICAP.
- *****
- Los Cuadernos Centroamericanos del ICAP están abiertos a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública y de la Integración Regional en Centroamérica.
 - Esta publicación es editada cada tres meses, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental y de la Integración al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
 - Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
 - Los Cuadernos permiten la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
 - Este producto ha sido publicado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de noviembre del 2020, en San José, Costa Rica.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ICAP

Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Teléfono: (506) 2234-1011 / 2225-4616

Centro de Programas de Posgrado: (506) 2253-4059 / 2253-2287

Correo electrónico: info@icap.ac.cr

Facebook: <https://www.facebook.com/ICAP1954>

Twitter: https://twitter.com/icap_1954

Esta es una nueva publicación del Instituto en el Marco de la Política Editorial del ICAP. Puede revisar otras publicaciones del Programa Editorial en nuestra página web: www.icap.ac.cr

“Los gobiernos locales, como gobiernos democráticos territoriales, de nuevo por si mismos o asociados, tienen una competencia genérica e insoslayable: cualquier asunto, incidencia, problema o preocupación que afecta al territorio municipal y sus habitantes, es de incumbencia del gobierno municipal.”

Daniel García, Vivian Chacón
¿Y para cuando los bienes públicos? 2018.

Tabla de contenido

Lista de tablas.....	x
Presentación.....	xi
Prólogo.....	xiii
Índice de siglas.....	xvii
I. El contexto actual de la descentralización.....	4
1. Tres décadas de modernización y reforma del Estado.....	5
2. El balance de las reformas estatales y las reformas municipales.....	6
3. El debate de los avances y los alcances en la región.....	8
3.1 La descentralización en Guatemala.....	9
3.2 La descentralización en El Salvador.....	11
3.3 La descentralización en Honduras.....	13
3.4 La descentralización en Nicaragua.....	15
3.5 La descentralización en Costa Rica.....	17
3.6 La descentralización en Panamá.....	19
3.7 Descentralización en República Dominicana.....	21
II. Indicadores para medir el buen gobierno local.....	23
1. Los enfoques de medición y sus implicaciones.....	23
2. Entre la medición de la eficiencia y la calidad de la gestión.....	25
3. Las experiencias de las mediciones de gestión.....	25
3.1 Guatemala.....	25
3.2 El Salvador.....	28
3.3 Nicaragua.....	31
3.4 Costa Rica.....	33
III. Buenas prácticas de gestión municipal en la región.....	35
1. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.....	36
1.1. Guatemala.....	36
1.2. El Salvador.....	40
2. Inclusión social, pueblos indígenas y mujeres.....	41
2.1. Guatemala.....	41
2.2. Nicaragua.....	44
3. Desarrollo económico local.....	45

3.1. El Salvador.....	45
4. Seguridad humana.....	47
4.1. República Dominicana	48
4.2. El Salvador.....	48
IV. Retos del gobierno municipal	51
1. Alinear políticas globales, nacionales y territoriales.....	51
1.1 Pactos y agendas hacia prioridades globales y políticas nacionales.	52
1.2 Políticas nacionales y su despliegue territorial.	52
2. Autonomía municipal y fortalecimiento de capacidades institucionales y tributarias	52
3. Participación ciudadana, confianza y credibilidad.....	53
4. Transparencia y rendición de cuentas	54
5. Desarrollo rural integral, agenda pendiente del municipio	54
6. Equidad y género.	55
7. Migraciones.....	56
8. Riesgos ambientales y seguridad ciudadana	58
V. Recomendaciones para la agenda municipal orientada a la protección social y la reactivación económica 2021-2030.....	59
1. Agenda regional	59
1.1. Hacia la estrategia concertada de cooperación	59
1.2. Fortalecimiento del sistema de integración regional	59
1.3. Alineación territorial hacia políticas públicas.	60
1.4. Asistencia para la calidad de bienes públicos de capital social	60
1.5. Estímulos a la creación redes municipales de protección social.....	60
1.6. Inclusión de la diversidad cultural y reducción de desigualdades en la población indígena.....	60
2. Estrategias para una agenda de cooperación con énfasis estructural	61
2.1. Modelos de asistencia que fortalezcan capacidades en planificación territorial con énfasis en competitividad y emprendimiento	61
2.2. Asistencia e impulso de mediano plazo para el desarrollo rural integral.	61
2.3. Fortalecer las capacidades de gestión y calidad de los servicios públicos	62
2.4. Sistemas de asistencia para estimular programas de apoyo al acceso a la tierra para la producción alimentaria y asentamientos humanos.....	62
2.5. Intensificación de programas de intercambio de experiencias.....	62
2.6. Evaluación y diagnóstico de los resultados de la cooperación bilateral y multilateral.	63

3. Agenda temática de cooperación municipal	63
3.1. Asistencia estratégica hacia el fortalecimiento de sistemas de información geográfica territorial y estadística.	63
3.2. Asistencia para fortalecer los sistemas y capacidad de recaudación tributaria municipal.....	64
3.3. Incidencia ciudadana en las decisiones políticas municipales hacia la transparencia y rendición de cuentas.....	64
3.4. Recursos humanos y carrera administrativa.....	64
3.5. Asistencia y desarrollo productivo rural como respuesta a las migraciones.	64
3.6. Asistencia para construir el diagnóstico e inventario del riesgo ambiental y desastres previsible en el municipio.....	66
3.7. Políticas municipales de coordinación para el despliegue de la agenda de desarrollo rural con énfasis en género y reducción de desigualdades en el área rural.	66
4. Hacia un nuevo futuro pos pandemia de los gobiernos municipales.....	66
4.1. Agenda municipal de protección social	68
4.2. Agenda de reactivación económica municipal.....	68
Referencias bibliográficas	70
Lista de entrevistados:	75

Lista de tablas

Tabla 1. Estructura de medición	27
Tabla 2. Estructura de medición	29
Tabla 3. Estructura de medición	31
Tabla 4. Estructura de medición	32
Tabla 5. Índice de gestión municipal, ejes y áreas de evaluación.....	34
Tabla 6. Municipios priorizados.....	47

Presentación

En medio de un contexto global incierto, cargado de crisis, donde la cantidad de expectativas sociales aumenta, mientras que la administración pública encuentra innumerables dificultades para generar respuestas eficientes, es importante regresar la mirada a los espacios locales, desde donde se podrían mediar muchas de esas expectativas insatisfechas de los individuos, claramente una respuesta rápida y casi reactiva, pero que si fuera gestionada de manera inteligente podría suponer un giro en los modelos de desarrollo de la región centroamericana.

Todo esto pues, la desconcentración de las urgencias de la gestión pública es necesaria para poder encontrar soluciones y generar mecanismos de gestión más eficientes y responsivos, que supongan impactos directos en la ciudadanía en un menor plazo, y donde se pueda romper el ejercicio clásico de concentración de poder, que en sí mismo propone riesgos y dolencias para las estructuras democráticas. Todo esto también apuntando a impactar los entornos globales partiendo de la acción local para alcanzar objetivos mayores, enfoque por ejemplo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que promueven mecanismos de acción descentralizados que generen acciones tangibles.

Aunque el auge está claro y la necesidad es palpable, el paso del discurso a la acción y a la acción eficiente es parte de los puntos de mejora cuando se busca fomentar este tipo de modelos de gestión concentrados en espacios locales.

La complejidad de la medición y de la organización de resultados supone uno de los retos principales que se encuentran al estudiar estos procesos, es por eso que este Cuaderno Centroamericano #32, supone un ejercicio de valor agregado para entender la forma en que desde la región centroamericana se han implementado procesos de descentralización y proyectos locales, como pueden ser mejorables y como pueden ser una respuesta a las urgencias actuales.

En este número, desarrollado por el Dr. Caryl Alonso Jiménez, resume alrededor de 5 años de investigaciones y propone abordaje global de la temática de la descentralización en la región, iniciando con el repaso histórico de los procesos de modernización de los Estados Centroamericanos y como cada uno implementó su propio entendimiento del concepto.

Además, el autor continúa con un análisis en dos niveles; revisando las herramientas, características e indicadores utilizados en las mediciones de éxito que proponen los abordajes de planificación de cada país, y en cada caso el contraste de estos instrumentos de gestión con casos de éxito de modo que se puedan revisar algunas buenas prácticas de cada uno.

Finalmente, y a la luz del cambiante contexto actual, caracterizado principalmente por las necesidades de acción en el marco de la crisis de salud global, el autor reflexiona sobre la importancia que una agenda local concentrada en la seguridad social y la reactivación económica pueden suponer para los países centroamericanos, mecanismos poco aprovechados actualmente, pero que se proponen funcionales en el marco de la crisis actual.

Este Cuaderno Centroamericano #32; ***¿HACIA UN NUEVO FUTURO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN CENTROAMERICA, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA? Reformas para una agenda social y reactivación económica más inclusiva,*** propone reflexiones globales de la temática de la descentralización y la planificación a nivel local en la región, una visión y una proyección de la ruta que apunta al desarrollo centroamericano.

Prólogo

Aunque pueda parecer el presente estudio un acto inusitado de entusiasmo por los gobiernos municipales en la nueva etapa post-pandemia, ello obedece particularmente porque los gobiernos nacionales de la región no fueron lo suficientemente efectivos para liderar la complejidad sanitaria que demandó la combinación de decisiones en materia sanitaria, seguridad, políticas sociales y económicas y sobre todo, vínculos ciudadanos, asociados a largos procesos históricos en la región.

La crisis, aun no concluida y en etapas incipientes para el desarrollo y disposición de vacunas para la defensa contra el contagio, que eventualmente puedan acelerar el retorno y recuperación de las dinámicas económicas e indicadores de crecimiento cercanos a los de 2019; Sin embargo, aun el escenario nacional e internacional presentan incertidumbres.

Hasta ahora solo se puede aproximar percepciones sobre la calidad de la conducción gubernamental, es demasiado temprano para conclusiones definitivas. Lo que está claro es que serán los eventos electorales en el escrutinio ciudadano de los siguientes años los que ejercerán la mejor evaluación.

Sin embargo, en el reparto de las responsabilidades que demandó el 2020 para actuar en la inédita crisis global se confirmó que “los periodos de crisis también pueden ser de intenso aprendizaje e importantes transformaciones” (CEPAL, 2020).

En esa perspectiva son dos los grandes aprendizajes de esta etapa de crisis sanitaria:

- a. Las decisiones políticas y administrativas de carácter gubernamental por inercia burocrática tienden a enlentecer los sistemas de atención y coberturas sociales, agravando condiciones de vida de los ciudadanos (empleo, alimentos, salud, transporte, seguridad, entre otros).
- b. La dinamización de flujos de capital a causa del apagón de la industria afectó al comercio, transporte, servicios y logística de distribución de bienes de consumo, redujo actividad comercial y en algunos casos sentenció de muerte áreas económicas como el turismo de las ciudades, centros urbanos y regiones rurales.

¿Qué justifica el retornar al debate de los gobiernos municipales en áreas como la protección social y la reactivación productiva desde la perspectiva de la descentralización y la reforma de los sistemas fiscales municipales?

Este estudio no pasa por alto que la participación del gobierno nacional y gobierno municipal coinciden en uno los puntos de Estado de mayor trascendencia social: la construcción de canales de ascenso social (Gutiérrez, 2014) y la institucionalidad pública, que son los principales bastiones para la producción de bienes públicos.

Sin embargo, es desde el municipio donde la cercanía de la relación Estado-ciudadano se concreta. Es desde allí que se pretende situar la discusión sobre el nuevo futuro del gobierno municipal en la región (García, 2018).

Hacerlo supone revisiones sobre el marco político del reparto de competencias y funciones de los gobiernos nacionales y municipales, que son la base de procesos vinculados a la movilidad social (Alonso, 2021), pero también son ese sentido de audacia por una esperanza (Obama, 2020) de liderazgos de los gobiernos municipales, alcaldes y líderes locales para enfrentar el nuevo futuro.

En esa perspectiva, el presente estudio aborda los procesos de reforma de los gobiernos municipales de la región dentro de la agenda para el nuevo futuro con mayor inteligencia de los gobernantes que por lo imprescindible es imperativo en las decisiones vinculadas a la conducción del desarrollo social (Dror, 1993).

El estudio aborda el marco de los procesos de descentralización, que para los efectos de esta investigación se entenderá como las grandes reformas introducidas a partir de Consenso de Washington en los años noventa (Burky, et al, 1990), que en materia de reforma del Estado y particularmente fuera de la esfera del centralismo de Estado en la región, no concluyeron ningún avance en descentralización y retrasaron el nuevo rol del gobierno municipal que hoy, 30 años después sigue siendo débil (Alonso, 2014).

Para entenderlo mejor: la descentralización fue, a finales del siglo XX, uno de los instrumentos que acompañó el retorno y profundización de las democracias en América Latina, su principal objetivo buscó transformar el modelo de gobernar particularmente de la reducción del centralismo gubernamental a favor del fortalecimiento de los gobiernos subnacionales (Burky, 1999).

Treinta años después el balance de las reformas del Estado hacia los niveles subnacionales si bien muestra avances en modalidades de transferencias de capital y servicios públicos, no necesariamente fueron en dirección al fortalecimiento del gobierno municipal al no reducir las estructuras centralistas de carácter político del Estado (Alonso, 2014).

Es notable que en los últimos años la región ha mostrado un desarrollo económico relativamente estable a nivel macro, la región tiene 60.7 millones de habitantes y para el 2019 era la cuarta economía de América Latina con 360 miles de millones de US\$ y una esperanza de vida promedio de 75.2 años (BCIE, 2020). Sin embargo, el coeficiente Gini de los países de la región se mantiene en 0.5 con ligeras variaciones (Honduras 0.50, Guatemala 0.48, Panamá 0.49, Costa Rica 0.48, Nicaragua 0.46, Republica Dominicana 0.45) y la desigualdad entre la población sigue siendo uno de los retos más grandes para región (CEPAL, 2020).

¿Hasta dónde avanzó la descentralización en la región y qué expectativa futura se abre hacia el desarrollo inclusivo para el corto y mediano plazo?

La coyuntura actual de la crisis sanitaria del COVID-19 genera incertidumbre frente a las nuevas olas (tercera y cuarta en Europa) que alertan sobre nuevas mutaciones del virus y plantea nuevos desafíos al sistema sanitario mundial, particularmente en la producción de vacunas de las farmacéuticas y su distribución equitativa del sistema de Organización Mundial de la Salud.

Sin embargo, es el momento de empezar aportar visiones que permitan lecturas en blanco negro para perfeccionar procesos que puedan anticipar el nuevo rol del gobierno municipal.

Esos retos combinan contextos geográficos de actualidad, como la región norte de Centroamérica (Honduras, El Salvador y Guatemala) que se encuentran inmersos en complejos procesos socio económicos de carácter histórico que derivaron en extensas migraciones causadas por conflictos provenientes de la Guerra Fría en el siglo pasado (Enfrentamiento Político, ideológico y militar), que culminó con salidas hacia democracias Constitucionales jurídicamente estables, pero institucionalmente débiles y con visibles escenarios de opacidad, baja transparencia, con altos indicadores de corrupción y lo más grave, con distorsiones económico productivas que no generan ni empleo y ni salarios dignos.

Las migraciones que son la una de las agendas prioritarias del nuevo gobierno de los Estados que inició en enero del 2021, enfrenta retos hacia la propiciar modelos de reactivación económica para asegurar mejores condiciones de vida a los ciudadanos de los tres países para detener los flujos migratorios. En esta etapa los gobiernos municipales de esta subregión con más de 40 años de retraso en incidencia socio económico local enfrenta el desafío y dilemas: no tiene capacidad de incidencia, nunca asumieron agendas orientadas a la generación mejores condiciones socioeconómicas de sus municipios.

Este también es un momento inédito para los gobiernos municipales, para los tanques de pensamiento, para los centros de investigación socio económico y

las universidades ***¿Cómo enfrentar la expectativa de un nuevo modelo económico productivo capaz de retener el capital social?***

Sin embargo, los factores económico financieros derivado de las migraciones como las remesas anuales que alcanzaron en Guatemala, Honduras y El Salvador más de 100,000 millones de dólares en 20 años. Que en caso de Guatemala, equilibra las variables macroeconómicas, alimenta las reservas en divisa para pagos de las importaciones privadas, y para el sistema financiero privado es una las principales carteras de negocios en el portafolio de servicios. Aunque este estudio no lo aborda, al parecer las migraciones y las remesas anuales son la salida para la estabilidad financiera y económica de la región, las migraciones no se van a detener y continuarán, porque responden al plan de la acumulación de riqueza de los sectores económicos de la región.

¿Entenderán los estrategias del gobierno de los Estados Unidos que la hipótesis para resolver el problema de la migración en la región norte de la subregión es equivocada?

Es simple matemática: la inversión para la reactivación económica en manos de la inversión de acumulación duplicará su renta en 4 años. El crecimiento interanual del Estado crecerá con optimismo en un 3.5 a 4%. La renta de ingresos de los que se queden dependerá del salario mínimo eventualmente en el mejor de los casos será hasta el 2050 cuando mejore los círculos intergeneracionales con educación y activos ¿ingenuidad, engaño o complicidad? Este estudio no aborda esos temas.

Tampoco abordó la eventual perspectiva de organización de la segunda y tercera generación de descendientes de migrantes, quienes emprenderán evidentemente un nuevo escenario de intervención financiera en Guatemala para dejar de ser simples consumidores de las economías extractivas (Robinson & Acemuglo, 2018) de la región. Etapa que seguramente cambiará la configuración de poderes políticos y económicos.

Finalmente, este estudio se propone lograr un mejor entendimiento sobre situaciones actuales de desarrollo en Centroamérica, Panamá y República Dominicana desde una perspectiva de desarrollo inclusivo, partiendo de la revisión y análisis teóricos, cuantitativos y cualitativos como estudios de caso, así como, proporcionar lecciones aprendidas y sugerencias para futuras acciones de políticas hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales en la región.

Índice de siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala
AMHON	Asociación de Municipalidades de Honduras
AMUPA	Asociación de Municipalidades de Panamá
AMUNIC	Asociación de Municipalidades de Nicaragua
AMUPREV	Alianzas Municipales para la Prevención de la Violencia en Centro América
BIRF-BM	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural
COMURES	Corporación de Municipalidades de El Salvador
CONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
CONARE	Comisión Nacional de Reforma del Estado, República Dominicana
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
COPRE	Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado
DAFIMU	Sistema de Diagnostico Administrativo Financiero Integral Municipal
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DEMUCA	Desarrollo Municipal de Centroamérica
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios
FIMEG	Fondo de Inversión Municipal para la Equidad de Género, Nicaragua
FISDL	Fondo de Inversión Social (El Salvador)
FIS	Fondo de Inversión Social (Guatemala)
FISH	Fondo de Inversión Social (Honduras)
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FODES	Fondo de Desarrollo de El Salvador
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
GEF	Fondo Global para el medio Ambiente
GIZ	Agencia de Cooperación de Alemania
IED	Inversión Extranjera Directa
ICMA	Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
JICA	Agencia de Cooperación de Japón
OEA	Organización de Estados Americanos
APAMSS	Oficina de Planificación para el Área Metropolitana de San Salvador
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de República
SINDES	Sistema de indicadores de desempeño de ICMA
SIRDEM	Sistema de Reconocimiento al Desempeño Municipal de Nicaragua
SIIM	Sistema Integrado de Información Municipal, Costa Rica
UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales de Costa Rica
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

¿Hacia un nuevo futuro de los gobiernos municipales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana? Reformas para una social y reactivación económica más inclusiva*

Por: Caryl Alonso Jiménez**

Los años ochenta y noventa en el siglo pasado fueron cruciales para Centroamérica¹, Panamá y República Dominicana, todos los países estuvieron involucrados en los procesos de modernización y retorno a la democracia que se tradujeron en reformas del Estado y se extendieron a la administración pública.

Aunque los procesos no fueron homogéneos en la región (Furlán, 2011), las velocidades de las reformas se tradujeron en diversas expresiones principalmente hacia programas de transferencia de servicios públicos territorializados, que adquirieron modalidades muchas veces impulsadas por la cooperación internacional con fondos sociales que se extendieron por Centroamérica y Panamá (Illan, 2006).

Sin embargo, en la primera década del siglo XXI las dinámicas reformistas incorporaron instrumentos y marcos legales para anclar procesos de descentralización² en los denominados “intereses estratégicos” (Illan, 2006, p. 87) como la vía para ampliar nuevos espacios hacia niveles subnacionales y gobiernos municipales que en teoría debía marcar un mayor papel del municipio hacia la amplificación de coberturas de servicios públicos.

*El documento es coincidente con un estudio realizado con el apoyo de la Agencia de Cooperación de Japón JICA.

** Doctor en Política y Sociología, Universidad de Salamanca, España, Magister en Dirección y Gestión Pública, Universidad Carlos III, de Madrid, Licenciado en Historia de la Universidad del Valle de Guatemala. Es profesor universitario en temas de Estado, gobierno y políticas públicas. Es consultor en políticas y gestión pública.

¹ Excepto Costa Rica, donde los procesos de reforma se asumieron desde perspectivas distintas.

² “La descentralización se asume como una política (o una técnica al servicio de determinada política y organización y funcionamiento del Estado) que trasladar capacidades de actuación política (competencias y recursos) desde los núcleos centrales del Estado hacia los espacios y entes periféricos de decisión política distintos y diversos que por su naturaleza son responsables de diseñar política” Alonso, C. (2008) La descentralización en Centroamérica; balance y perspectivas para una agenda futura. FIIAPP-INAP (pág. 79)

Después de 30 años y se puede preguntar ***¿Hasta dónde alcanzó el municipio el marco adecuado que debió favorecer mayores capacidades hacia el desarrollo local?***

Si bien la región alcanzó mejores niveles de posicionamiento político y financiero, los resultados generales derivaron en dependencias financieras y visiones reduccionistas de las municipalidades como administradores al servicio del gobierno central (DEMUCA, 2011), no se concluyeron etapas hacia la autonomía del gobierno municipal y se sobreestimaron los procesos de descentralización al creer que por sí solos resolverían las distorsiones del poder de antiguas tradiciones autoritarias de gobierno. Las reformas impulsadas en la región no culminaron con la construcción del modelo de Estado que debía sostener las dinámicas de la descentralización.

Sin embargo, es a mediados de la década de 2010, que el discurso político internacional desplaza la agenda de la descentralización hacia nuevos espacios de debate que se centran en la gobernabilidad (Furlán, 2011), partiendo del supuesto teórico que se habían alcanzado las capacidades y creado condiciones para un nuevo y mayor papel del municipio en los niveles territoriales en la región.

Desde esa dimensión este estudio busca aproximar el balance y alcance de la modernización y reforma de la administración pública expresada en los procesos de descentralización implementados en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. El estudio no tiene la pretensión de evaluar un período extenso de la historia del Estado en la región, sino resaltar esfuerzos que sientan precedentes en la gestión municipal y territorial.

Destaca en la relevancia de esta etapa las diversas dinámicas políticas que siguen los Estados sobre los nuevos espacios de ciudadanía hacia la legitimidad de las decisiones del gobierno nacional y municipal, que, aunque no completa en su totalidad, abre nuevas expectativas para futuras agendas ciudadanas y para la cooperación internacional en línea a complementar los esfuerzos nacionales.

Revisa los instrumentos desarrollados mediante indicadores de gestión municipal a partir de las mediciones apoyadas por agencias de cooperación internacional en las que destacan la de Alemania (GIZ), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Suiza y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Este repaso aborda experiencias a partir de metodologías basadas en la gestión institucional, la relación entre niveles de gobierno y la autonomía municipal de la región implementados por el Observatorio de la Autonomía Municipal (OdAM) en Centroamérica.

Se enfoca en experiencias relevantes aplicadas en otras regiones del hemisferio Latinoamericano impulsados por el gobierno de Colombia, Chile y Ecuador, y entidades como la Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos (USAID) y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA) con sede en la ciudad de Washington, quienes han elaborado diversos instrumentos y metodologías de medición sobre la gestión y calidad de servicios, transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal³12.

Asimismo revisa desde lo local diversas experiencias de gestión municipal que por su valor hacia la innovación y hacia la transformación del medio, la comunidad y las dinámicas de la organización social, calidad y sostenibilidad de servicios, coberturas, impacto en la ciudadanía y nivel de transformación institucional que este estudio dimensiona buenas prácticas de gestión municipal⁴ particularmente aquellas acciones distinguen prácticas de transparencia, poder y participación ciudadana, desarrollo económico local, género, capital social, impacto en la biodiversidad e implicaciones en la diversidad cultural.

En ese mismo contexto, las lecciones estarán centradas en el rol del Estado y los gobiernos municipales en la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS que marca el rumbo del desarrollo sostenible con retos aún más amplios, con reglas distintas en el impulso a nuevos escenarios de actuación a nivel municipal, nacional y regional vinculado a las implicaciones planetarias para los siguientes años y no cabe duda, el gobierno municipal es el eslabón más cercano al ciudadano para procesos de cambio que comienzan en las comunidades..

Finalmente, en la perspectiva del nuevo horizonte temporal se proponen grandes líneas regionales, nacionales y territoriales que buscan abonar el marco de estrategias de la cooperación internacional en la reconfiguración de nuevas prioridades en coherencia a la complementariedad de las agendas de desarrollo de los Estados de la región; en las que destacan a nivel municipal y territorial la siguientes líneas de atención: desarrollo social y fiscal, migraciones, competitividad y nuevos retos para enfrentar los desafíos ambientales del cambio climático el nuevo futuro postpandemia de Centro América, Panamá y República Dominicana.

³ Actualmente ICMA desarrolla metodologías de medición de la gestión pública y oferta servicios de monitoreo y calificación a municipalidades de México. Los servicios son privados mediante tarifas previamente concertadas con la entidad.

⁴ Para una mayor ampliación conceptual Ver Bases del Concurso de Buenas Prácticas de 2014, Banco de Buenas Prácticas, Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

I. El contexto actual de la descentralización

Hoy en día es innegable reconocer que los procesos de modernización del Estado en los años ochenta sentaron las bases del marco institucional de los Estados democráticos en Latinoamérica. Se abandonó en definitiva el modelo autoritario y se asumieron procesos electorales como la evidencia concreta de Estados institucionalistas y republicanos.

El sistema de poder evolucionó hacia modelos de alternancia por la vía de mayores espacios de participación y organización de partidos políticos que representaron, sino la expresión de la pluralidad ciudadana, sí una vía en la que se consolidó el modelo democrático que brindó la estabilidad hacia otros campos de la sociedad y la economía, pero principalmente las dinámicas políticas.

En ese tránsito hacia la democracia participativa el debate sobre el rol del Estado⁵ y gobierno quedó finalmente configurado hacia el estímulo en que se priorizaron reformas que abrieron y facilitaron espacios hacia el mercado.

Es en esta etapa que configuró la agenda los procesos de descentralización en la región⁶, particularmente en un debate y discurso político que se concretó en reformas que se construyeron mediante ofertas electorales que tuvieron la posibilidad de concretarse.

Las variantes poco estudiadas en los niveles políticos y académicos, pero sobre todo dejado en manos de los especialistas financieros fueron la instauración del modelo macroeconómico orientado a la estabilidad basada en el control monetario, cambiario y crediticio sin mayor relación con las implicaciones en los costos sociales dado que todo el proceso se vincula directamente con los dinámicas del mercado principalmente en los motores de la económica globalizada basada solamente en exportaciones e importaciones

La medida emblemática en esta etapa en la región fue la dolarización del sistema económico y financiero; en El Salvador a finales de los años noventa que alineó el su sistema financiero y bancario a las dinámicas internacionales. En Guatemala la Consulta Popular de 1994 reformó de manera Constitucional el rol del Banco Central frente al comportamiento de la política del gasto público,

⁵ Propone un nuevo debate sobre la modernización del Estado buscando superar el estudio anglosajón que lo reducen a simples burocracias O'Donnell, G. (2004) Diez tesis sobre el Estado contemporáneo en América latina. La democracia en América Latina, PNUD (pág. 149).

⁶ Hoy en día existen diversas maneras de entender la descentralización en Centroamérica: por un lado, se exacerbaban demandas hacia el traslado de competencias, recursos y decisión denominando a este proceso descentralización política. Esta modalidad no solamente no avanzó dado que pretendía niveles de autonomía municipal que ponían en riesgo la tradición centralista que proviene del Siglo XIX en la región.

abriendo el modelo al sistema de endeudamiento público al sistema bancario privado.

En esta etapa curiosamente no existieron reclamos o debates de los partidos políticos quienes debieron asumir la responsabilidad del proceso, ello puede explicarse desde dos consideraciones: por un lado, la cultura centralista que ha caracterizado a los gobiernos centroamericanos que hizo difícil suponer que las clases políticas dominantes tuvieran interés en ceder y distribuir poder “más allá de los claros ejes que entrelazan de manera estable y previsible a la sociedad con el régimen político” (Alcantara y Freidenberg, 2001, p. 18). Por otra, los partidos políticos que accedieron al poder por la vía electoral en los gobiernos de la región evidenciaron estructuras centralistas de poder y claros liderazgos caudillistas⁷.

1. Tres décadas de modernización y reforma del Estado

El itinerario de la descentralización adquiere diversas formas y expresiones en la región; no fueron exactamente procesos homogéneos. La agenda global de reformas en la primera etapa se centró en enfrentar la crisis fiscal mediante el ajuste estructural, que, si bien era de carácter financiero se enfocada en el saneamiento de la macroeconomía, demandó como requisito profundizar la democracia y a partir de allí establecer la segunda etapa de reformas mediante las reglas del Consenso de Washington que sentó el marco reformista en el que la descentralización fue el instrumento para lograrlo.

En esta etapa por inaudito que parezca los expertos internacionales, especialistas y académicos para el desarrollo municipal entendieron que consistía en la generosa concesión del modelo hacia el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales por la vía de las autonomías del gobierno municipal, fue todo lo contrario (Alonso, 2014), la descentralización siempre era el instrumento para la reconvertir roles estatales de servicio público hacia la desincorporación¹⁹ de activos públicos principalmente en educación, salud y infraestructura vial²⁰.

El debate del centralismo respondió particularmente a enredados entramados y espacios de poder político que avanzó en dos vías:

- a. Reformas administrativas en las que emitieron instrumentos legales sin capacidad real de dotar de decisión política a los territorios.
- b. Reformas constitucionales que debilitaron el rol del Estado en su responsabilidad hacia el bienestar ciudadano.

⁷ En los últimos 30 años de reformas del Estado el régimen de partidos políticos en la región, excepto Costa Rica, no se introdujeron cambios democratizadores en los sistemas de organización y reparto de poder al internode los partidos políticos.

Treinta años después de las reformas que debieron consolidar un nuevo marco para el funcionamiento institucional del Estado bajo premisas hacia la ampliación de coberturas de servicios públicos que debieron incidir en el capital social para estabilizar canales de ascenso y movilidad social, fueron lo contrario y hoy en día refuerzan la percepción generalizada del fracaso reformista en el Estado.

Los avances más importantes en esta etapa fue la participación anual del municipio los presupuestos anuales del Estado (Furlán, 2011) en el adquiere porcentajes de participación en el gasto público. Esta afirmación podría parecer un avance y balance significativo de la descentralización en la región. Sin embargo, todos los mecanismos de transferencia presupuestaria del gobierno nacional al municipio generan mayores dependencias dado que la política fiscal en todos los países de la región, Panamá y República Dominicana forman parte de las decisiones del gobierno central⁸.

2. El balance de las reformas estatales y las reformas municipales

En la región la descentralización y la participación ciudadana estuvo marcada fundamentalmente por el Poder Ejecutivo. Su abordaje, aunque presente en la agenda de todos los gobiernos, fue asumido con carácter coyuntural y mediante propuestas que en esencia no niegan y en muchos casos, refuerzan el carácter centralista y hasta autoritario de los gobiernos.

El origen de estos gobiernos a partir de estructuras partidarias altamente centralizadas y con un control oligopólico⁹ del poder que hace suponer un bajo interés real por concretar acciones de Estado. Sin embargo, la propia existencia de propuestas y la presencia de una institucionalidad democrática, en muchos casos débil, constituye la más importante veta y en un recurso que no debe ser menospreciado y una vía para el fortalecimiento de esta institucionalidad democrática que puede emerger desde los liderazgos rurales.

En lo que respecta a lo legislativo se puede deducir un conjunto de ejercicios que finalmente concluyeron en una situación de desatención social prevalectante en la región. Dentro de ese panorama se desarrollaron un conjunto de acciones tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y participación; que a la vez definieron grados de avance y agendas pendientes. En ese sentido la sociedad civil, el poder ejecutivo y los municipios presentaron una serie de

⁸ Excepto el gobierno de El Salvador que dolarizó su economía a principios del Siglo XXI lo que hace depender el sistema macroeconómico de los mercados internacionales.

⁹ Esta analogía de las teorías económicas pretende explicar los mecanismos de control vertical en las dinámicas del partido donde las actividades comunitarias dependen de las decisiones del más alto nivel de dirección concentrado en el secretario general que dirige desde los centros urbanos.

dinámicas tendientes a impulsar o retener decisiones que finalmente se expresaron en distintos Congresos como la legislación aprobada.

El tema de la descentralización y la participación ciudadana está presente en la agenda política de todos los países de la región. Sin embargo, hay que tener claro que, si bien es importante, a juzgar por la naturaleza de las propuestas su promulgación o concreción en leyes esta es escasa, desarticulada o carente de integralidad, que, en su conjunto, no parecen tener una incidencia profunda en la distribución del poder o el fomento de la participación ciudadana.

En el caso hondureño y salvadoreño se reflejó en el bajo interés del Gobierno Central y el Órgano Legislativo, donde no hubo propuestas para la ampliación de la descentralización y la participación ciudadana. Algo semejante aconteció en Guatemala, donde el número de propuestas fue bajo, pese a la aprobación de la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 y al Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo Número 312-2002.

Pese a lo anterior, en la mayoría de los países destacaron legisladores comprometidos con el tema de la descentralización y la participación ciudadana, algunos de los que presentaron iniciativas sobre el particular; se resalta la participación de parlamentarios centroamericanos en redes, como la llamada Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Asuntos Municipales y Descentralización, misma que se encuentra en el seno del Foro de Presidentes de Legislativos de Centroamérica.

La mayor parte de las iniciativas presentes en los Congresos involucraron o pretendieron en el fortalecimiento del régimen municipal. Esto es importante en dos direcciones: En primer lugar, es claro que el municipio es la estructura estatal más cercana al ciudadano y en consecuencia la idónea para abrir espacios de participación ciudadana, y en segundo lugar, porque dada la debilidad manifiesta de los municipios y el propio movimiento popular resultaría iluso plantearse otras vías posibles para la descentralización.

A finales de los noventa y principios del siglo XXI la región se encontraba en procesos diferenciados para implantación de los procesos de descentralización; sin embargo, esas particularidades evidenciaron escenarios comunes en cuanto a las reformas que debían incorporarse para fortalecer la densidad territorial y al gobierno municipal entre los que destacaba principalmente:

- a. Presencia de la agenda de descentralización en las cámaras legislativas regionales.

- b. Administración del territorio semejante que involucra tres instancias principales: Regional (departamentos¹⁰, provincias), Municipal (cabeceras municipales¹¹) espacios más pequeños (distritos y corregimientos).
- c. Descentralización vista como medio de fortalecer los municipios.
- d. Presencia de legisladores interesados en el tema.
- e. Ausencia de legislación directamente vinculada a la autonomía municipal.
- f. Presencia de mecanismos legales que facultan formas de participación ciudadana.
- g. Desarrollo y presencia de procesos de participación social municipal.

3. El debate de los avances y los alcances en la región

El repaso de los avances en la región resulta un desafío particularmente porque las afirmaciones gubernamentales van en línea a lo que cada país asumió por descentralización. El estudio no juzga y tampoco analiza críticamente cada proceso, excepto por sus resultados en el marco de las reformas del Estado directamente vinculadas al fortalecimiento del gobierno municipal en su rol de ejercicio, control, orientación y autorregulación de sus propias acciones y capacidades.

El modelo de reformas de descentralización impulsado por el Banco Mundial en materia de educación¹² a finales de los años noventa y principios del XXI estaban directamente vinculadas a las tres medidas sobre la ampliación de coberturas en el nivel territorial:

- a. Sistemas de organización de juntas comunitarias para administrar la educación.
- b. Contratación de profesores.
- c. Administración de recursos.

Estas medidas fueron ampliadas a servicios claves del Estado como la atención en salud y el desarrollo de la infraestructura vial, en los que nunca se pretendió otorgar el traslado de esas competencias a los gobiernos municipales por las implicaciones del poder político que evidentemente las autonomías municipales podrían asumir los gobiernos municipales frente al gasto público para el ejercicio y conducción de los programas pero sobre todo y tal como afirma Burky, frente a los riesgos de corrupción que podría alimentar la transferencia de recursos

¹⁰ En el caso de Guatemala, ver Artículo 2 de la Ley Preliminar de Regionalización.

¹¹ Artículo 4 Código Municipal, Decreto 12-2002.

¹² Los sistemas de transferencia bajo el supuesto de la descentralización de la educación se basaron principalmente en el estímulo al sector privado para creación de amplias redes de oferta educativa en las zonas urbanas y comunitarias que siguieron el principio subsidiario del Estado sin tener en cuenta al gobierno municipal, los que se extendieron por toda América Latina.

públicos del gobierno central a los niveles subnacionales y gobiernos municipales¹³.

3.1 La descentralización en Guatemala.

Tiene antecedentes históricos que provienen en reivindicaciones políticas municipales que provienen de los años cuarenta en el Siglo pasado en la denominada Revolución de Octubre de 1944¹⁴, cuando se otorga la autonomía plena al municipio para elegir sus autoridades, recaudación tributaria y decisiones políticas propias.

A diferencia de la región, Guatemala es el país como mayores avances en el desarrollo municipal en materia política, administrativa y financiera. Actualmente recibe el 10% anual del denominado situado Constitucional¹⁵ del presupuesto nacional y el 1.5% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Igualmente, mediante el Decreto 15-98 del Congreso de la República, las municipalidades obtienen el 100% del impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (IUSI).

El proceso de descentralización avanzó sustantivamente con la Constitución de 1985 al consagrar en el Capítulo VII el Régimen Municipal que otorga autonomía política para la alternabilidad en el poder municipal, delega competencias; define la participación del municipio en el Presupuesto Nacional en el situado constitucional del 10% anual.

Se asignaron transferencias de capital que emergen de nuevos espacios de los tributarios del ejecutivo. Entre los años 2004 y 2007 el total de transferencias alcanzó hasta el 20.5% del presupuesto anual del Gobierno de Guatemala¹⁶. Se promulgaron desde el año 2002: un nuevo Código Municipal, La Ley General de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo. Se puede afirmar que se avanzó sustantivamente pero no fue suficiente.

¹³ Esta afirmación se destaca en el estudio “Mas allá de centro, la descentralización, del Estado”, del Banco Mundial en 1999 (recuadro, segundo párrafo pág. 22) que estimulo procesos para emprender la descentralización pero que nunca pretendieron la autonomía municipal en América Latina.

¹⁴ La junta Revolucionaria mediante decreto 17 del 6 de diciembre de 1944 otorga la autonomía plena a los municipios de Guatemala, que será ratificada en el artículo 201, 202 y 203 de la Constitución de la República de Guatemala de 1945, en la Constitución de 1956, 1965 y 1985 se otorga la autonomía técnica pasando a depender el municipio del gobierno central.

¹⁵ Artículo 257 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala.

¹⁶ Informe de ejecución Presupuestaria. Ministerio de Finanzas Pública, Guatemala.

En Guatemala la descentralización tiene su propio concepto y contrario a lo que pueda entenderse en la teoría¹⁷, en el proceso pasa por delegaciones de los entes sectoriales (ministerios) hacia la administración municipal.

Régimen municipal guatemalteco presenta los altos porcentajes de dependencia financiera del gobierno central de Centroamérica con transferencias arriba del 90% de los ingresos propios. Sin embargo, los ingresos son insuficientes no permiten responden a las demandas ciudadanas, al contrario, la precariedad material de las municipalidades guatemaltecas persiste hasta hoy (2014) la dependencia de las transferencias que consolidó el centralismo prevaleciente del siglo pasado registra índices de autonomía fiscal por debajo de la capacidad de autosuficiencia tributaria (PNUD, 2001).

Más allá de su alta importancia del 10% del situado Constitucional del presupuesto de gastos de la Nación, las municipalidades presentan escenarios en las asimetrías de las transferencias financieras al concentrar recursos en áreas urbanas en detrimento de las rurales, que reflejan índices de pobreza mayores en las áreas rurales de 55.1%, en comparación con la urbana del 16.6% (PNUD, 2002).

En los primeros cinco años del Siglo XXI se dio impulso a procesos vinculados a favorecer la descentralización:

- i. Código Municipal, Decreto 12-2000.
- ii. Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto 11-2002.
- iii. Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo Número 461-2002
- iv. Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002.
- v. Reglamento de la Ley General de Descentralización. Acuerdo Gubernativo Número 312-2002.
- vi. La Subsecretaría para la Descentralización
- vii. La Política para la Descentralización.

Sin embargo, el modelo de descentralización contrario a la autonomía del gobierno municipal en Guatemala crea vínculos de carácter financiero en el sistema presupuestario generando dependencias del nivel central. Para el año 2013¹⁸ se estimó que la participación de los municipios y los departamentos en

¹⁷ El Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el modelo de gobiernoserá descentralizado administrativamente, desencadenando a partir de allí conceptos en los que se asumen interpretaciones desde desconcentración hasta la delegación.

¹⁸ Informes del Sistema Nacional de Inversiones Pública, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

el presupuesto nacional de inversión era del 37% equivalente a US\$ 1,000 millones.

La descentralización precipitó la concurrencia de otras fuentes de inversión del nivel central creando complejidades administrativas de los entes intermedios al existir correspondencia entre recursos y competencias.

3.2 La descentralización en El Salvador

El Salvador al igual que el resto de la región registra la tradición centralista que proviene de los modelos instaurados en el siglo XIX y que se prolonga con mayor auge a partir de los años cincuenta a partir de la creación de ministerios sectoriales, instituciones autónomas y empresas públicas.

Esa etapa consolidó la pérdida de funciones y atribuciones de las municipalidades, principalmente. En los años ochenta se promovió la estrategia de regionalización particularmente de la educación pública.

Los primeros esfuerzos para el fortalecimiento municipal se registran en el Plan General del Gobierno de los años ochenta que formuló la agenda municipal basada en principios democráticos orientados a fortalecer la autonomía, eficiencia y dinamismo. En ese marco, el Ministerio de Planificación, juntamente con los gobiernos locales, formularon la propuesta que dio como resultado el nuevo Código Municipal¹⁹.

Durante en el período 1998-2002, dio inicio la vigencia de la Ley del Fondo de Desarrollo Social (FODES). Se puede mencionar que hasta el 2002, las arcas de las municipalidades recibieron cuatrocientos sesenta y cuatro millones de dólares (US\$ 464,7) con los que se financió el 20% de los gastos de funcionamiento y el 80% de la inversión en proyectos de desarrollo local²⁰ en cumplimiento de apoyo gubernamental a la descentralización de los gobiernos locales.

En esa misma época se propuso la estrategia de desarrollo social que tenía como ejes los llamados programas de compensación. La Comisión Nacional de Restauración de Áreas²¹, fue una de las plataformas de dichos programas, se

¹⁹ Promulgado y con vigencia a partir de enero de 1986.

²⁰ De conformidad al Procedimiento para la Administración del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios, establecido en el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, Decreto Ejecutivo No. 35, aprobado el 25 de marzo de 1998 y publicado en el Diario Oficial No. 62, Tomo No. 338 con fecha 31 de marzo de 1998.

²¹ Decreto No. 54. del 7 de marzo de 1983, publicado en el D.O. N° 46, Tomo 287, del 7 de marzo de 1983.

realizaron proyectos por medio de las municipalidades y con participación de la comunidad.

A mediados de los años ochenta se impulsó el Programa de Desarrollo Municipal, posteriormente se elaboró la Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, en el que se expresa la reorganización de dos niveles de administración y la configuración clara de las funciones de gobierno y las de administración; además se favorece el traslado de competencias y atribuciones del nivel de administración central a los municipios; ligando la descentralización al fortalecimiento municipal.

A los programas de compensación se agregó la creación del Fondo de Inversión Social²² que inició sus operaciones a principios de la década de los noventa. Fue importante la estrategia nacional de descentralización que constituyó el proceso en el que articuló institucionalmente por definir el rol para rediseño del Estado.

En ese contexto se promovió la transferencia de funciones y recursos a las municipalidades y se promulgó el Decreto Ejecutivo No. 52 que permitió la creación de la Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal, que se constituyó por el desaparecido Ministerio de Planificación, la Corporación de Municipalidades de El Salvador, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, y la Secretaría de Reconstrucción Nacional, que en su momento ejerció funciones, pero actualmente está inactiva.

La descentralización se expresó como una forma de superar el distanciamiento entre el usuario y la gestión, para ello se procuró definir la política de descentralización y la agenda haciendo participar a las municipalidades y al gremio municipal.

Es importante mencionar que en El Salvador la descentralización no había sido parte de la agenda pública en el pasado y no se promovió la discusión abierta del tema, sino que quedó relegado al debate de académicos, especialistas nacionales e internacionales y funcionarios del gobierno central. Es por ello que la sociedad civil y particularmente las autoridades municipales contaron con información disgregada y en ocasiones confusa.

En el Plan de Gobierno 1999-2004, se planteó la Alianza Solidaria que estableció como propósitos: el progreso de las comunidades al impulsar acciones efectivas para la generación de oportunidades de empleo e ingreso a nivel local; ampliar el acceso y calidad de los servicios básicos y fortalecer la participación social y

²² Decreto No. 610. La Ley nace debido a que una parte considerable de la población se encuentra en pobreza crítica creando situación de emergencia social, por lo que demanda acciones urgentes para atención de sectores pobres y promueva su plena incorporación al proceso nacional de desarrollo económico y social

la descentralización, así como ampliar los espacios para el desarrollo personal e integración familiar, como lo expresa los planes de Gobierno 1999-2004.

El gobierno formuló e implementó la agenda de la descentralización mediante la elaboración y divulgación de la Política de Descentralización; siendo la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República la instancia para la formulación estratégica y la encargada de la coordinación en la implementación, seguimiento y evaluación de esta.

Los desafíos y perspectivas en torno a la descentralización y el desarrollo local en El Salvador vincularon actores principalmente a las organizaciones de las comunidades, administración municipal, gobierno central y los organismos financieros internacionales, la agenda para la descentralización en términos generales sigue pendiente.

3.3 La descentralización en Honduras

Por las características del proceso seguido en Honduras la descentralización tiene tres grandes etapas:

- i. La descentralización administrativa institucional dentro del Ejecutivo, a partir de la creación de los entes autónomos y semi-autónomos desde finales de los años cincuenta.
- ii. El proceso de descentralización que se inició con la modernización del Estado en los años noventa y que buscó profundizar la democratización iniciada en los años ochenta con el incremento de la representatividad y la participación ciudadana.
- iii. La política de descentralización aprobada en el año 2012 que marca una nueva etapa orientada a recuperar el rol municipal en Honduras.

El proceso tuvo como principal característica la descentralización institucional del organismo ejecutivo en la denominada descentralización formal y sobre todo funcional; la segunda asumió la descentralización caracterizada por la transferencia de competencias al municipio.

En la década de los noventa se concretó la modernización del Estado con el programa que abarcó los años 1994-1998. Se definió como la fórmula para desarrollar la capacidad de gobernabilidad de la sociedad civil y recuperar los vacíos de eficacia que acumulada del modelo de Estado estructurado desde la década de los cincuenta y se basó en cuatro líneas:

- i. Profundización de la democracia y fortalecimiento del estado de derecho
- ii. Modernización política
- iii. Descentralización político-administrativa

iv. Modernización de la administración estatal

De acuerdo con la Comisión Presidencial de Modernización del Estado²³ el programa de descentralización y fortalecimiento municipal se basó en el establecimiento del estatuto de la descentralización en el que se definió el esquema único de regionalización, la puesta en marcha del Instituto de Desarrollo Municipal, el Sistema de Información Municipal, financiamiento municipal, ordenamiento territorial y la profundización de la democracia local.

La descentralización impulsada fue concebida como un proceso gradual y se propuso los siguientes objetivos:

- i. Generar condiciones para la aplicación eficaz de la Ley de Municipalidades en el que se deberán crear mecanismos adecuados de articulación territorial, institucional y económica entre el Gobierno Central, municipios y departamentos. Ayudar a profundizar en las comunidades locales el ejercicio de la democracia y a ampliar la participación ciudadana en los asuntos públicos.
- ii. Fortalecer el desarrollo local al ensanchar las competencias, recursos y capacidad de decisión de los municipios.

Durante los primeros años de la década del noventa, se aprobó la Ley de Municipalidades²⁴, con lo que se crean las condiciones para las elecciones libres de autoridades municipales; asimismo se fortalecieron políticamente los gobiernos locales y se propiciaron nuevas formas de participación ciudadana.

La Ley de Modernización del Estado definió la descentralización en el marco político- administrativo y lo consideró como uno de los ejes fundamentales de la reforma y modernización del Estado. Con esa perspectiva se impulsó el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, dirigiendo el proceso las Secretarías de Gobernación y Justicia, de Planificación y Presupuesto de la Presidencia, y la Oficina de Modernización del Estado con el fin de lograr un traspaso de atribuciones y de recursos a las municipalidades.

Siguiendo el marco Constitucional, la Ley General de la Administración Pública, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y finalmente la Ley de Municipalidades armonizaron los marcos y coberturas institucionales para la transferencia de competencias al municipio; el proceso buscó potenciar el poder

²³ Creado mediante Decreto Legislativo No. 190-91 del 7 de enero de 1992 reformado, como órgano responsable de la formulación, estudio y diseño de políticas nacionales para la reforma y perfeccionamiento del Estado, así como de la elaboración de programas y proyectos especializados y de la evaluación periódica de resultados.

²⁴ Decreto Legislativo 134-90 de la Asamblea Legislativa y su reglamento aprobado en 1993

local, que si bien no consolida las autonomías locales sí abrió condiciones para lograrlo a mediano plazo.

La aplicación de la Ley de Municipalidades en cuanto a la organización de la participación ciudadana no fue resuelta. Desde la aprobación de la Ley se organizaron los Consejos de Desarrollo Municipal en todos los municipios (298 municipios). Es importante mencionar que ya entrado el Siglo XXI no se conocía valor del Cabildo Abierto como marco para el desarrollo institucional del municipio.

Se impulsaron procesos significativos de fortalecimiento y desarrollo municipal en la que existieron etapas importantes de desconcentración (funciones administrativas, fiscales, servicios) privatización (de servicios mínimos), y la Ley de Municipalidades que brindó el marco amplio para la descentralización política, la autonomía y manejo de recursos a nivel local.

En el año 2012 es finalmente aprobada la Política de Descentralización que abrió nuevos rumbos a los procesos de fortalecimiento del gobierno municipal en Honduras.

3.4. La descentralización en Nicaragua

En Nicaragua con la Constitución de 1987 se reconoce la autonomía municipal con reserva del Estado que evidencia, al igual que el resto de la región las ambigüedades legales. Sin embargo, es con la aprobación de la Ley de Municipios No. 40 de 1988 que se crean las bases del régimen municipal hasta la actualidad.

La nueva Ley derogó la de 1980 y creó las Juntas Municipales. La Ley proporcionó las bases para la realización de las primeras elecciones separadas de las nacionales. La participación popular alcanzó mayor importancia. El Reglamento de Organización y Funcionamiento Municipal²⁵ estableció derechos de participación de la población en la gestión local y fiscalización.

No hubo vinculación en esta etapa entre el municipio y la sociedad local, es al final del gobierno sandinista cuando se promulgan las bases para el cambio, incluyendo las elecciones municipales, estas se realizaron al término del mandato del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Al inicio de los años noventa dio inicio la llamada reconstrucción del Estado y el énfasis se centró en el fortalecimiento de la institución municipal. La autonomía que había desaparecido en los años treinta se garantizó nuevamente en la Constitución de 1987. Desde ese momento, se crearon acciones para la definición del municipio nicaragüense. Entre ellas la formulación de la Ley de

²⁵ Decreto 498-1990 de la Asamblea Legislativa.

Municipios en 1988, que definió el marco de las competencias municipales, la forma de gobierno y las relaciones con otras instituciones estatales. Se estima que el paso decisivo se dio con la primera elección de alcaldes.

Durante la realización del evento denominado Grupo Consultivo²⁶, de París, donde se discutió la Estrategia de Desarrollo Nacional, la comunidad internacional pidió al gobierno de Nicaragua que aclarara las intenciones en el tema de la descentralización. En la práctica, tal y como lo indica Manuel Ortega Hegg (2001) se dio un proceso de descentralización de facto que no obedeció a una visión integral ni a la voluntad política nacional.

En la práctica en Nicaragua, a diferencia del resto en la región se desarrolló el traslado de responsabilidades y competencias a los gobiernos municipales sin los recursos necesarios. Ello obligó al debate del situado Constitucional, al igual que el resto de la región, se demandó la transferencia de porcentajes del Presupuesto Nacional de la República a las municipalidades; sin embargo, la concreción de esa norma en la reforma de la Ley de Municipios que pretendía otorgar el 8% a las municipalidades no alcanzó la votación suficiente en la Asamblea Legislativa Nacional.

En esa etapa se creó el Fondo de Inversión Social dividido en: el Fondo de Inversión social de Emergencia y el Fondo de Atención a Sectores Oprimidos. La modalidad de intervención incluyó mecanismos sobre los siguientes porcentajes: 60% del fondo, 20% la municipalidad y 20% la comunidad. En este caso durante la toma de decisiones y en la operación de los fondos con frecuencia se excluyó a las municipalidades.

Se reactivó la Comisión Sectorial de Descentralización, sin embargo, la descentralización enfrentó obstáculos, entre los que destacan:

- i. Problemas presupuestarios, que impidieron el cumplimiento del mandato local y socavó la autonomía y legitimidad de los gobiernos locales.
- ii. Ausencia de autoridad sobre el uso de los recursos forestales y la extracción de madera.
- iii. Tendencias centralistas y burocráticas del gobierno nacional y la falta de capacidad y experiencia de los gobiernos municipales.

El gobierno a comienzos del año 2002 evidenció mayor compromiso con la descentralización en comparación con períodos anteriores. En el año 2003 se

²⁶ Evento realizado en París bajo el auspicio de la cooperación Internacional y en el que buscó sentar las bases de un marco de acciones tendientes a fortalecer la institucionalidad del país y en la que comprometieron financiamientos bilaterales y multilaterales para la agenda de gobierno.

aprobó la Ley de Participación Ciudadana²⁷ en la que se estableció que los ciudadanos pueden intervenir en la formulación de políticas públicas para su territorio que derivaron en iniciativas de ley tanto nacionales como en las regiones autónomas y locales.

La evolución de la capacidad de los gobiernos locales incidió a nivel territorial. Se consolidó la capacidad de planificar, de promover la participación local, manejar el sistema financiero, coordinar con otras entidades y de tomar decisiones. Se puede afirmar que Nicaragua expresa mayor cultura municipal que se manifiesta en la calidad de la participación del gobierno en los servicios públicos.

Las necesidades económicas de los municipios, combinadas con el incumplimiento del gobierno central respecto al pago del 25% sobre la extracción forestal y minera, promovieron la creación de otros cobros sobre los recursos, aunque la Constitución establece que solo la Asamblea Nacional puede crear impuestos²⁸ y las tasas de los gobiernos municipales, que, aunque no se llamen impuestos, realmente lo son.

Es importante mencionar que los gobiernos locales no concretaron finalmente su rol en el marco legal, aunque adoptaron competencias concurrentes ante la baja densidad del Estado. Sin embargo, existieron manifestaciones de apoyo del gobierno central, fue visible la resistencia a la descentralización por parte de los entes sectoriales.

En esa línea se ejerció presión desde los niveles territoriales que implicó fortalecer la capacidad organizativa local la descentralización y la democracia de de Nicaragua.

3.5. La descentralización en Costa Rica

El avance más importante fue la reforma del artículo 170 de la Constitución Política en el 2001 que asignó el aporte financiero a favor de las municipalidades del 10% de los ingresos ordinarios del Estado. En esa reforma a la ley se determinó las competencias que se trasladaron del gobierno central a las corporaciones municipales, así como la distribución de los recursos tal como quedó normado en la primera década del Siglo XXI.

²⁷ Ley Número 475 de la Asamblea Nacional Legislativa.

²⁸ Anualmente la Asamblea Nacional debe aprobar los planes de arbitrios para cada municipio. Una propuesta de reforma al Código Tributario Municipal sugiere que se establezcan tasas mínimas y máximas y que los municipios definan de acuerdo a las capacidades de pago las tasas dentro de esos límites.

La organización y funcionamiento de los municipios quedó definido en la Ley 7794 de 1998 o Código Municipal que reemplazó el cuerpo normativo municipal de 1970. El Código determinó la competencia general y otorgó al municipio la atribución de determinar y aprobar las tasas y las contribuciones especiales, además de facultades para proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales. En el caso de las tasas es oportuno mencionar que el Código Municipal determina que las tasas que cobre la municipalidad por los servicios que preste, se fijarán en consideración al costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos.

El Código Municipal definió las fuentes de recursos locales de una manera general y refiere a leyes especiales la reglamentación, administración y cobro de los tributos, tales como: el impuesto de patentes, las contribuciones especiales, el timbre municipal y la licencia para el menudeo de licores, entre otros.

Luego de varios años, en donde el tema de la descentralización del Estado permaneció presente en los discursos de los actores políticos, la reestructuración de este sigue siendo un proyecto que no alcanza a materializarse. No obstante, de manera tímida y a paso lento se fueron proponiendo cambios, iniciando de ese modo el camino de la reforma municipal y la descentralización^{29.46}

A finales de la década de los ochenta el tema de la descentralización transitaba por tres acontecimientos:

- i. El movimiento de reforma al artículo 170 de la Constitución Política.
- ii. La especificidad del tratamiento de lo regional dentro de las políticas de planificación.
- iii. La creación de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense.

Se inició en ese período de modo sistemático la discusión, sobre la reforma del Estado y la realización de un diagnóstico de las disfuncionalidades del aparato institucional y el diseño de una propuesta de reforma del Estado, que termina de completarse en los primeros años de la década de los noventa, dedicando un amplio espacio a la descentralización y en la cual la propuesta de Reforma del Estado empieza a tomar fuerza (1990-1994), con estas orientaciones:

- i. Promover reformas que permitan un mejor financiamiento local.
- ii. Reformas en lo político que den mejor funcionalidad al sistema.
- iii. Coordinación y búsqueda de consensos.

²⁹ Ejemplo de esto lo constituye la aprobación de la Reforma al artículo .170 de la Constitución Política (Ley de reforma constitucional No. 8106 de 3 de junio de 2001) y el Proyecto de Transferencia de Competencias.

- iv. Divulgación y creación de condiciones para obtener apoyo en el ambiente nacional en la tarea de transformación de los gobiernos locales.

Con la aprobación del código municipal, se destacaron tres aspectos:

- i. Se le transfirió a la comunidad la potestad de elegir al principal funcionario del ámbito local³⁰.
- ii. Se dio la elección popular de los concejales de distrito.
- iii. Se trató de lograr mediante la supresión de una serie de actos tutelares que pesaban sobre las municipalidades, en especial en lo relativo al establecimiento de las tarifas por servicios locales. Sin embargo, tal propósito fue mediatizado por fallo de la Sala Constitucional.

Es importante destacar que el 14 de julio de 1999 la Sala Constitucional reconoció la capacidad que tienen las municipalidades para decidir libremente los asuntos referentes a determinada localidad; sin embargo, esa autonomía supone coordinación controles de orden constitucional.

Por otro lado, no se observan grandes realizaciones en el campo de la descentralización en el país, se debe admitir que ha sido en el plano fiscal en donde se han producido las modificaciones más relevantes. A pesar de no producirse una reforma fiscal tal y como se promovió en otros países de la región, la decisión de trasladar a las municipalidades la recaudación y administración del impuesto a los bienes inmueble y la aprobación de la Reforma al Art. 170 de la Constitución, en donde se establece una transferencia del 10% del PIB, modifica, la gestión de los gobiernos locales³¹.

Desde inicios del Siglo XXI se debaten propuestas sobre la reforma política y económica de las municipalidades, la Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales que abre las puertas para nuevos procesos en línea hacia una nueva agenda de descentralización.

3.6. La descentralización en Panamá

Al igual que el resto de la región el municipio se encuentra bajo el marco centralista del gobierno. La estructura territorial se organiza en cuatro niveles territoriales: provincias, municipios, corregimientos y comarcas indígenas.

³⁰ La primera elección se realizó en el año 2002.

³¹ Artículo 170.-Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

Los antecedentes históricos del municipio se remontan a la Constitución de 1946 en el que se determina el marco de la autonomía en el que se definieron las dotaciones de recursos financieros para su funcionamiento. Aunque el desarrollo financiero quedó determinado, fue hasta la Constitución de 1972 y sus reformas de 1978 y 1983, con la Ley 106 de 1973 y 52 de 1984 en el que el régimen Municipal panameño queda finalmente constituido.

En Panamá adquiere particular relevancia histórica la población indígena y la evolución de los pactos autonómicos denominados comarcas, que provienen de reivindicaciones y levantamientos de principios del siglo XX dentro los que tienen mayor relevancia los Kunas³² quienes en 1925 expresan su rompimiento al sistema integracionista del Estado.

En el marco de la Ley 59 de 1930 se otorga la reserva y con la Ley 2 de 1938 se crea la Comarca de San Blas. En esa evolución histórica de acuerdos estatales con la Ley 16 de 1953 se aprueban los instrumentos legales que configuran el gobierno indígena. Sin embargo, es en la Constitución de 1972 con el gobierno del General Omar Torrijos que finalmente las Comarcas forman parte del sistema político con el reconocimiento territorial (Reis, 2001.)

Desde finales del siglo pasado los indígenas crearon la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá como entidad interlocutora ante el gobierno central para la puesta en marcha del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La representación asociativa municipal denominada Asociación de Municipalidades de Panamá (AMUPA) surge en 1995 como parte de los procesos de fortalecimiento municipal y asume el liderazgo para el debate y propuesta de la descentralización. En esta etapa se abordan como parte de las estrategias municipales el Desarrollo Local, surge el Consejo Nacional del Desarrollo Local (CONADEL) y se inician los debates por un Pacto por la Descentralización.

En 1998 AMUPA, en el marco del III Congreso de Autoridades y concejales Municipales convocó a la firma del acuerdo de carácter político institucional denominado Visión Nacional 2020, en el que se definen las rutas para el Siglo XXI y se orientan los grandes marcos para la descentralización de Panamá.

Como resultado se crea la Coordinación Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local (CONADEL) con el que se crean lineamientos gubernamentales y legislativos que constituyeron el marco de la descentralización de Panamá.

³² La población indígena de Panamá constituye el 10% de la población y está integrada por los Ngobe Bugles con mayoría poblacional y los Kunas, Emberas, Wounan, Teribes y Bri Bris.

Tal como afirma Panay (2015) ³³ “el proceso institucional ha tenido continuidad hacia reformas institucionales, apoyado particularmente por fuerzas políticas que asumen el discurso de la descentralización, pero generalmente ya en la conducción gubernamental no se tiene la misma velocidad”. Es importante destacar que las dinámicas políticas han sido dominadas por el debate en el que se abordan reformas institucionales y de Estado hacia un marco de demandas que tengan en cuenta mayores capacidades municipales.

En este debate se extienden propuestas de reforma hacia los corregimientos y comarcas. La agenda de reformas sigue pendiente y se anidan en núcleos académicos y políticos hacia nuevas estrategias que buscan impactar en las agendas de finales del siglo XX que motivaron e impulsaron la descentralización como parte del proyecto político nacional.

El proceso de descentralización en Panamá inicia en el año 1973 y 1974. En 1983 se lleva a cabo la reforma Constitucional que produjo retrocesos en el proceso hasta el año 2004 cuando una nueva reforma Constitucional promulgó la ley 37 que descentraliza la administración pública del Estado panameño, la ley que fue aprobada al final del periodo presidencial 2004-2009. “Sin embargo fue suspendida por el gobierno de Presidente Martinelli y finalmente en julio del año 2014 entró nuevamente en vigencia la ley 37 que tiene el mandato de la descentralización de la administración pública en Panamá”.

3.7. Descentralización en República Dominicana

La historia municipal de República Dominicana se inscribe a lo largo del proceso republicano independista. Sin embargo, es hasta 1952 con la Ley 345553 que se reconoce al municipio como estructura política del Estado Dominicano.

Si bien la historia evoluciona en un marco de debilidades que replican el autoritarismo centralista del siglo pasado, es finalmente hasta 1997 con la Ley 17-97 cuando quedan en definitiva la organización municipal.

Como parte de las dinámicas del siglo pasado que extendieron las reformas del Estado a nivel Latinoamericano, de forma inusitada a finales de los años noventa la Presidencia del gobierno convocó a lo que se denominó el Diálogo Nacional, en el que se abordaron 10 grandes temas: Políticas económicas, sociales, culturales, internacionales, sectores populares, comunitarios y sindicales reformas políticas, Estado de derecho, infraestructura y energía, agropecuaria, medio y recursos naturales (Morrison, 2001.).

³³ Entrevista a Jorge Panay, fue Viceministro para la Descentralización, del Ministerio de Finanzas Públicas, Corregidor, del corregimiento puerto de Ancón, e investigador de los procesos de reforma y descentralización de Panamá (febrero 8 de 2015).

De esta etapa se destacan las políticas de participación ciudadana en los gobiernos locales que posteriormente formaron parte de la agenda de la Comisión Nacional de Modernización del Estado (CONARE). Es importante destacar de esta etapa el Proyecto de Ley Orgánica del Municipio que contemplo el nuevo marco de organización y funcionamiento del municipio

El debate de la descentralización si bien forma parte de los procesos de modernización, los conflictos de poder generados a partir de la Ley 17-97 que establece las transferencias municipales del 5%, quedan sometidas a los sistemas de poder y liderazgo de la Liga Municipal que administra los recursos. Estos conflictos, aunque no quedan resueltos, la nueva Ley 176-07 define un marco de complementariedades entre la Liga Municipal y los gobiernos municipales.

Es importante destacar en el año 2000 la creación por parte de los síndicos municipales de Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)⁵⁵ que reúne a las distintas asociaciones regionales a partir del marco de autoridades municipales representados por el Síndico municipal. Actualmente se encuentra en el Congreso de la República se discute un proyecto de Ley Municipal, que deberá ampliar la participación ciudadana como resultado de la descentralización (D'aza, sf.).

II. Indicadores para medir el buen gobierno local

En la región es cada vez más frecuente la producción de información vinculada a la medición del desempeño del gobierno municipal. La gestión del gasto, recaudación, autonomía, transparencia y rendición de cuentas se ha convertido en una dinámica que busca establecer avances de los gobiernos municipales y que tienden a despertar mayor interés de líderes políticos, ciudadanos organizados y dirigentes sociales.

Sin embargo, hasta ahora las mediciones se vincularon a la calidad de la gestión financiera y administrativa muchas veces en complejos e inentendibles datos para la comprensión del ciudadano común. Estas mediciones “buscaron responder, en el caso colombiano, a la apertura y reforma Constitucional de principios de los años noventa, para responder al reclamo ciudadano en el cumplimiento de promesas electorales, mayor transparencia y rendición de cuentas, pero estas no fueron suficientes”³⁴.

La preocupación por establecer sistemas de medición provino de las corrientes que surgieron a finales de los años ochenta con metodologías que buscaban brindar mayor certeza y cultura institucional hacia la transparencia presupuestaria en la gestión del gasto público por resultados (García, 2010) que se buscaba incidir directamente en la transformación de las causas que originaron rezagos sociales, desigualdad y pobreza.

Si bien las metodologías se dirigieron al gobierno nacional estas se extendieron mediante mecanismos que se vincularon al denominado buen gobierno nacional y municipal en el que la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y Pacífico (UNESCAP) definió una serie de criterios vinculados a participación, legalidad, transparencia del gobierno municipal (2009).

1. Los enfoques de medición y sus implicaciones

Esa tendencia provocó el surgimiento de líneas de cooperación internacional mediante asistencia técnica para la creación de manera conjunta de metodologías que evolucionaron hacia nuevas áreas de medición consultadas con los gobiernos municipales.

Sin embargo, en un contexto más amplio, los resultados de los sistemas de medición de la gestión municipal aun no apuntan al equilibrio verificable y demostrable entre la eficiencia del gasto, gestión y calidad del servicio con los impactos reales en la transformación de la realidad de los ciudadanos **¿Hasta**

³⁴ Jesús Coronado, colombiano, experto y consultor de GIZ, asesor del Ranking de la Gestión Municipal Integral, Guatemala. Entrevista vía Skype en enero de 2015.

dónde inciden las mediciones de gestión nuevos enfoques y estrategias para mejorar la calidad de vida del ciudadano?

Hasta ahora no existe un debate crítico y tampoco académico sobre los resultados de los programas de medición y su impacto municipal y local y sus implicaciones vinculadas con la superación de exclusión y desigualdad.

En este estudio³⁵ al revisar los sistemas de medición de los cuatro países seleccionados fue notable la inexistencia de indicadores de equilibrios múltiples entre las mediciones de la gestión, calidad en la eficiencia de los servicios públicos y reducción de brechas de desigualdad o pobreza.

Ha sido relevante el papel de la Cooperación Internacional³⁶ en los países estudiados particularmente en la creación de sistemas de medición aplicados con regularidad en los gobiernos municipales³⁷ y que permiten establecer avances en aquellos factores relacionados a la gestión de los servicios, administración financiera y gasto.

El Centro de Medición de Desempeño (*Center for Performance Measurement*) realizado de forma conjunta entre la Asociación Internacional de Ciudades y Condados (ICMA) y los municipios de los Estados Unidos, bajo la figura de consorcio mediante pago de cuotas anuales y la aplicación de indicadores municipales³⁸ ha permitido altos grados de confiabilidad tanto para autoridades como para ciudadanos creando mejores condiciones de confianza y credibilidad, esta experiencia ha demostrado que las mediciones de la gestión pasan por altos niveles de legitimidad ciudadana.

En misma línea, ICMA en la dirección a los estudios y metodologías de medición creó el Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES)³⁹ que oferta actualmente a los municipios de México bajo el sistema de cuotas anuales que

³⁵ El estudio no tuvo el propósito de evaluar los sistemas de medición, sino destacar procesos y sistemas de indicadores. En el contraste y comparación son homogéneos.

³⁶ En Centroamérica se destacan las contribuciones de la Agencia de Cooperación de Alemania (GIZ), La Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

³⁷ En Guatemala se realizó en el 2011 el Ranking de la Gestión Municipal Integral que correspondió al período 2009/2010 fue apoyado por la agencia GIZ de Alemania.

³⁸ ICMA (2006) Estudio comparado sobre sistemas de medición de desempeño Municipal en América Latina. USAID-ICMA-LA Washington (Pág. 17).

³⁹ El SINDES es la metodología de ICMA-AL que oferta servicios a municipalidades de México. En este enfoque se parte de la cultura de medición por los gobiernos municipales, a diferencia de Centroamérica donde las iniciativas dependen de la cooperación internacional.

permiten identificar los niveles de calidad de la gestión pública, en el que aporta elementos predictivos para el corto y mediano plazo de los servicios municipales.

2. Entre la medición de la eficiencia y la calidad de la gestión

Si bien la eficiencia en los sistemas financieros y gasto público local fueron el antecedente de los sistemas de medición de la gestión local, también es cierto que una de las mayores preocupaciones fue el medir el nivel de relación del ciudadano, la legitimidad de las decisiones y la capacidad o regularidad de respuesta del gobierno municipal a sus demandas, hasta ahora el modelo de medición de la gestión en Centroamérica se centró en la gestión administrativa y financiera con graduales intentos hacia medir gobernabilidad local.

La agenda pendiente en la cultura de medición municipal en la región se encuentra en los vínculos multidimensionales de transparencia, legitimidad e impacto en la calidad de vida del ciudadano relacionados al bienestar⁴⁰, desigualdad y exclusión social. Hasta ahora las cuatro experiencias seleccionadas no vinculan impactos ciudadanos del gobierno municipal y gestión administrativa y financiera.

3. Las experiencias de las mediciones de gestión

Este estudio selecciono cuatro experiencias: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, que, por su relevancia, sostenibilidad, estructura de indicadores y resultados permiten mejor comprensión de los procesos. Las experiencias permiten destacar lecciones que, aunque no se articulan a resultados directamente vinculados al ciudadano, en el mediano plazo tenderán a generar indicadores en esa dirección.

3.1 Guatemala

Actualmente el sistema está bajo conducción de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala (SEGEPLAN). La Agencia de Cooperación de Alemania (GIZ) apoyó la creación y metodologías desde el año 2010. A la fecha se han realizado dos experiencias, 2011 y 2013 que destacan principalmente la medición de procesos de gestión administrativa y financiera de los gobiernos municipales.

⁴⁰ Los municipios en Centroamérica no tienen incidencia directa en los cambios que se producen en el consumo relacionado a la baja o crecimiento económico de cada país. Por ello los sistemas medición optan por la eficiencia de la gestión y no necesariamente por las condiciones sociales y económicas del ciudadano

El ranking, de acuerdo con sus principales objetivos busca en la perspectiva institucional de los gobiernos municipales convertirse en instrumentos de evaluación, predicción y cultura de gobernabilidad local.

3.1.1 Ranking de la Gestión Municipal. Integral

a. Marco institucional

SEGEPLAN es la entidad responsable del proceso de mediciones del Ranking. Este proceso cuenta con el respaldo y coordinación de un amplio marco de instituciones gubernamentales con presencia territorial departamental y municipal constituido en la Mesa Técnica de Fortalecimiento Municipal integrada por veintiuna entidades nacionales vinculadas al municipio. La instancia no solamente respalda las acciones de medición, sino constituye el espacio de coordinación interinstitucional para agendas con despliegues territoriales.

La dinámica se genera a partir de equipos técnicos especializados que documentan y sistematizan de acuerdo con los indicadores variables que se procesan mediante la matematización de ponderaciones numéricas relativas y absolutas.

b. Objetivos

Busca proveer información sobre el estado de la gestión municipal que permita a cada municipalidad mejorar niveles de desempeño en la prestación de servicios a los vecinos; a las instituciones del sector público y otras entidades; crear condiciones para convertirse en un instrumento de asesoría y priorización de sus intervenciones. Para la ciudadanía es un mecanismo de auditoría y corresponsabilidad social.

c. Estructura de medición

La estructura metodológica parte de 292 variables, 31 indicadores, 6 índices temáticos y 1 índice general. El proceso de ponderación se realiza mediante la aplicación de fórmulas matemáticas que permiten el mayor grado de certeza en los resultados.

El proceso de sistematización parte de reglas aceptadas por los gobiernos municipales y sobre la premisa que la información corresponde de manera real al comportamiento municipal.

Tabla 1. Estructura de medición

Eje de fortalecimiento de la Política	Índices Ranking	Indicadores del Ranking
Administrativo	Gestión Administrativa	1. Existencia de elementos de atención municipal orientada al ciudadano y capacitación del personal en servicios públicos. 2. Existencia de oficinas municipales con instrumentos de gestión. 3. Autonomía financiera municipal. 4. Ingresos propios por habitante –sin regalías-. 5. Peso de IUSI respecto a ingresos propios –sin regalías-. 6. Inversión anual en capital fijo por habitante. 7. Inversión anual en capital fijo con ingresos propios. 8. Inversión anual en capital fijo con transferencias. 9. Independencia financiera por endeudamiento público. 10. Cobertura del servicio público de distribución de agua. 11. Calidad del servicio público de agua. 12. Disposición y tratamiento de aguas residuales. 13. Cobertura y calidad de la gestión de desechos sólidos. 14. Gestión de servicios públicos municipales. 15. Ejecución del plan operativo anual. 16. Relación POA-PDM 17. Presupuesto vinculado a prioridades nacionales. 18. Institucionalización de la gestión ordenada del territorio. 19. Acciones para la gestión ordenada del territorio. 20. Análisis de la gestión de riesgo en la formulación de proyectos. 21. Número de reuniones del COMUDE en el año. 22. Participación de alcaldes y concejales designados en el COMUDE. 23. Participación de organizaciones de jóvenes, mujeres, pueblos mayas, Xincas y garífunas y otras formas de participación. 24. Representatividad territorial del COMUDE. 25. Funcionamiento del COMUDE. 26. Temas tratados en el COMUDE y su relación con la problemática y potencialidades definidas en el PDM. 27. Proyectos propuestos por el COMUDE que se incluyen en el presupuesto municipal. 28. Rendición de cuentas cuatrimestrales y anual al COMUDE enfocadas en resultados. 29. Información presupuestaria y otra información a la ciudadanía disponible en medios diversos. 30. Información pública disponible de acuerdo a la LAIP y usada en internet. 31. Monto asignado a través de Guate compras como porcentaje de egresos.
Financiero	Gestión Financiera	
Servicios público-municipales	Gestión de servicios públicos	
Gestión estratégica	Gestión estratégica	
Gobernabilidad democrática	Participación ciudadana	
	Información a la ciudadanía	

Fuente: elaboración propia con datos del Ranking 2014

d. Resultados y lecciones⁴¹

En general los resultados del 2013 destacan debilidades en la gestión municipal al no alcanzar el indicador ideal cercano a uno (1). Por otro lado, el ranking hizo evidente que el 89.82% de las municipalidades depende de las transferencias financieras del gobierno central, lo que refuerza la revisión de procesos tributarios locales. Igualmente se revela los niveles de relación ciudadana y la provisión de información vinculada al rol del gobierno municipal.

Entre los principales desafíos del Ranking en Guatemala se encuentran en situar los resultados en la agenda a la coordinación interinstitucional hacia el fortalecimiento de la gestión municipal. Asimismo, se busca que los esfuerzos de la cooperación internacional se orienten sobre los resultados de este.

3.2 El Salvador

La experiencia de los procesos de medición en la gestión municipal tiene dos antecedentes que provienen del denominado Grupo Gestor⁴², integrado por nueve entidades privadas, públicas e internacionales que impulsan desde 2004 la Auto Evaluación de la Gestión Municipal; y el Sistema de Diagnostico Administrativo financiero Integral Municipal (DAFIMU) impulsado por el Fondo de Inversión Social de El Salvador (FISDS) a partir del 2004.

Los sistemas se orientaron hacia dinámicas de fortalecimiento de los gobiernos municipales y en el marco de las estrategias de desarrollo local impulsadas por el gobierno nacional. El estudio optó por abordar ambas experiencias particularmente por la alta incidencia en los procesos de medición municipal.

3.2.1 Autoevaluación de la Gestión Municipal.

La iniciativa es el resultado del acuerdo del marco para crear un sistema de carácter técnico hacia la generación de mediciones vinculadas a obtención de diagnósticos que en teoría permitirá mejorar y fortalecer el rol municipal mediante la mejora de los sistemas gestión, planificación, inversión y participación ciudadana.

Los resultados y disposición de información se vinculan a las evaluaciones y la toma de decisiones por parte de los Concejos Municipales. Su implementación por parte de los gobiernos municipales se realizará mediante acuerdos voluntarios.

⁴¹ Según el Ranking 2013 la puntuación de 0.6658 que corresponde a la municipalidad de mayor puntuación no alcanzó 0.8001 y 1 como resultado ideal. Estos resultados son notablemente menores a los alcanzados en la medición del 2011. Ver SEGEPLAN.

⁴² GIZ, USAID, RTI, PNUD, APAMSS, FUNDE, COMURES, ISDEM, FISDL y Maestría en Desarrollo Local UCA

a. **Marco Institucional**

Las entidades integradas bajo el núcleo del Grupo Gestor son voluntarias y desarrollan el proceso bajo criterios homogéneos acordados entre las entidades participantes. Disponen de la metodología de manera abierta para ser aplicada en los municipios que opten por el sistema.

b. **Objetivos**

Instrumento para orientar procesos de inversión vinculados a fortalecer el rol municipal en la reducción de la pobreza y en la obtención oportuna y disponible para los diferentes actores de información actualizada sobre la gestión municipal.

c. **Estructura de medición⁴³**

La estructura de medición del marco denominado “Gestión para un buen gobierno en el marco de la dimensión política” se integra por cuatro áreas y 20 variables:

Tabla 2. Estructura de medición

Área	Indicador
1. Desarrollo organizacional.	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de operar de acuerdo a objetivos - Capacidad de ordenar el territorio - Capacidad de contar con personal capacitado - Capacidad de implementar sistemas mecanizados.
2. Finanzas Municipales	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de potencias y optimizar la recaudación - Capacidad de manejo del presupuesto - Capacidad responsable de la deuda - Capacidad administrativa y financiera - Capacidad de orientar la inversión hacia áreas vulnerables
3. Gobernabilidad democrática	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de promover la organización de la sociedad civil - Capacidad de implementar la transparencia - Capacidad de promover la participación y concertación local - Capacidad de informar las normativas legales a la población - Capacidad de potenciar la participación de grupos en desventaja social
4. Servicios y proyectos	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de ofrecer servicios municipales - Capacidad de diversificar y ampliar la inversión municipal - Capacidad de interactuar con clientes y beneficiarios municipales - Capacidad de asegurar el saneamiento del municipio - Capacidad de contratar, monitorear y evaluar la ejecución de proyectos

Fuente: elaboración propia con información de la Autoevaluación.

⁴³ Grupo Gestor (2004) Instrumento para la autoevaluación de la gestión municipal. El Salvador (pág. 16)

El procesamiento de la autoevaluación es interno y permite a dirigentes municipales la revisión de procesos internos e identificar mediante diagnósticos propios los alcances de la gestión.

d. Resultados y lecciones

La experiencia de la Auto evaluación no alcanzo a generar cultura y tampoco apropiación del instrumento por parte de las municipalidades. No se convirtió en el instrumento apropiado por parte del gobierno municipal para la actualización de informes municipales y territoriales. Por otro lado, si bien el esfuerzo del instrumento es el resultado de la integración interinstitucional, la iniciativa tiene altos componentes de la cooperación internacional lo que, en ocasiones, al generarse procesos de transferencia y apropiación culmina con el cierre de los recursos de la cooperación.

3.2.2. Sistema de Diagnostico Administrativo Financiero Integral Municipal (DAFIMU)

El sistema es un instrumento que estudia las condiciones de los municipios salvadoreños mediante indicadores y variables que permiten establecer capacidades diferenciadas para el impulso de programas que aceleren y precipiten acciones vinculadas al fortalecimiento municipal y al mejoramiento en la prestación de los servicios.

Los antecedentes más cercanos se encuentran en los programas del Fortalecimiento Financiero Municipal (FORFIM).

a. Marco Institucional

El sistema forma parte del Programa de Desarrollo Local II. ES 0120 El Salvador, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y en el marco de la Estrategia de Desarrollo Local del gobierno de El Salvador. El sistema está bajo la conducción del FISDS. Evoluciono en tres fases temporales: en las que se crean indicadores, se categorizan las municipalidades de acuerdo con sus capacidades. Las primeras dos fases no se armonizaron al sistema por lo que en una tercera fase se sincronizan indicadores y categorías municipales.

b. Objetivos

Herramienta para la disposición de información al gobierno central para la implementación de programas de asistencia y cooperación. Asimismo, como instrumento de diagnóstico y evaluación.

c. Estructura de medición

La estructura del sistema está integrada por 17 indicadores que se agrupan en 9 de carácter cuantitativo y 7 cualitativos. Los primeros vinculados a mediciones financieras y los segundos a procesos para identificar la eficiencia en la gestión financiera.

El sistema de medición se basa en series estadísticas que permiten obtener información, bajo la simple comprensión del ciudadano, mediante valores números, el comportamiento de la municipalidad en cinco niveles estandarizados: bajo, regular bajo, regular medio, regular bueno y excelente, de acuerdo con la medición establecida por cada municipalidad.

Tabla 3. Estructura de medición

No.	Indicadores cuantitativos	No.	Indicadores cualitativos
1	Equilibrio financiero	10	Auditoría interna
2	Autonomía financiera	11	Contabilidad
3	Solvencia financiera	12	Registro de contribuyentes
4	Capacidad financiera	13	Servicios públicos
5	Relación con el gasto en personal	14	Eficiencia en el gasto administrativo
6	Eficiencia en la planificación presupuestaria	15	Administración y manejo de la deuda
7	Eficacia en la recaudación	16	Efectividad de la inversión
8	Ingresos propios por habitante	17	Promoción del Desarrollo Económico Local
9	Auditoría externa		

Fuente: ICMA, 2006.

d. Resultados y lecciones

El sistema demostró alto potencial como herramienta para el desarrollo de capacidades técnicas de los municipios, particularmente la creación de capacidades para situar al municipio en condición de identificar ventajas comparativas para el desarrollo territorial. Sin embargo, el sistema no se asumió como instrumento propio, sino quedó bajo la esfera de herramientas dependientes de apoyos externos.

Al no apropiarse de los sistemas de medición estos terminan por agotar su propia capacidad transformadora dado que son iniciativas externas y particularmente de la cooperación internacional.

3.3. Nicaragua

Surge en el 2005 como parte de las iniciativas de fortalecimiento de la gestión municipal de Nicaragua impulsado por Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y la cooperación interinstitucional con la Asociación de Municipalidades de Nicaragua (AMUNIC). La primera medición se realizó en el 2005 y los resultados fueron presentados a las municipalidades hasta el 2007.

La Agencia de Cooperación Técnica de Alemania GTZ apoyo el diseño del Sistema de Reconocimiento al Desempeño Municipal (SIRDEM).

3.3.1. *El Sistema de Reconocimiento al Desempeño Municipal (SIRDEM)*

El sistema está bajo responsabilidad de INIFOM. Para la ejecución nombra la comisión respectiva; asimismo integra un consorcio de apoyo técnico y financiero en el que participan diversas por entidades nacionales e internacionales de cooperación. El sistema se estructura sobre 12 indicadores de medición directamente vinculados a la gestión municipal.

El sistema es el instrumento para fortalecer esfuerzos comparativos de gestión municipal en el que mediante la evaluación del desempeño se estimulan aquellos municipios que su valoración en el estándar de calidad recibe estímulos de reconocimiento dinerario para la inversión en proyectos municipales.

a. Marco Institucional

El SIRDEM es una instancia que depende del INIFOM, se conforma mediante convenios de cooperación interinstitucional por diferentes entidades nacionales gubernamentales y de cooperación. La comisión técnica del Sistema es responsable del diseño, ejecución y disposición de la información.

b. Objetivos

El sistema busca crear dinámicas de comparación positiva entre las administraciones municipales buscando crear los más altos estándares de desempeño motivadas por el afán de reconocimiento y exigencias de sus comunidades, que serán provistas de información por el sistema.

c. Estructura de medición⁴⁴

El sistema de medición parte de la estructura establecida en el marco de la Ley 376 de Régimen Presupuestario Municipal⁷⁰ en el que se definen tres categorías municipales:

Tabla 4. Estructura de medición

	Indicadores
Indicador es del sistema:	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño en la Gestión Financiera y Tributaria Municipal • Desempeño en Planificación Municipal • Desempeño en la Gestión de inversiones • Desempeño en la Gestión del Catastro Municipal • Desempeño en la Gestión de Servicios Municipales • Desempeño en cuanto a la Gestión Ambiental • Desempeño en Participación Ciudadana • Desempeño en Desarrollo económico Local • Desempeño en enfoque de Género • Desempeño en la Gestión de Personal

⁴⁴ SIRDEM (2008) Resultados de edición 2007. Sistema de Reconocimiento de la Gestión Municipal. AMUNIC, INIFOM, GTZ, COSUDE/SUIZA, Gobierno Regional del Atlántico Norte. Nicaragua

	Indicadores
	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio • Inversión Municipal en Agua Potable

Fuente: elaboración propia con datos del SIRDEM

d. Resultados y lecciones

El sistema fue diseñado bajo el enfoque de autoevaluación y se sitúa entre los instrumentos que se orientan al desarrollo institucional de las administraciones municipales de Nicaragua, buscando que los resultados se conviertan el marco para planes de cooperación intergubernamental. Elevar los resultados del SIRDEM a las dinámicas de traspaso de poderes en el gobierno municipal y abrir todos los mecanismos y acuerdos para facilitar escenarios de cooperación orientados a fortalecer el sistema.

3.4. Costa Rica

La Contraloría General de la República es responsable de la implementación del Sistema Integrado de Información Municipal. Los sistemas de medición iniciaron en el 2005 como parte de los sistemas de medición de la gestión municipal. La experiencia ha evolucionado y alcanza alto grados incidencia. Se ha realizado durante los últimos 10 años (2005-2014). Este estudio tomo referencia el Índice de Gestión Municipal 201471 que registra el comportamiento de los gobiernos municipales del año 2013.

3.4.1. Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM).

El SIIM está estructurado con base al Índice de Gestión Municipal (IGM). El informe del periodo 2013 se integra con información de 81 municipalidades. Dicho índice comprende

61 indicadores relacionados con cinco ejes: el desarrollo y gestión institucional; la planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas; la gestión de desarrollo ambiental; la gestión de servicios económicos (gestión vial) y la gestión de servicios sociales.

a. Marco institucional

El sistema depende directamente de la Contraloría General de la Republica. Los indicadores se aplican siguiendo criterios previamente establecidos para la obtención de información municipal que son procesados y presentados de manera pública.

b. Objetivos

Evaluar periódicamente mediante sistemas de diagnósticos los avances de la gestión municipal destacando acciones de apoyo y asesoría municipal para acelerar la mejora de la gestión del municipio.

c. Estructura de medición

La estructura de medición está integrada por cinco ejes y 61 indicadores en las que se ponderan sobre 100 puntos de acuerdo con las diversas áreas por eje y en las que se evalúan de acuerdo a puntuaciones asignadas hasta alcanzar la ponderación:

Tabla 5. Índice de gestión municipal, ejes y áreas de evaluación

Eje 1 Desarrollo y gestión institucional	Eje 2 Planificación Participación ciudadana y mediciones de cuentas	Eje 3 Gestión del desarrollo ambiental	Eje 4 Gestión de servicios económico s	Eje 5 Gestión de servicios sociales
28 puntos	20 puntos	23 puntos	16 puntos	13 puntos
Gestión financiera	Planificación	Recolección deresiduos	Gestión vial	Parques y obras de ornato
Control interno		Depósito y tratamiento deresiduos		
Contratación administrativa	Participación ciudadana	Aseo de vías ysitios públicos		Atención de servicios y obras sociales
Tecnologías de lainformación	Rendición de cuentas			
Recursos humanos				

Fuente: Contraloría General de la República. Noveno Informe de Gestión Municipal 2013.

d. Resultados relevantes

El IGM a diferencia del resto de Centroamérica es un instrumento de acatamiento y observancia legal por las municipalidades de Costa Rica. Los resultados comprenden series de deficiencias que deberán ser corregidas en los períodos posteriores y sujetos a nuevas mediciones de evaluación.

Los resultados del Índice identifican avances en el marco de los indicadores y revela rezagos que deben incorporarse en agendas de cooperación y coordinación interinstitucional entre ellas las entidades públicas, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y la Unión Nacional de Gobiernos Locales y de Federaciones municipales organizadas en el país.

III. Buenas prácticas de gestión municipal en la región

En América latina la sistematización de buenas prácticas de gestión municipal⁴⁵ se extendió como parte de la medición de resultados de los procesos de descentralización del pasado y que vincularon a los gobiernos municipales con el nivel de autonomía, respuestas a demandas ciudadanas, transparencia en el uso de recursos financieros y calidad de servicios públicos y su impacto en procesos de transformación local.

En una apresurada revisión es notable la extendida práctica y sistematización bibliográfica de experiencias en América Latina, en la que destacan las buenas prácticas de gestión municipal asociadas a las capacidades y nuevas formas de abordar decisiones del gobierno local en favor de la ciudadanía (Rosales y Hernández, sf).

Como afirma Rosales, Hernández (sf), la sistematización de buenas prácticas si bien ha permitido mayor visualización de las mejoras en las dinámicas del gobierno municipal aun es necesario profundizar para comprender la inusitada emergencia en documentar experiencias y metodologías dado que no se difunden, no tienen seguimiento y efectos en enseñanza que en teoría la buena práctica evidencia.

En este capítulo el propósito fue seleccionar⁴⁶ y destacar la relevancia de buenas prácticas de gestión municipal en la región, para ello el estudio optó por aquellas acciones que presentaron de manera general sobre cuatro grandes criterios⁴⁷:

- a. Acciones capaces de generar cambios e impactos reales en la calidad de los servicios, denominados innovación.
- b. Mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas con sentido de consenso, denominadas de mayor gobernabilidad.
- c. Uso y gestión de recursos financieros en un marco de más información y rendición de cuentas, denominadas de transparencia

⁴⁵ Actualmente destacan en América latina el Banco de Experiencias Locales, Argentina; Programa de Gestión Pública y Ciudadanía, Brasil; Premio Participación y Gestión Local, Perú; Premio Innovación y Ciudadanía, Chile; y, Premio Gobierno y Gestión Local, México.

⁴⁶ La selección fue virtual, en ninguno de los casos se realizaron visitas de campo. En todos los casos se realizó mediante la visita de portales disponibles en la web de gobiernos municipales y de informes difundidos de programas y proyectos, en otros casos se realizaron entrevistas en línea.

⁴⁷ Los criterios usados en la selección de municipios respondieron de manera general a las metodologías desarrolladas en América Latina. El autor del estudio reconoce el riesgo de haber omitido experiencias que pudieron formar parte del presente trabajo.

- d. Sentido de aprendizaje y replica en otros ámbitos geográficos, de los denominados ejemplos de buena práctica.

A partir de los criterios de buena práctica se seleccionaron cuatro ejes temáticos dentro los que agruparon series de experiencias. Se sistematizó la información bajo la metodología de descripción por lo que no se hace ni aplican criterios valorativos de los gobiernos municipales⁴⁸

1. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana

La transparencia está asociada particularmente a las prácticas de rendición de cuentas y a la generación espacios de mayor apertura ciudadana mediante redes de información y legitimación de decisiones vinculadas a la programación presupuestaria municipal. En este eje se identificaron cuatro países de la región en igual número de experiencias asociadas a la gestión municipal.

1.1. Guatemala

1.1.1. *Municipalidad de Patzún, Departamento de Chimaltenango.*

a. *Proyecto:*

Política de transparencia y rendición de cuentas a través del uso de las tecnologías de información y comunicación TIC en un municipio indígena del interior de Guatemala

b. *Descripción*

Patzún es un municipio de Guatemala que destaca por su vocación agrícola. De sus 55,265 habitantes, el 94% es población indígena maya Kaqchikel y el 6% mestizos.

El Alcalde fue invitado en el año 2005 por la Organización de los Estados Americanos OEA para formar parte del programa MuNet e-Gobierno (Municipios Eficientes y Transparentes), ahí vio una gran oportunidad para mejorar el desarrollo de Patzún a través de las TIC. Puso en marcha dicho programa el cual se fue ampliando y diversificando, de manera que las TIC pasaron a ocupar un rol muy importante en la gestión municipal. En el año 2011 hubo un cambio de Alcalde el cual no solo dio seguimiento al programa, sino que lo reforzó.

Las autoridades municipales han entendido la importancia de la rendición de cuentas utilizando las tecnologías de información y comunicación (TIC), la cual han insertado en su estrategia de gobierno electrónico (eficiencia de la gestión del gobierno mediante el uso de la tecnología) y de gobierno abierto

⁴⁸ Los ejes temáticos facilitaron la selección de experiencias; sin embargo, la búsqueda de huellas de mejor práctica mediante dispositivos de información en la web pudo haber limitado la mejor selección de experiencias en la región.

(transparencia, participación ciudadana y colaboración). Ahora se cuenta con un Programa de Rendición de Cuentas con las siguientes iniciativas:

C. Componentes

- Participación ciudadana.

Por un lado, están las reuniones presenciales de rendición de cuentas en las cuales al final de estas hay una ronda de ruegos y preguntas. A los participantes se les entregan unas boletas al iniciar la reunión para que vayan formulando sus preguntas. Al final de la reunión se recogen y entregan al moderador quien ordena los temas y formula las preguntas a las autoridades municipales. Las respuestas igualmente se publican en Facebook para que las puedan conocer los seguidores de esta red social. En caso estas preguntas no puedan ser respondidas en ese momento, se le informa a las personas interesadas que pueden pedir una cita en Secretaría o el Despacho municipal para hacerlas personalmente a las autoridades.

Otro espacio para participar y opinar son las reuniones del Consejo Municipal de Desarrollo. Aquí participa toda la población representada en el Concejo Municipal, sociedad civil, oficinas del Estado y Consejos Comunitarios de Desarrollo de las aldeas y caseríos. Además, son públicas y pueden llegar otras personas las cuales tendrán voz, pero no voto.

En estas reuniones se informa de avances en el municipio, se hacen propuestas formales, se discuten temas de interés municipal y se aprueban los proyectos de desarrollo para el siguiente año. Al final se elabora una minuta la cual se puede consultar posteriormente en el portal web, así como ver las discusiones a través de los videos o las fotografías.

Otro mecanismo es a través de los post que los vecinos, amigos y seguidores dejan en página municipal de Facebook donde están pendientes de qué están haciendo las autoridades, qué proyectos se inauguran o que gastos se hacen, y por último la página de Contáctenos en el portal web desde donde llegan comentarios, sugerencias y propuestas, así como algunas críticas a las autoridades municipales.

- Innovación.

Desde la Municipalidad de Patzún se asume que la política y las iniciativas que conlleva el proyecto son innovadoras, principalmente si se compara con el promedio de los municipios del país.

Por un lado, se basa en la estrategia de gobierno electrónico como forma de mejorar la gestión municipal a través del uso de las tecnologías de información y comunicación. Para ello se ha comenzado con la fase de información, interacción, faltando aún implementar las fases de transacción y transformación.

Por otro lado, introduce elementos de gobierno abierto como la transparencia a través de la publicación de información sobre la gestión municipal (datos abiertos) la cual está siendo mejorada a través de poner a disposición de los vecinos información en varios formatos (PDF, office, open office, csv, entre otros); participación ciudadana a través de los espacios como las reuniones públicas o la participación en el COMUDE; por último la colaboración con la población en la toma de decisiones.

Otro elemento de innovación es la rendición de cuentas multicanal a través de las reuniones presenciales, la entrega de documentos impresos a los participantes, la grabación de videos toma de fotografías, la publicación en el portal web y en las redes sociales o la publicación en el tablón de anuncios de la Municipalidad. Esto permite que los vecinos estén informados desde diferentes fuentes.

Otro aspecto es la fuerte apuesta que se hace por el uso de las tecnologías de información y comunicación para llegar a los vecinos y personas no solo de Patzún sino de otros lugares del país y del mundo, como son el portal web, el canal de videos en YouTube, los álbumes de fotografías en Google o la página de Facebook. Todas estas herramientas son muy conocidas por la población y fáciles de usar.

d. Resultados

La Municipalidad comenzó a implementar el programa MuNet e Gobierno y las iniciativas que este contemplaba, pudo comprobar que se estaba haciendo un esfuerzo grande en modernizar la municipalidad, desarrollar el portal web y las otras herramientas de comunicación, pero si la población de Patzún no sabía usar estas el esfuerzo estaba siendo vano.

Creación del Centro Comunitario Digital para dar acceso gratuito a internet a la población a través de los dos puntos en el interior de la municipalidad y del internet wifi en el parque. De esta forma la municipalidad comenzaba a liderar el desarrollo de la tecnología en el municipio.

Por otro lado, hasta el año 2007 se celebraban reuniones informativas bajo el formato de cabildos abiertos en los cuales no se daba la información exacta de la gestión municipal, no se entregaba a la población y solo se celebraban cuando los exigía la población. A partir de esa fecha se puso en marcha la iniciativa de

celebrar reuniones públicas de rendición de cuentas con el formato que ahora se usa, aunque con algunas mejoras respecto a las primeras.

No se cuenta con datos exactos, encuestas de opinión o informes, pero se pueden citar aquellas acciones que han hecho que esta política tenga un alto impacto:

- i. Autoridades municipales comprometidas con la rendición de cuentas y preocupadas por el manejo de la información.
- ii. Reuniones de rendición de cuentas bien diseñadas, con un esquema de funcionamiento validado, con participación masiva de la población y que están sirviendo de modelo para otras instituciones del país para replicar en otros municipios (el Instituto Republicado Internacional IRI la toma como referencia en su trabajo con otros municipios, la Unión Europea toma estas ideas para el Manual de procedimientos para la rendición de cuentas a nivel municipal, y la OEA toma el caso de Patzún como referente para otros países).
- iii. Reuniones del COMUDE consolidadas con alta participación de la comunidad y con un aumento de instituciones registradas. Actualmente ya cuenta con un manual de funcionamiento interno donde se ha mejorado sustancialmente la participación de los miembros del COMUDE en el desarrollo del municipio.
- iv. Varios canales de información para llegar a la población, tanto a la población que usa las TIC como a los que no la usan.
- v. Aumento de seguidores, usuarios, visitas del portal web y las redes sociales.
- vi. Más personas en el municipio informadas sobre la gestión municipal, lo que genera un pensamiento crítico y más oportunidades para participar en el mismo.

Esta iniciativa junto con otros elementos ha hecho que Patzún tenga la posición 20 de 334 municipios en el Ranking de Gestión Municipal 2012 elaborado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala SEGEPLAN.

En general se puede percibir que dadas las condiciones del proyecto la población indígena de Patzún cuenta con más información, tiene mayor preparación y cuenta criterios para incidir en el desarrollo de su municipio.

1.2. El Salvador.

1.2.1. *Municipalidad de Santa Tecla, Departamento de la Libertad*

a. Programa de Transparencia y participación ciudadana⁴⁹

La iniciativa⁷⁹ alcanzó la regularidad institucional en el año 2005 como parte de los programas de promoción para la democracia. La municipalidad construyó el andamiaje legal a través de la “Ordenanza para la participación ciudadana y la transparencia del Municipio de Santa Tecla, departamento de la Libertad”⁵⁰ que otorgo las competencias internas y los normativos para poner en marcha procesos vinculados a la rendición de cuentas.

b. Descripción

La Municipalidad de Santa Tecla asume la transparencia desde la dimensión de iniciativas que se sitúan desde el marco democrático y en el que se pretende abrir espacios ciudadanos para legitimar el comportamiento político de las autoridades en las decisiones de gobierno, en la calidad de los servicios, el comportamiento de los funcionarios y en los resultados de la municipalidad.

La transparencia cobró vigencia legal a partir de la promulgación de la Ordenanza Municipal citada anteriormente.

c. Componentes.

El sitio web⁵¹ mediante la ventana de Transparencia ciudadana al que se llega mediante el acceso al portal en el que se despliega la oferta informativa que vincula las secciones de transparencia siguientes:

- i. Marco normativo.
- ii. Gestión estratégica
- iii. Marco presupuestario
- iv. Mecanismos e instrumentos de participación ciudadana.
- v. Oficinas de Información y Respuesta.
- vi. Estándares municipales

⁴⁹ El estudio realizó la investigación en línea, se revisó el marco legal que rige la iniciativa y la capacidad real de extender la participación de los ciudadanos en el sistema. Se revisaron programas y sistemas de acceso de información.

⁵⁰ El programa de transparencia forma parte de la estructura regular de funcionamiento de la Municipalidad y se transversaliza a todas actividades habituales y a las decisiones políticas del municipio.

⁵¹ Web: www.santatecladigital.gob.sv

d. Resultados

Las valoraciones a partir de la amplia red informativa y los sistemas de acceso a la data permiten observar evidencias en los que se abren precedentes de participación que permiten, desde la visualización del portal, avances para la disposición y facilitación de la información del más alto nivel del gobierno municipal.

En esa misma línea, los artículos 1, 2, 3, 13,16 y 19 de la Ordenanza, definen orientan y marcan el sistema y funcionamiento hacia la rendición de cuentas, garantiza y sienta las bases para apertura hacia una mayor legitimidad democrática del municipio.

2. Inclusión social, pueblos indígenas y mujeres

2.1. Guatemala

2.1.1. *Municipalidad de Nebaj, El Quiche.*

a. Proyecto:

Universidad Ixil, Municipio de Nebaj, Departamento de El Quiche.

b. Descripción

La Universidad Ixil es la creación de Comunidades y Autoridades ancestrales del Pueblo Ixil en el marco del proceso de descentralización en el que las buenas prácticas de gestión municipal de Nebaj y la sociedad civil organizada cooperan positivamente.

La Universidad se creó en el año 2011 con el apoyo de las autoridades ancestrales del Pueblo Maya Ixil y lideresas y líderes con el propósito de ofrecer una alternativa de estudio y práctica a las y los jóvenes que han quedado marginados del sistema educativo de educación básica y superior estatal y privado. Es una universidad indígena, maya Ixil, en proceso de aprobación de acuerdo con los marcos legales de Guatemala.

Las Alcaldías Indígenas, estructuras ancestrales reconocidas en el Código Municipal, con orientación y contenido maya, apoyan a la UNIVERSIDAD IXIL. La Municipalidad de Nebaj está anuente a apoyar a la Universidad Ixil, ha estado entre los temas de discusión que el Concejo Municipal de Nebaj pueda destinar algún terreno para la Universidad Ixil.

c. Participación ciudadana

Durante estos primeros años el número de estudiantes ha estado así: 1er año 20 estudiantes, 2do año 20 estudiantes, y 3er año 20 estudiantes, un total de 60

estudiantes de Chajul, Cotzal y Nebaj. En el año 2015, posiblemente aumente el número de estudiantes del 1er año, arriba de los 100 estudiantes.

d. Componentes

La Universidad Ixil basa sus contenidos en los saberes y prácticas del Pueblo Maya a través del estudio y práctica sobre los siguientes contenidos:

- i. Desarrollo del territorio dirigido a promover la diversificación de cultivos, semillas, prácticas agronómicas ancestrales, semillas propias, otros que lleven a mayor soberanía alimentaria y comida sana, orgánica, nutritiva;
- ii. Gestión de recursos naturales y preservación del medio ambiente retomando la práctica del manejo comunitario de las montañas, bosques, ríos, biodiversidad y otros bienes naturales del territorio maya Ixil, en el marco de una relación de vida armónica con la madre tierra, y
- iii. Historia y cultura Ixil, es decir, revalorizar nuestra cultura maya, sus valores, la cosmovisión, reforzar la práctica del Calendario Maya que está vigente en la Región Ixil, así como el conocimiento de los derechos constitucionales y establecidos en los convenios internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.

Aunque, los temas centrales, los ejes fundamentales son éstos, a partir de la visión indígena maya Ixil, se complementan con los conocimientos técnicos y científicos de la globalización o de la universalización de conocimientos. En la práctica, se busca fortalecer la identidad y conocimientos propios con el acceso a otros conocimientos que les permita a las y los estudiantes entender la globalización tecnológica

e. Resultados

La Universidad Ixil está reconocida por las Alcaldías Indígenas de la Región Ixil, son estas y los ancianos maya Ixiles quienes desarrollan los temas del pensum, firman los títulos y en las Comunidades las Autoridades Ancestrales maya Ixiles brindan acompañamiento al estudio y práctica de los estudiantes. Es esta dinámica lo que permite expresar que es la Universidad del Pueblo Ixil.

Ha sido propósito de la Universidad Ixil la participación de 50% de mujeres y 50% de hombres, sin embargo, no se ha logrado. En el año 2013 se graduó la primera promoción de técnicos en desarrollo rural comunitario, siendo 11 hombres y 1 mujer quienes recibieron sus títulos, mientras en el año 2014, se graduaron 9 mujeres y 5 hombres, 14 técnicos universitarios culminaron estudios.

2.1.2. Programa ancestral y cultural: Alcaldía Indígena.

a. Descripción

La alcaldía indígena se inscribe en el contexto de la autoridad ancestral de los pueblos Mayas de Guatemala que proviene de la época colonial (Queme, 2010). Como institución ancestral ha sobrevivido a las diferentes etapas de la evolución histórica del país constituyendo uno de los núcleos de reserva cultural dispuesta de autoridad mediante prácticas propias como el respeto al anciano o abuelo.

Tal como afirma Queme (2010), la alcaldía indígena es la unidad comunitaria expresada en el espacio de vida cultural, idioma y territorio. Pero no debe confundirse con la aldea como estructura de organización espacial. El liderazgo político municipal generalmente busca someter la autoridad indígena a sus modelos lo que finalmente deriva en distanciamientos y en muchas ocasiones invisibilidad.

En la Municipalidad de Nebaj se sigue el criterio de vida articulada entre la alcaldía indígena y armonización con la autoridad municipal mediante procesos de convivencia cultural y ancestral.

b. Las dinámicas de la Alcaldía Indígena.

La alcaldía indígena desarrolla la autoridad delegada a partir de las prácticas de ancestrales de la región Ixil. Mantiene coordinación y establece sistemas de cooperación, apoyo y mutuo respeto con alcalde municipal del municipio de Nebaj⁵².

La autoridad se ejerce de manera voluntaria y se rige de acuerdo con los principios establecidos de carácter ancestral.

La autoridad de la alcaldía se relaciona en sus funciones con:

- i. Ejercer y ser depositario de los valores ancestrales de la autoridad.
- ii. Velar por el bienestar y la unidad comunitaria.
- iii. Armonizar la autoridad en el ejercicio coordinaciones territoriales.

Las funciones durante el período 2010-2015 se promueven hacia dos vertientes:

- i. La educación de la mujer y sus derechos hacia la calidad de vida
- ii. La participación en la generación de actividades económico productivas
- iii. La coordinación con la municipalidad para los programas de inversión comunitaria con atención a las vulnerabilidades de las familias en condiciones de mayor exclusión social del municipio.

⁵² Entrevista a la alcaldesa indígena Ana Láinez.

c. La experiencia de la autoridad indígena y su perspectiva futura

La principal estrategia seguida por la alcaldía Indígena durante el presente periodo se centra en fortalecer las organizaciones de la mujer Ixil a través de programas económico-productivos.

El establecimiento de sistemas de coordinación con la Universidad Ixil para establecer acuerdos de cooperación para la formación de educación superior de mujeres Ixiles y su inserción en la vida productiva.

Consolidar la institucionalidad de la alcaldía indígena para que sus decisiones sean vinculantes a las decisiones políticas de la Municipalidad.

2.2. Nicaragua

2.2.1 *Municipio de Condega, Estelí*

a. Proyecto

Organización de mujeres microempresarias⁵³

b. Descripción.

El proyecto⁵⁴ es ejecutado bajo la dirección de Instituto de Desarrollo Rural de Nicaragua (IDER), trabaja con la Asociación de Mujeres del Sol Naciente, de Condega, organización orientada a fortalecer las capacidades, derechos e inserción productiva de la mujer.

La estrategia empresarial busca posicionar el producto líder bajo la marca jugos tropicales del Norte, en la que se desarrollan encadenamientos productivos y comerciales. El posicionamiento en el mercado demandó la creación del primer café local en el que se ampliaron las fuentes de trabajo para la organización.

El antecedente de la organización provino de la formación de liderazgos de la mujer orientado reivindicar derechos y espacios de participación en sectores microempresariales para mejorar el ingreso familiar hacia la estabilidad económica de sus miembros. Aunque el programa recibe el respaldo de la municipalidad, no forma parte de los programas de inversión ni apoyo con recursos del gobierno municipal.

⁵³ FIDA/RUTA (2010) Mujeres del campo Centroamericano. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola y Unidad Regional de Asistencia Técnica. Costa Rica. (Pág. 8).

⁵⁴ Apoyado por Programa del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) e y cuenta con el respaldo de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA)

C. Componentes

El programa de desarrolla bajo tres componentes:

- i. Organización y capacitación
- ii. Asistencia Técnica
- iii. Apoyo para fortalecimiento del programa de inversión para actividades productivas de la asociación.

d. Resultados y lecciones

Los principales resultados del proyecto pueden situarse desde tres dimensiones:

- i. La incidencia en la capacidad organizativa de la mujer y su nivel de cohesión colectiva para alcanzar resultados financieros.
- ii. La sostenibilidad microempresarial para enfrentar retos para posicionar la microempresa en condiciones de competencia.
- iii. El resultado más importante ha sido la autoestima de la mujer y la capacidad emprendedoras. La experiencia demostró que aun siendo madres pueden emprender luchas reivindicativas para sus derechos y para incorporarse a la vida productiva del municipio.

3. Desarrollo económico local

Bajo la denominación de criterios basados en el Desarrollo Económico Local (DEL) se identificaron series de buenas prácticas municipales en la región. Particularmente para el estudio se asumió desde el pensamiento de Albuquerque (1996) como el proceso de generación de capacidades a nivel comunitario y municipal que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas y las comunidades quienes, en forma auto sostenida, creciente, equitativa y respetuosa del medio ambiente, en el que los gobiernos municipales juegan el papel de facilitadores y sus comunidades ejercen función protagónica.

Desde esa perspectiva el estudio identifico acciones en las que el municipio por sí mismo o bien con el apoyo sectorial impulsa acciones vinculadas directamente hacia la creación de condiciones para el desarrollo económico.

3.1. El Salvador.

Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales con incidencia en la franja marino-costera que incorpora 18 municipios con alta biodiversidad⁵⁵⁸⁷

⁵⁵ El proyecto es ejecutado por el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales bajo la implementación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con financiamiento del Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF). El autor del estudio identificó y valoró el involucramiento de 18 municipalidades priorizadas en el proyecto que asumieron las

a. Proyecto

Incorporación de la gestión de la biodiversidad en las actividades de la pesca y turismo en los ecosistemas costero/marinos en El Salvador.

b. Descripción

Según PNUD (2011), el proyecto forma parte del plan de conservación de 15 áreas bajo responsabilidad de las políticas del Ministerio del Ambiente ubicadas en la franja marino-costera del pacífico y en el que confluyen territorialmente 6 departamentos y 32 municipios. La estrategia de conservación definió y priorizó 18 municipios con más alto impacto en la biodiversidad de la región.

La estrategia de ejecución contempla el despliegue y aplicación de normativas que se implementan articulando componentes vinculados al desarrollo socio económico de la región principalmente de turismo y pesca. Ambos componentes mediante trabajo de acompañamiento técnico municipal asumen los estándares y normativas ambientales sostenibles.

c. Componentes

El objetivo del proyecto es promover enfoques intersectoriales para la conservación de la biodiversidad en los sectores de turismo y pesca en el que se busca el involucramiento del gobierno municipal en la adopción de las estrategias, normativas y articulaciones de carácter nacional en el alineamiento de políticas y su despliegue territorial.

Los componentes del proyecto lo integran:

- i. Alineamiento de las normativas reglamentarias para el turismo y pesca para la sustentabilidad de recursos y la biodiversidad.
- ii. b. Incidencia y apropiación ciudadana de las normativas de sustentabilidad y biodiversidad marino-costera.
- iii. Implementación nacional y observancia de los instrumentos de conservación para la biodiversidad.

El despliegue y área de influencia del proyecto contemplo 32 municipios ubicados en la zona marino-costera, dentro de esa región se priorizaron 18 que tienen mayor impacto en la ejecución:

estrategias de ejecución del proyecto y las normativas para la conservación de la biodiversidad marino-costera del área influencia municipal.

Tabla 6. Municipios priorizados

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
Ahuachapán	San Francisco Menéndez, Jujutla
Sonsonate	Acajutla
La Libertad	La Libertad, Tamanique
La Paz	San Luis, La Herradura, Zacatecoluca
San Vicente	Tecoluca
Usulután	Usulután, Puerto El Triunfo, San Dionisio Jiquilisco
San Miguel	Chirilagua
La Unión	Intipucá, Conchagua, Meanguera del Golfo, San Alejo, Pasaquina

Fuente: elaboración propia con información del Proyecto.

d. Resultados

Las metas del proyecto contemplan a 650 pescadores artesanales residentes en 8 municipalidades de la franja costera marina; 4000 pescadores organizados en cooperativas pesqueras y un número creciente de operadores de turismo en los 18 municipios priorizados. Asimismo, contempla la aprobación de la Ley General para el Orden y la Promoción de la Pesca y la Acuicultura y sus regulaciones, incluyendo normativas para pesquerías con la aplicación de normativas y estándares sostenibles

Mediante consensos se buscará la aprobación de la política nacional como un plan para la promoción y el desarrollo del turismo sostenible, con disposiciones para la conservación de la biodiversidad, finalmente 1.500 kilómetros cuadrados de zona costera y marina cubiertos por zonificación y planes de desarrollo sostenible para el turismo y la pesca.

4. Seguridad humana

La calidad de vida y las amenazas comunes de las personas bajo cualquier condición que vulnere la vida constituye uno de los principales ejes de la seguridad que corresponden al Estado y sus instituciones (PNUD, 1994). Desde esa perspectiva y frente una mayor responsabilidad de los gobiernos municipales se ha extendido acciones de seguridad humana y ciudadana a nivel local. El estudio identificó dos experiencias que por su valor en la región generan interés.

4.1. República Dominicana

4.1.1. *Ayuntamiento de Boca Chica.*

a. Proyecto

Mesa Local de Seguridad, ciudadanía y género

b. Descripción

Pioneros en esta buena práctica, el Municipio Boca Chica ha servido como referente para todo el país en la conformación de una Mesa Local sobre las importantes temáticas de Seguridad Ciudadana y Género, y mediante la cual este ayuntamiento municipal ha constituido, en conjunto con representantes de la Sociedad Civil, el sector privado, las sectoriales del Gobierno este espacio donde se diseñan y se ejecutan políticas públicas llamadas a fortalecer los temas de seguridad ciudadana.

c. Componentes de trabajo.

Las mesas de trabajo han buscado soluciones y han propiciado cambios sustanciales en el abordaje de las problemáticas de este municipio, en materia de violencia, propiciando importantes cambios en ese sentido.

d. Resultados

Además del impacto social que tiene esta acción, dada la trascendencia que hoy tiene la seguridad ciudadana por el incremento constante de la delincuencia y la poco efectiva respuesta oficial de carácter represivo, también es innovadora por cuanto agrega el concepto de incidir en la solución de la problemática mediante medidas de prevención integral desde el territorio y con participación de las organizaciones sociales.

4.2. El Salvador

4.2.1. *Municipio de Ayutuxtepeque, San Salvador, El Salvador.*

a. Proyecto

Mapas de Riesgo Social, Municipalidad de Ayutuxtepeque

b. Descripción

El municipio de Ayutuxtepeque se encuentra ubicado en zona metropolitana de la capital de San Salvador. El proyecto⁵⁶91 consistió en el mapeo de riesgos de violencia de 89 comunidades de las cinco zonas que dividen el municipio, en la

⁵⁶ El proyecto forma parte del Programa Alianzas Municipales para la Prevención de la Violencia en América Central (AMUPREV) que se ejecuta bajo la dirección de ICMA y el apoyo financiero de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID).

que se buscó la mayor aproximación a los factores de riesgos que generan las condiciones y variables del municipio.

El mapeo es usado como técnica de identificación y ubicación de hechos previsibles mediante los denominados mapas parlantes en los que se identifican iconos informativos que determinan una condición de violencia prevenible.

La metodología para la localización y ubicación de actos de violencia, por su relevancia en la comunidad (alteradores de la convivencia y paz) se convirtió en el retrato de aquellas condiciones que por sus características son capaces de brindar elementos claves para la prevención.

Desde esa perspectiva y siguiendo la metodología se tipificaron los factores de violencia a partir de realidades locales y se identificaron mediante iconos (figuras que transmiten mensajes sobre una condición) que permiten construir premisas para la disminución de la violencia y sentar procesos de convivencia y paz.

c. Componentes

La metodología del proyecto se construyó sobre tres pasos que se desarrollaron de forma colectiva mediante la técnica de talleres participativos:

- i. Paso 1. Talleres de identificación de informantes claves, quienes identifican el factor de violencia y su ubicación.
- ii. Paso 2. Mediante los talleres de apropiación y comprensión sobre y utilidad de los mapas de riesgos (mapa parlante) generar redes comunitarias de prevención.
- iii. Paso 3. Apropiación del sistema de iconos de identificación de factores de riesgos en las áreas comunitarias para convertirlo en una práctica de conocimiento y comportamiento de manera de alcanzar procesos culturales.
- iv. Paso 4. Manejo, conocimiento y comprensión cultura de manera reiterada del icono para identificar factores de violencia.
- v. Paso 5. Planes temporales para la medición de comportamientos comunitarios para la prevención de factores de riesgo y violencia.
- vi. Paso 6. Instalación del sistema de iconos que identifique las condiciones comunitarias de riesgos que permita constituirse en proceso de prevención colectiva e individual.
- vii. Paso 7. Medición y verificación en campo de las condiciones de prevención en las áreas identificadas con el modelo de mapas/iconos.

d. Resultados

Este apartado corresponde a síntesis elaborada por el autor del presente estudio a partir del Informe final del Proyecto Mapas de Riesgo, del Municipio de Ayutuxtepeque, San Salvador:

- i. Débil participación e involucramiento de las instituciones gubernamentales responsables de actividades de prevención de violencia en el municipio, la carga de la prevención recae en la municipalidad.
- ii. Fue notable observar el interés del gobierno municipal por abrir nuevos espacios de y ofertas de aprovechamiento del tiempo libre de la comunidad mediante actividades culturales, deportivas, aprendizaje de idiomas.
- iii. Promoción de cultura de paz y convivencia social en sus comunidades.
- iv. Se destaca que de 29 centros escolares que se encuentran en el área del municipio, solamente se mencionaron 5 centros escolares que deben ser sujetos de programas de prevención mediante mapas de riesgos.
- v. Se deberá insistir en promover programas de prevención de la violencia en escuelas y centros privados de educación.
- vi. El estudio demostró que la coordinación entre el gobierno del municipio y los centros escolares puede incidir mediante actividades que permitan mayor atención en programas deportivos y culturales.
- vii. El mapeo permitió identificar detonantes entre los que se mencionan:
- viii. desempleo en las comunidades
- ix. Interacción entre el comercio normal y la venta de drogas.
- x. Dominio territorial de pandillas, que son los detonantes de violencia y delincuencia del municipio.
- xi. El daño a bienes como alumbrado público las son detonantes de violencia u otros delitos
- xii. Los predios baldíos y la usurpación de viviendas pueden inducir a ventas clandestinas de licor, lo que deben ser resueltos en corto plazo.

IV. Retos del gobierno municipal

Los retos de la agenda municipal en la etapa (2021-2030) de los primeros 30 años del Siglo XXI evidencian dos grandes rutas en el horizonte temporal:

- a. Agendas vinculadas a las prioridades globales y nacionales centradas en riesgos ambientales versus estrategias expansivas del mercado nacional e internacional basadas en las matrices de desarrollo de país.
- b. Agendas de protección social vinculadas a educación, salud, empleo e infraestructura productiva generadora de empleo; calidad en el desempeño de gobierno y compromisos de inversión pública hacia la equidad social.

Resulta complejo definir la agenda y el perfil ideal del gobierno municipal en la región para enfrentar los nuevos retos a los que estará sometido el territorio en los siguientes años. Aquí deberá preguntarse entonces ***¿hasta dónde está preparado el marco institucional del gobierno municipal para enfrentar los nuevos los retos?***⁵⁷

El estudio reconoce que cada país tiene su propia velocidad, intensidad e intencionalidad para acelerar procesos territoriales de mayor impacto para los siguientes años.

Desde esa perspectiva se aborda un amplio temático que, de acuerdo con cada país, podrá representar prioridades generales para el gobierno municipal y constituirse en factores claves para la construcción una agenda de mediano plazo y largo plazo.

1. Alinear políticas globales, nacionales y territoriales

Una importante lección en los últimos 20 años en la región se vincula con los obstáculos que limitaron el despliegue de políticas nacionales hacia el territorio por la ausencia de mecanismos de coordinación que en el pasado operaron con reglas que provienen del clientelismo político y del voluntarismo burocrático (Alonso, 2011) y que limitaron alcances más amplios en los niveles municipales.

Estas distorsiones generalmente fueron asociadas a relaciones interorganizacionales (DEMUCA, 2011) vinculadas al modelo vertical de relacionamiento político.

Es claro que el alineamiento de políticas no es un instrumento automático, sino demanda el mínimo de Pactos políticos nacionales a partir acuerdos de corto y mediano plazo de carácter asociativo municipal entre el gobierno nacional y los

⁵⁷ Se parte del supuesto que el proceso de descentralización creó las condiciones institucionales del municipio para emprender estrategias locales vigorosas en materia económica y social.

municipios, que deberá estar centrado en la canalización de mayores recursos financieros hacia inversiones en infraestructura, salud, educación, vivienda y promoción de inversiones que impliquen el despegue socio económico de una región a nivel territorial siguiendo la diversidad y cultura de cada municipio.

1.1 Pactos y agendas hacia prioridades globales y políticas nacionales.

En el marco de la agenda 2030 de los ODS, con 17 objetivos, 169 metas y 231 indicadores (ONU, 2015) se trazan los retos, donde es indudable que el municipio resultará ser la institución más cercana a la ciudadanía.

En el estudio BID (2006) de la teoría de políticas públicas y la gestión por resultados (García, 2010) es imprescindible el rol de la institucionalidad pública en la producción de bienes públicos que eliminen las causas que limitan la construcción de canales de ascenso social que tracen la ruta hacia la movilidad social (Gutierrez, 2014) y en la que entidades públicas nacionales y municipales tienen roles importantes.

La agenda municipal deberá reclamar el pacto nacional de gobernabilidad con el gobierno central en el que se definan aquellas prioridades claves de mediano plazo dirigidos a impactar en el bienestar de los ciudadanos, particularmente de las políticas de Protección Social, debiendo generarse procesos de transferencia de competencias y capital.

1.2 Políticas nacionales y su despliegue territorial.

En ese mismo sentido las políticas nacionales impulsadas por los gobiernos nacionales generalmente responden a metas y prioridades de la oferta electoral que se incorporan a las agendas de los ministerios sectoriales. En esta dinámica operan general acciones político-partidarias que alteran o colisionan con los planes municipales en el territorio.

Esas dinámicas no son nuevas, sino son parte de la prolongación del centralismo gubernamental que proviene del Siglo XX cuando el despliegue gubernamental pretendía la desconcentración administrativa al territorializar servicios en los niveles subnacionales.

2. Autonomía municipal y fortalecimiento de capacidades institucionales y tributarias

La autonomía municipal adquiere diversos matices y expresiones legales en la región particularmente en la descentralización fiscal, en la que persisten desequilibrios en más del 82% (Espitia, 2004) de todos los municipios de la región. Sin embargo, una de las principales limitaciones del municipio se centra en las capacidades financieras. Hasta ahora se estima que más del 90% de las

municipalidades de la región depende de los situados Constitucionales y transferencias de capital del gobierno central y que estas no alcanzan en promedio el 04% del PIB (Espitia, 2014).

El debate de la autonomía financiera municipal adquiere la mayor complejidad en la región por las implicaciones centralistas que provienen del siglo pasado y que no fueron resueltas en reformas modernistas del siglo pasado. Actualmente los marcos Constitucionales en la región establecen que los Congresos y Asambleas Legislativas tienen con exclusividad la política fiscal de cada país, por lo que las transferencias del gobierno central son la principal fuente que muchas veces acomoda a los gobiernos municipales sostener sistemas tributarios locales debilitados.

Sin las modificaciones estructurales de carácter Constitucional el municipio estará sometido a la dependencia del gobierno central. La agenda municipal deberá conciliar acuerdos legislativos para reformas graduales que contengan mecanismos propios.

En misma línea, se deberán revisarse los sistemas de recaudación tributaria municipal lo que conduce a fortalecer los sistemas de transparencia vinculados a la rendición de cuentas que tienda a generar mayor confianza y credibilidad del ciudadano al gobierno municipal

La agenda para el fortalecimiento de capacidades del gobierno municipal deberá centrar el esfuerzo en consolidar los sistemas de planificación del gasto municipal mediante programas de desarrollo de mediano plazo vinculado principalmente a la agenda social en dirección a la educación, salud y empleo.

3. Participación ciudadana, confianza y credibilidad

La nueva agenda de participación ciudadana en Centroamérica, Panamá y República Dominicana pasa por el acuerdo hacia la Gobernabilidad Local, que comprende el acuerdo de legitimidades en las decisiones políticas del municipio.

Aunque en Centroamérica dista aún la revocatoria del voto a nivel de los gobiernos municipales, deberán abrirse nuevos espacios para la construcción de legitimidades en los que el ciudadano organizado fortalezca la credibilidad y la confianza en el gobierno municipal.

Una de las principales alternativas es la creación de canales de recepción de denuncias sobre actos de opacidad, transparencia, auditoría social y combate a la corrupción.

4. Transparencia y rendición de cuentas

La nueva alianza para gobernabilidad local deberá contemplar dinámicas para transparentar los procesos de gobierno mediante sistemas de acceso a la información de manera sistemática. Ello implicará nuevos acuerdos ciudadanos para la construcción de procesos de articulación que legitimen decisiones principalmente en materia de inversión local.

Esas acciones deberán ser abiertamente comprensibles para el ciudadano buscando eliminar la desconfianza mediante la promoción de medidas que eliminen indicios de corrupción que son los promotores de la baja credibilidad de la acción de gobierno. El ciudadano tiene derecho a conocer dónde, cómo y de qué manera se invierten los recursos públicos del municipio.

5. Desarrollo rural integral, agenda pendiente del municipio

Las principales barreras para emprender procesos claves para una estrategia basada en el desarrollo del capital social se encuentran en las áreas rurales hasta ahora no incorporadas a los sistemas de protección social de largo alcance, sino a programas clientelares de gobierno⁵⁸.

El estímulo a los modelos extractivos (minero y petróleo) y el monocultivo estacional en la región en manos de poderosas empresas nacionales y transnacionales tiende a disminuir las áreas de producción alimentaria, reducir la mano de obra rural y sobre todo a impactar en inversiones hacia el capital social que finalmente relega a altos conglomerados humanos a la exclusión del empleo.

Existe la tendencia a incorporar la región a la carrera y presión por el posicionamiento internacional de la competitividad⁵⁹ y buscar de forma estratégica la atracción de la Inversión Internacional Privada (IED) lo que evidentemente evidencia la tendencia a estimular tasas de crecimiento económico y necesariamente de desarrollo humano en la región.

A nivel regional a través de programas del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) están en marcha acciones como la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), donde se están

⁵⁸ Desde de los años noventa en América Latina se implementaron los presupuestos directos condicionados que tienden a generar dependencias y someter a la pobreza estructural a generaciones particularmente si no están acompañadas de programas de educación, salud, vivienda y empleo.

⁵⁹ Actualmente existen diversos indicadores que miden los niveles de posicionamiento de los países a nivel mundial, entre los principales se encuentran Doing Business del Banco Mundial; Índice Global de Competitividad y el Indicador Global de Facilitación de Comercio, ambos del Foro Económico Mundial

emprendiendo esfuerzos para establecer políticas estructurales de mayor alcance y profundidad que buscan acompañar a los países de la región.

Sin embargo, en Centroamérica los factores claves para emprender procesos de mayor alcance generalmente dependen del marco de políticas públicas, la velocidad política gubernamental y la disposición de recursos públicos. Acompañado de vigorosos procesos de intervención interinstitucional donde los niveles de coordinación son fundamentales para armonizar procesos concentrados de intervención para enfrentar regionales altamente frágiles y debilitados por la ausencia institucional del Estado.

Los programas de atención a los conflictos agrarios por acceso a la tierra, despojos históricos o titulación de propiedad son en la región los principales obstáculos para emprender programas claves de largo plazo que tiendan a impactar en procesos productivos que pueden incidir en la pobreza y pobreza extrema que tiene su primera consecuencia la desnutrición crónica y con expresiones emblemáticas particularmente en Guatemala que ocupa el primer lugar en la desnutrición en la región y segundo lugar a nivel latinoamericano⁶⁰103.

6. Equidad y género.

Uno de los mayores retrocesos en las políticas sociales de América Latina es la inequidad estructural medida en el índice Gini en la que, excepto Costa Rica con 0.45, el resto rebasan el 0.53 (CEPAL, 2010) la explicación tiene complejos y extensos debates históricos, políticos y económicos.

Las lecciones de la crisis financiera del 2008 demostraron que frente a las contracciones del mercado la participación del Estado mediante acciones anti cíclicas pudo incidir en evitar retrocesos en los avances hacia el combate de la pobreza y la desnutrición crónica principalmente en las áreas rurales vulnerables y particularmente en mujeres y niños, ello confirmó que la presencia del Estado fue fundamental, aunque es importante destacar que las medidas de atención no institucionalizadas no enfrentan los efectos de la inequidad estructural de la región sino solamente ayudar a palear crisis de desempleos pero no resuelven los problemas estructurales.

El modelo para ser sostenible depende del rol institucional del Estado, sin embargo, los gobiernos municipales en la crisis reciente fueron beneficiarios y no actores vinculados a convertirse en soluciones territoriales. Este rol deberá

⁶⁰ Resulta contradictorio en Guatemala mientras el crecimiento del PIB registra tasas de crecimiento aceptable entre el 3 y 4% anual, en proporción inversa crece la pobreza y como consecuencia la desnutrición crónica generando desigualdades estructurales particularmente en niños, jóvenes y mujeres principalmente del área rural que solamente políticas públicas vigorosas podrán emprender en el largo plazo su reversión.

cambiar en la siguiente década si desea impactar en el cambio de los indicadores de pobreza y vulnerabilidad y fundamentalmente en el modelo inclusivo de acciones que integren a las familias a redes de protección social que incida en el capital social.

CEPAL (2014, p. 106), reconoce que “los ingresos cuando no son suficientes no garantizan autonomía”, justamente, son las mujeres quienes más registran condiciones de vulnerabilidad en la región y con ello se ahonda aún más prolongación los efectos nutricionales en niños y jóvenes comprometiendo generaciones futuras a círculos de exclusión.

Los gobiernos municipales deberán armonizar agendas proactivas para emprender retos en el combate de las exclusiones sociales en el área rural. En ese marco la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030, ECADERT (2016) define mecanismos incluyentes de acceso desarrollo, que conduzcan a la cohesión social y territorial.

Los esfuerzos de apoyo hacia programas rurales en la región reciben el apoyo del International Fund for Agricultural Development (IFAD) de la Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura (FAO), dentro de los que destacan el apoyo programas con mujeres hacia proyectos productivos.

Hasta ahora los programas del ECADERT e IFAD no se realizan en el marco de alianzas municipales. Una estrategia para un marco integral de atención rural deberá contemplar sistemas de coordinación nacional y acuerdos para definiciones de largo alcance hacia políticas aceleradas de inclusión social en el área rural.

7. Migraciones

Una de las mayores consecuencias del acelerado desplazamiento del Estado hacia políticas que redujeron la institucionalidad pública se evidenció en los altos flujos migratorios internacionales que se incrementaron a partir de finales del siglo pasado en la región en los países del Triángulo Norte, inicialmente a causa de conflictos armados y finalmente ante la ausencia de canales de ascenso social.

En un estudio reciente del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2012) mostró que el fenómeno se explica hoy en día por la búsqueda de empleo y que confirma que la matriz de desarrollo en la región tiende a generar inversiones que no impactan en el capital social.

De un lado de la moneda del análisis, para el modelo económico de la región las migraciones se han convertido en el ingreso vigoroso de altos flujos capital que compiten con las exportaciones tradicionales en el PIB. El ingreso de remesas

abona a las reservas monetarias y equilibra las variables macroeconómicas anuales, ampliando gigantescas ganancias del sistema bancario regional.

En el otro lado, las remesas son el paliativo que sostiene a miles de familias en regiones deprimidas y vulnerables a la pobreza creando ambientes de consumo que fortalecen cadenas del mercado local y regional.

Las remesas al 2014 registraron porcentajes de crecimientos en la región que se refleja mayores flujos de capital: El Salvador 6.7% con un monto de US\$ 4,217 millones; Honduras con un 11.2% y un monto de US\$ 3,440 millones; Guatemala con 8.6% y un monto de US\$ 5,105 millones⁶¹; Nicaragua con 6.5% y un monto US\$ 555 millones, según datos de Central América Data (2015).

Sin embargo, más que una fuente de ingresos regionales el fenómeno de las migraciones presenta debates éticos frente crisis inusitadas. Durante el 2014 se precipitaron la prensa (TV, radio y periódicos) nacionales internacionales en extendidas noticias mostraron altos flujos de migrantes niños no acompañados que se sumaron al creciente abandono de sus regiones, poblados y comunidades en busca de oportunidades, que en la ciencia sociales se les denomina migraciones, pero que en realidad pertenecen a amplios conglomerados de ciudadanos que se encuentran abandonados, fuera del mercado y excluidos de las agendas públicas sociales para insertarse a la vida económica, política y social de la región.

Hasta ahora, más allá de la contribución a la estabilidad macroeconómica de la región, los migrantes son minorías en los países expulsores y más allá de las reservas éticas del derecho humano, no ejercen presión o expectativa de demanda política o institucional a nivel de sus países de origen. Hasta ahora no existen mecanismos para generar sistemas de acumulación familiar para proyectar saltos cualitativos generacionales, las remesas son el estímulo para las amplias redes de consumo de gigantescas empresas transnacionales de venta al detalle.

Sin embargo, los migrantes pertenecen a municipios localizados en la región y en ellas se aumenta el número de mujeres cabeza de familia que finalmente se suman a los rezagos territoriales.

Los dirigentes políticos municipales y los gobiernos nacionales deberán construir políticas más estables para la atención territorial de zonas expulsoras a través de la creación de condiciones institucionales para el mediano y largo plazo,

⁶¹ En países como Guatemala representa el 11.2% del PIB, por encima de áreas productivas de exportación.

orientada hacia la mayor movilidad social que incidida el desarrollo de capital social y hacia a la inversión generadora de empleo⁶², que por ahora no existe.

8. Riesgos ambientales y seguridad ciudadana

La región Centroamericana ha sido considerada como las áreas de mayores riesgos e impacto del cambio climático. Actualmente el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres (CEPREDENAC) está impulsando la estrategia la reducción de vulnerabilidades de los desastres. Si bien cada país creo sus propios sistemas institucionales que reactivan control, alarmas e intervención operativa a escala nacional y municipal. Estas medidas deberán incorporarse a las agendas municipales particularmente en la prevención.

En esa misma perspectiva, los riesgos ciudadanos en la prevención, combate a violencia y crimen organizado ha impactado en índices que superan la tolerancia en el estándar internacional. Hasta ahora la estructura institucional del Estado contempla la institucionalidad sectorial a los ministerios y secretarías del interior responsable de los cuerpos de seguridad e inteligencia civil.

En marco de las iniciativas regionales de carácter municipal para la prevención de la violencia a nivel municipal, desde el año 2009 ICMA con apoyo de la USAID impulsa el Programa Alianzas Municipales para la Prevención de la Violencia en Centroamérica (AMUPREV)⁶³. En II Foro de Alcaldes y autoridades municipales celebrada en mayo del 2014 en República Dominicana se reconoció los resultados de AMUPREV, en la declaración oficial del Foro recomendó la creación de la Red de Municipalidades de la región así como la solicitud para integrar la red al SICA en las instancias correspondientes. AMUPREV como programa finaliza en septiembre del 2015.

⁶² Se estima que con el cambio de gobierno de los Estados Unidos a partir del 20 de enero de 2021 el nuevo presidente Sr. Joe Biden impulse medidas estructurales para nuevos marcos para la política migratoria de ese país.

⁶³ El Programa Alianzas Municipales contra la Violencia en Centro América es impulsado por ICMA con el apoyo de la USAID. Promueve el intercambio de información de experiencias y Guías para enfrentar las dinámicas de la violencia municipal a través de la coordinación con las asociaciones de municipalidades de Centroamérica y República Dominicana

V. Recomendaciones para la agenda municipal orientada a la protección social y la reactivación económica 2021-2030

El estudio aborda de manera general un amplio marco de alternativas y ventanas de oportunidad para un plan de acuerdos hacia programas y acciones municipales para el corto y mediano plazo en la región y en la que se prioriza el enfoque estructural y estructurante mediante programas inclusivos dirigidos a reducir las desigualdades sociales. El criterio seguido aborda el enfoque regional, nacional y municipal.

1. Agenda regional

El estudio recomienda visiones regionales siguiendo el marco de prioridades a partir de las líneas de orientación del Sistema de Integración Centroamericano para hacer coherente con las velocidades y estrategias de desarrollo:

1.1. Hacia la estrategia concertada de cooperación

Apoyar, en conjunto con la cooperación multilateral y bilateral de la región la creación de la agenda de Cooperación Internacional para Centroamérica 2021-2030 en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

1.2. Fortalecimiento del sistema de integración regional

Acompañar con asistencia técnica de expertos el proceso de fortalecimiento del Sistema de Integración de la Región (SICA). En la perspectiva futura estimular el debate para un marco de inserción en la mundialización que deberá considerar la consolidación del bloque regional, para ello se deberá prever las siguientes acciones:

- a. Finalizar el proceso de aperturas de aduanas buscando el mayor impacto competitivo en el comercio intrarregional
- b. Apoyar el establecimiento de acuerdos políticos para hacer vinculante las decisiones del Parlamento Centroamericano de forma gradual para el 2025, fijando el cronograma para la creación de la Unión de Países de Centroamérica.
- c. Establecer de manera gradual el marco de políticas sociales prioritariamente hacia la generación de empleo, educación, salud y vivienda.
- d. Establecer acuerdos regionales para el desarrollo acciones coordinadas hacia la atención de políticas migratorias.

1.3. Alineación territorial hacia políticas públicas.

La producción de bienes públicos a nivel regional deberá comprender no solo la creación de instrumentos para regularizar procesos de integración; sino, modelos de intercambio de acciones en materia de protección social, tecnologías e innovación.

Orientar y apoyar procesos mediante tecnologías de planificación para el uso y aplicación de sistemas de control estadístico e instrumentos de monitoreo y seguimiento que permitan mediciones para la producción de información confiable a la toma de decisiones⁶⁴ vinculados a que impacte el nivel de vida de los ciudadanos.

1.4. Asistencia para la calidad de bienes públicos de capital social

Gestionar un modelo de cooperación que impacte en el capital social y el que se establezcan trayectorias hacia la movilidad y los canales ascenso. Medidas como la prevención de la violencia a partir de modelos de intervención en políticas municipales inclusivas para niñez y adolescencia impactarían en tasas de retorno positivas en el mediano plazo en la región.

1.5. Estímulos a la creación redes municipales de protección social.

Apoyar, en el marco de las estrategias de CEPAL sobre la reducción de desigualdades e inclusión social, acuerdos nacionales, territoriales y municipales para el impulso a programas directamente vinculados con sistemas sostenibles de empleo, salarios estables y estrategias de atracción de inversiones en capital social que fortalezcan a los ciudadanos de los municipios.

1.6. Inclusión de la diversidad cultural y reducción de desigualdades en la población indígena

Creación de sistemas directos de protección social e inversión en capital social en regiones de población indígena, particularmente en regiones de alta concentración de pueblos originarios en condiciones de vulnerabilidad.

Las prioridades deberán orientarse a modelos de inclusión en programas que contemplen estrategias de precipitación de inversiones masivas para la recuperación de los rezagos sociales en educación, salud, empleo, vivienda e infraestructura. Ello implicará la revisión de la estructura funcional de la

⁶⁴ Actualmente en la región, excepto Costa Rica, las entidades de registro estadístico tienen retrasos en censos nacionales que no permiten el diseño de políticas públicas de largo alcance. Actualmente se limitan a cálculos de gasto y proyección a causa de la ausencia de información estadística periódica

administración pública hacia la creación de Vice Ministerios y Ministerios de Pueblos Indígenas que se constituyan en rectores para orientar el alineamiento de proyectos estructurales.

2. Estrategias para una agenda de cooperación con énfasis estructural

El listado de estrategias a nivel de país, si bien son el reflejo de la visión regional, se abordan de forma general siguiendo criterios de aproximación de acuerdos a las diversidades y buscando particularmente destacar visiones de ejecución desde la perspectiva de enfoques de descentralización seguidos o implementada en la región.

2.1. Modelos de asistencia que fortalezcan capacidades en planificación territorial con énfasis en competitividad y emprendimiento

Si bien el presente estudio tiende a profundizar en la agenda para el fortalecimiento de capacidades del gobierno municipal, estos solamente podrán entenderse mejor en la medida que amplifiquen procesos hacia la generación de modelos productivos estables y sostenibles.

Hasta ahora, excepto por Informes de avance de los ODS para la resiliencia económica del sector privado (2021), los gobiernos municipales y los ciudadanos de la región no tienen ni reciben ningún beneficio asociado al cumplimiento de la Agenda 2030.

Será prioridad de las Asociaciones de Municipalidades, tanques de pensamiento y centros de investigación de la región revisar nuevos marcos de actuación de los gobiernos municipales para enfrentar crisis de dimensiones inéditas como el cierre de las economías ocurrida en los primeros meses de la Pandemia del COVID-19 en el 2020.

Ello obligará a orientar programas de transferencia de tecnologías en planificación territorial con énfasis en la formación de capital social y en áreas territoriales que puedan representar potenciales ventajas comparativas y competitivas para incrementar capacidades productivas y comerciales. Sin perder de vista la mejora en los servicios públicos municipales, que siguen siendo limitados, de baja calidad y normalmente alejados de las zonas rurales.

2.2. Asistencia e impulso de mediano plazo para el desarrollo rural integral.

Apoyar mediante la transferencia de tecnologías modelos o sistemas para fortalecer las entidades de la tierra (sistemas catastrales, acceso a la tierra y asistencia a la reactivación productiva rural) agrario sin abandonar la emergencia de la desnutrición crónica (mantener la alarma).

Los problemas de la propiedad y tenencia de la tierra deberán contemplar procesos para generar modelos de inserción productiva, comercial y financiera a sectores pobres y extremadamente pobres del área rural.

2.3. Fortalecer las capacidades de gestión y calidad de los servicios públicos

El desempeño de la institucionalidad pública territorial particularmente en la generación de la cadena del agua (producción, administración y tratamiento) pueden convertirse en factores claves decisivos para la calidad de gobierno o en su defecto para conflictos de grandes magnitudes en el futuro.

Igualmente la presencia de la institucionalidad Estatal deberá incrementarse buscando mayor actuación en agendas focalizadas en regiones deprimidas que requieran la intervención en acciones sociales.

2.4. Sistemas de asistencia para estimular programas de apoyo al acceso a la tierra para la producción alimentaria y asentamientos humanos.

Actualmente los gobiernos municipales no participan ni forman parte de estructuras institucionales para la atención de la demanda de tierras en la región. Por otro lado, constituye la principal barrera para el impulso a estrategias hacia la construcción y concertación de agendas para la reactivación productiva del área rural, que cada vez más está condicionada por conflictos agrarios latentes, en ascenso o evolución. Programas de apoyo hacia la mediación legal, creación de la jurisdicción de la tierra para soluciones legales.

Igualmente acelerar políticas de acceso a la tierra mediante sistemas de asistencia técnica y crediticia. Los gobiernos municipales deberán avanzar con el uso de sistemas geográficos municipales y sistemas de prevención de conflictos pueden impactar en nuevas formas de participación del municipio

2.5. Intensificación de programas de intercambio de experiencias.

Uno de los mayores impactos de la cooperación internacional lo constituye la asistencia técnica en diversificación productiva, nuevas prácticas culturales y tecnologías asociadas a la mejora de rendimientos y comercialización que en ocasiones está ausente en cada país.

Hasta ahora, excepto por programas de voluntarios, no existe una agenda de cooperación basada en asistencia técnica especializada en nuevas tecnologías productivas.

2.6. Evaluación y diagnóstico de los resultados de la cooperación bilateral y multilateral.

Las memorias y lecciones aprendidas, así como las buenas prácticas de cooperación pueden convertirse en Guías de Asistencia financiera y técnica para la región e igualmente, en nuevas formas de cooperación que permitan enfrentar experiencias inéditas en la región particularmente en temas ambientales, desastres naturales.

Más allá de las buenas prácticas será recomendable que las oficinas de planificación nacional y sectorial definan criterios para fortalecer los sistemas de evaluación y resultados de la asistencia técnica y financiera. .

3. Agenda temática de cooperación municipal

Si perder de vista los enfoques nacionales el diseño de propuestas para líneas de cooperación municipal se formuló desde diversos criterios temáticos que buscaron favorecer la adecuación de criterios nacionales y eventualmente territoriales.

Es importante tener en cuenta la diversidad cultural, geográfica y climática de la región presenta un amplio marco para impulsar procesos con velocidades e intensidades para cada gobierno municipal:

3.1. Asistencia estratégica hacia el fortalecimiento de sistemas de información geográfica territorial y estadística.

Excepto en las capitales de la región y ciudades mayores que cuentan con sistemas de control fiscal para el impuesto predial, en general no se produce información estadística municipal.

Por ello la importancia estratégica para la generación de información estadística municipal y sistemas geográficos mediante tecnologías electrónicas permita apoyar y fortalecer la toma de decisiones en áreas claves para políticas de infraestructura urbana, programas sociales e inversión en productiva y tecnológica.

No está demás mencionar que los sistemas de información constituyen el sistema de control y prevención de riesgos ambientales y alarmas tempranas relacionadas a producción alimentaria.

3.2. Asistencia para fortalecer los sistemas y capacidad de recaudación tributaria municipal.

Actualmente los sistemas tributarios locales presentan debilidades administrativas y baja calidad de los registros de control fiscal ciudadano para la proyección y recaudación tributaria municipal.

Hasta ahora los esfuerzos en fortalecimiento tributario municipal son débiles. No existen diagnósticos sobre el comportamiento fiscal y tampoco estrategias de información para aumentar los niveles de credibilidad y confianza ciudadana. Y esto está ocurriendo en toda la región.

En nuevo escenario pos pandemia pondrá al municipio en la perspectiva de actuar de manera cercana a la ciudadanía, ello obligará a revisar la perspectiva futura para nuevas políticas tributarias municipales incidan el desarrollo de los municipios.

3.3. Incidencia ciudadana en las decisiones políticas municipales hacia la transparencia y rendición de cuentas.

Acompañar y facilitar programas de asistencia para la construcción de los Acuerdos de Gobernabilidad local vinculado directamente con procesos de participación ciudadana en las planificaciones y asignaciones presupuestarias municipales hacia la inversión. Crear condiciones para fortalecer la formación de las instancias de decisión política ciudadana, particularmente en instancias legales como consejos de desarrollo municipal y comunitario-

3.4. Recursos humanos y carrera administrativa.

Las mayores debilidades de la institucionalidad pública municipal se encuentran en la alta volatilidad de los recursos humanos. Generalmente por carecer de políticas y marcos jurídicos como una Ley de Servicio Civil Municipal. Los peligros de modelos inestables son la debilidad institucional y el que los gobiernos municipales se conviertan en botines electorales con administraciones municipales opacos y sin transparencia.

Se estima que uno de los principales marcos para afirmar la continuidad y la carrera administrativa municipal se encuentra en las leyes de servicio civil que forman parte del fortalecimiento de los gobiernos municipales.

3.5. Asistencia y desarrollo productivo rural como respuesta a las migraciones.

Los municipios de la región siguen constituyendo amplias zonas rurales alejadas de los servicios básicos de la urbanización y sin posibilidad de usufructuar los beneficios de inversiones públicas nacionales y municipales.

Los rezagos sociales en las zonas rurales son de proporciones históricas, sin acceso a la propiedad y en riesgos latente de sufrir despojos de los grandes propietarios.

Estas son las zonas de expulsión de migraciones que vienen incrementándose desde los años ochenta en el siglo pasado, particularmente en la región norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala), donde el modelo de Estado y el sistema productivo no son efectivos para la creación de empleos y salarios estables.

Las agendas de inversión gubernamental deberán incorporar mecanismos capaces de crear condiciones para aumentar la calidad de los servicios públicos municipales y sectoriales. Los déficits educativos sin políticas consistentes de largo plazo para el desarrollo capital social y sin articulación a educación para el trabajo, son amenaza latente para la precarización social de las amplias zonas rurales.

Igualmente ocurre con los servicios de salud. Los programas de prevención no son parte políticas para atención de la morbilidad en las zonas rurales. La tragedia social de la salud afecta principalmente a niños afectados por problemas respiratorios y diarreicos, muchas veces a causa de servicios de agua potabilizada.

La crisis migratoria que viene de los 2013, 2014 y 2015 nuevamente se ve agravada por aumentos de caravanas de migrantes hacia norte. Este flujo no se detendrá dado que las condiciones de la emergencia requerirán procesos complejos y eventualmente estructurales de los gobiernos locales para incidir en áreas como la reactivación productiva y la mejora de los servicios públicos municipales, incluyendo infraestructura y mejoramiento de la seguridad local.

Sin embargo, por ahora los gobiernos locales son meros espectadores de un proceso que avanza a velocidad y urgencia de planeación y políticas públicas nacionales y municipales, pero los gobiernos municipales no tienen ni agenda ni recursos públicos para programas de emergencia ni para el mediano que podría representes hasta diez años.

En esa perspectiva será prioridad la nueva configuración de los ministerios sectoriales para acompañar y facilitar procesos de asistencia técnica para crear las agendas hacia el desarrollo territorial. La primera prioridad será el fortalecimiento de capacidades institucionales del municipio. De otra forma, el debate será un espejismo en la distancia (*fata morgana*). Ello incluirá revisar los presupuestos anuales y las prioridades de inversión sectorial, buscando precipitar modelos sostenibles que incluyan compromisos del sector económico.

3.6. Asistencia para construir el diagnóstico e inventario del riesgo ambiental y desastres previsible en el municipio.

Es urgente el impulso a las agendas de atención a los riesgos ambientales y desastres naturales de la región.

Si bien se avanzó en la creación de sistemas de coordinación de emergencia nacional apoyados generalmente por las fuerzas armadas de la región, es necesario incrementar instrumentos de alertas tempranas mediante sistemas técnicos para estudios de prevención y diagnósticos ambientales del municipio y apoyo para la reglamentación mediante ordenanzas municipales que administren enfoques para el ordenamiento y la gestión territorial del espacio.

3.7. Políticas municipales de coordinación para el despliegue de la agenda de desarrollo rural con énfasis en género y reducción de desigualdades en el área rural.

Los municipios de la región actualmente no inciden ni participan en la reducción o combate de la pobreza, la generación de empleo local es la agenda pendiente. Se propone la armonización de la agenda de estrategias territoriales en marcha como las acciones que realizan el ECADERT/SICA y FAO IFAD para la atención de áreas con mayores vulnerabilidades económicas del área rural en la región.

4. Hacia un nuevo futuro pos pandemia de los gobiernos municipales

La etapa post-COVID-19 no solo confirmó la tesis de la baja incidencia del gobierno municipal en materia de salud, sino la incapacidad política territorial para enfrentar una crisis de proporciones fuera del control de la experiencia municipal. Por otro lado, evidenció la débil articulación ciudadana para enfrentar la etapa crisis sanitaria a causa de los cierres de las comunicaciones viales que finalmente se vio agravado por las redes de abastecimiento local.

El nuevo futuro para los gobiernos municipales se puede entender desde dos grandes acciones con sentido inclusivo:

- a. La agenda municipal de protección social, centrada fundamentalmente en la atención del rezago social, principalmente aquellos municipios que presentan los mayores índices de pobreza y pobreza extrema.
- b. La agenda para la reactivación económica, que incorpore líneas para el desarrollo de ventajas comparativas y competitivas.

Ambas agendas para su efectividad real dependen de flujos de capital que permitan mayor capacidad de incidencia en los temas estructurales de carácter social y económico.

Particularmente en la región norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) donde, hasta los años ochenta en el siglo pasado el reparto supuesto de la riqueza era promovido por el Estado vía los bienes público, que finalmente no fueron suficientes, creando rezagos sociales en amplias zonas rurales.

Con el cambio del paradigma del desarrollo en los años noventa hasta la actualidad, el reparto de la riqueza se concentró prioritariamente en el desarrollo del mercado por la vía del empleo y el salario, que no fueron suficientes y creó extensas y complejas distorsiones que derivaron en las migraciones presentes y futuras.

Que aunque contribuyen con remesas anuales que alcanzan y superan las exportaciones y equilibran las variables macroeconómicas. Finalmente son el paliativo que contribuye a frenar la pobreza y sobre todo la desnutrición en zonas rurales de esta región.

Y en la que, igualmente contribuyen a la dinamización de la industria de alimentos, bebidas, harinas y materiales de construcción que vigorizan ese sector, que en nada suman al empleo ni a la política fiscal de los países; sin embargo, su histórico poder les hace tener el poder de veto y privilegio en las legislaciones.

Esta realidad en la geografía Centroamericana no va cambiar en los siguientes años y se estima que pueda profundizarse ante un modelo económico productivo de los tres países de la región norte, centrados en la exacerbación de los recursos naturales y un Estado con gobiernos sin el liderazgo de políticas públicas Estatales agresivas en materia de capital social, innovación y competitividad.

Es desde esta perspectiva que el municipio hace imprescindible su incidencia en gran contexto del desarrollo territorial en un debate que demanda mayor compromiso de los gobiernos municipales.

Para dimensionar el municipio pos pandemia, deberá enfrentar el debate del reparto de responsabilidades a través de competencias y funciones que demandarán un nuevo pacto para romper las asimetrías de inversión sectorial (ministerios de Estado) con la municipal.

Este debate inicia con el marco e instrumentos para la descentralización basada en prioridades nacionales y en el alineamiento hacia políticas públicas en las que el municipio adquiera roles más importantes y más allá de los servicios municipales.

Ello deberá contemplar las transparencias de capital en un marco de coberturas, beneficiarios, y resultados reales en la perspectiva de transformaciones territoriales.

Las agendas para un nuevo futuro deberán contemplar prioritariamente:

4.1. Agenda municipal de protección social

La agenda deberá vincularse a los efectos derivados de los desastres naturales, rezago social, educación, salud y reactivación productiva que sean capaces de superar los efectos pos pandemia del COVID-19. Las lecciones de esta etapa deberán constituir marcos de actuación y eventualmente nuevos enfoques de planificación en el desarrollo municipal, que se verá reflejado principalmente en nuevos liderazgos políticos y nuevos estilos de gobernar los territorios.

La crisis sanitaria demostró que los grupos vulnerables a nivel rural territorial y rural se concentran en niños, adolescentes, mujeres y ancianos. Estos grupos deberán contemplar acciones prioritarias de los gobiernos municipales, debiendo concebir modelos de atención universal.

Se estima, según la CEPAL (2021) que 3 de cada 5 habitantes del área rural pueden estar en riesgo alimentario lo que eventualmente vaticina una de las más profundas tragedias sociales para la región. Y de ellos, las mujeres (niñas, adolescentes y madres) tendrían las condiciones de mayor gravedad y riesgos sociales.

Ello implicará la generación de nuevas áreas de intervención en asistencia alimentaria, pero también en asistencia técnica que permita recuperar nuevos modelos de organización rural para la producción alimentaria y posteriormente redes de comercialización local.

Demandará nuevos sistemas de coordinación Estatal con los ministerios de Estado, principalmente de agricultura, economía, salud y educación, para emprender acciones directamente vinculadas con la atención prioritaria rural.

4.2. Agenda de reactivación económica municipal

La transformación productiva de los gobiernos municipales está basada en el desarrollo diagnósticos para la identificación de potencialidades para la construcción de agendas que abran ventanas de oportunidad a la inversión externa, y donde así lo establezcan los marcos legales, seguir criterios basados en el Convenio 169 de OIT, que deberá aplicarse siguiendo normativas de consulta a pueblos indígenas; que eventualmente puedan implicar escenarios inéditos de participación comunitaria y reparto de utilidades con sentido social, con enfoques de sostenibilidad.

El estímulo a la inversión local deberá convertirse en medidas imprescindibles para transformar realidades en la nueva de generación productiva, principalmente de alimentos que favorezcan la dinámica del consumo local.

La apuesta de la reactivación deberá comprender acciones de apoyo a emprendimientos productivos que tiendan a consolidar a la micro, pequeña y mediana empresa local y propiciar de manera gradual servicios de acceso a las redes digitales incluyendo programas de formación y capacitación en innovación y tecnología electrónica.

Hasta ahora los gobiernos municipales no son autosuficientes, excepto porcentajes mínimos de gobiernos municipales de las capitales de los países de la región y municipios con liderazgo en los sistemas de tributación municipal quienes impulsan medidas de incidencia en el empleo juvenil hacia programas de emprendimiento. El resto, no participa en acciones que involucren acciones hacia programas apoyo productivo.

Uno de los mayores déficits es la incorporación del gobierno municipal a servicios digitales para una conectividad con sentido estratégico de apoyo a la formación y servicios de información está limitada a la negociación con las empresas telefónicas, quienes bajo legislaciones nacionales imponen criterios territoriales por encima del gobierno municipal.

La oferta de acceso a servicios de internet es limitada y generalmente son parte de usufructos con empresas transnacionales de telefonía, donde la oferta de servicio gratuito son una regalía local falsa, por no contar ningún compromiso fiscal con los gobiernos municipales y menos con programas de educación que no tendrían ningún costo.

Estos modelos deberán transformarse con nuevas políticas municipales de reactivación productiva vinculada a acciones reales de incidencia creíble en la población.

Actualmente la dependencia financiera municipal se estima en más del 90% de los gobiernos municipales de la región. Esta realidad de la fiscalidad municipal deberá emprender un cambio en la asimetría del financiamiento y para ello el debate deberá alcanzar a los Congresos de la República y Asambleas Legislativas de la región, de manera que la inversión municipal sea motor de desarrollo local.

Referencias bibliográficas

- Acemuglo, D.; Robinson, J. (2012) *Por qué fracasan los países*. Ediciones Deusto. Barcelona.
<https://federalismoygovernabilidad.files.wordpress.com/2015/11/acemoglu.pdf>
- Aguilar, L. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Albuquerque, F. (1996) *Cuadernos ILPES*. Chile
- Alcántara, M.; Freidenberg, F. (2001) *Los partidos políticos en América Latina* Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alianzas Municipales para la Prevención de la violencia en Centroamérica (AMUPREV). (2015). Quienes somos. Disponible en <http://amuprev.camcayca.org/about/>
- Alonso, C (2006) *La descentralización en Centroamérica, balance y perspectiva para una agenda futura*. FIIAPP-UCM. Madrid
- Alonso, C (2011) *La coordinación como instrumento de políticas en las dinámicas de gobierno y en el marco de la gestión pública, La territorialización de Políticas*, DEMUCA, San José.
- Alonso, C. (2014) *Los avatares de la modernización del Estado en Guatemala y la reformade la administración pública: 1986-2010*. Universidad de Salamanca. España.
- Autonomía Municipal (2008) Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM). Demuca, SanJosé, CR
- Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) (sf). Banco de Buenas Prácticas.). Disponible en <http://www.amuch.cl/banco-buenas-practicas>
- BCIE (2020) *Centroamérica en Cifras*. Banco Centroamericano de Integración Económica. Honduras.
https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe_de_coyuntura/Report_Central_America_in_Figures.pdf
- BID (2006) *La política de las políticas públicas, Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Banco Interamericano de desarrollo BID. Washington
- Burky, S. et. al (1999) *Mas allá del centro, la descentralización del Estado*. Banco Mundial. Washington.

- Calderón, J. (2001) *Balance de la descentralización y la reforma municipal en Centroamérica y República Dominicana* UPD/OEA
- Calderón, J. (2001) *La Descentralización Política en Costa Rica. En Parlamentos, Descentralización y Desarrollo Local*. San José, C.R.: UPD/OEA y Fundación Arias.
- CentralAméricaData *Remesas en Centroamérica*. Disponible en: CentralAmericaData.com
- CEPAL (2010) *La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Comisión Económica para América Latina, Chile
- CEPAL (2014) *Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible*. Comisión Económica para América Latina, Chile
- CEPAL (2014) *Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible*. Comisión Económica para América Latina, Chile.
- CEPAL (2020) *Construir un nuevo futuro, Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Comisión Económica para América Latina, Chile.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46227/1/S2000699_es.pdf
- Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (2009) “Que es el Buen Gobierno” UNESCAP.
- Contraloría General de la República (2014) *Noveno Informe, Índice de Gestión Municipal 2013*. Costa Rica
- Contraloría General de la República (2014) *Noveno Informe, Índice de Gestión Municipal 2013*. Costa Rica. Disponible en http://www.cgr.go.cr/rev_dig/inf_opinion/2013/files/assets/downloads/publicacion.pdf
- D’Aza, V. (s/f) *Descentralización y desarrollo humano en República Dominicana*. FEDOMU.
- D’Aza, V. (s/f) *Descentralización y desarrollo humano en República Dominicana*. FEDOMU. Disponible en http://centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1009
- DEMUCA (2011) *Autonomía Municipal*. Fundación DEMUCA, San José, CR
- Dror, Y. (1993) *Enfrentando el futuro*. Fondo de Cultura Económica. México

- ECADERT (2010) *Estrategia Centroamericana de desarrollo Rural Territorial 2010-2030*. Consejo Centroamericano Agropecuario. CAC-SICA
- ECADERT (2010) *Estrategia Centroamericana de desarrollo Rural Territorial 2010-2030*. Consejo Centroamericano Agropecuario. CAC-SICA
- Espitia, G. (2004) *Descentralización fiscal en Centroamérica*. CONFEDELCA-Diputación de Barcelona-GTZ. El Salvador
- FIDA/RUTA (2010) *Mujeres del campo Centroamericano*. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola y Unidad Regional De Asistencia Técnica. Costa Rica. Disponible en http://www.territorioscentroamericanos.org/equidad/Documentos%20compartidos/G%20n%20ero/Experiencias%20-%20Buenas%20pr%20cticas/Folleto_Mujeres%20del%20campo- FIDA-Ruta.pdf
- Furlán, J. (2011) *Reforma del Estado, descentralización y gobernabilidad local en Iberoamérica*. CELADEL Argentina.
- García, D., Chacón, V. (2018) *¿Para cuándo los bienes público?* DEMUCA-AECID. Guatemala.
- García, R.; García, M. (2010) *La gestión para resultados en el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Grupo Gestor (2004) *Instrumento para la autoevaluación de la gestión municipal*. El Salvador
- Gutiérrez, E. (2014) *Una mirada a las instituciones públicas que tenemos*. Dialogo 3. FLACSO, Guatemala
- Gutiérrez, E. (2014) *Una mirada a las instituciones públicas que tenemos*. Dialogo 3. FLACSO, Guatemala
- ICEFI (2012) *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. Guatemala
- ICEFI (2012) *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. Guatemala
- ICMA (2006) *Estudio comparado sobre sistemas de medición de desempeño Municipal en América Latina*. USAID-ICMA-LA Washington

- Illan, C. (2006) *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*. FIIAPP-UCM. Madrid
- Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (2010) Instrumento para la auto evaluación de la gestión Municipal. El Salvador. Disponible en www.isdem.gob.sv
- La Gaceta oficial 7521, del 29 de enero 1953, Gobierno de la República de Dominicana
- Ley 376. Ley de Régimen Presupuestario Municipal. Publicado en la Gaceta No. 67 del 4 de abril de 2001. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.
- Morrison, R. (2001) *República Dominicana*. Parlamentos, descentralización y Desarrollo Local. Fundación Arias para la Paz-OEA
- Municipalidad de Ayutuxtepeque (2014) *Mapas de Riesgo Social. Informe Final*. USAID-AMUPREV-ICMA. El Salvador
- Naciones Unidas (2015) *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. 70/1. Transformando nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- Obama, B. (2020) *Una tierra prometida*. Penguin Random House. Barcelona
- O'donnell, G. (2004) *Diez tesis sobre el Estado contemporáneo en América latina* Lademocracia en América Latina. PNUD
- Ortega, M. (2001) "Cultura política, gobierno local y descentralización en Nicaragua", FLACSO, El Salvador. (pág. 32)
- Plaza Pública (2014) entrevista al sociólogo Noam Chomsky. Diario Digital, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994) *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Informe de Desarrollo Humano. Fondo de Cultura Económica. México.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2001) *Índice de autonomía fiscal de los municipios en Guatemala*. PNUD. Guatemala.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011) *Proyecto Incorporación de la gestión de biodiversidad en actividades de pesca y turismo, en los ecosistemas costero marino*. Documento de Proyecto PNUD. El Salvador. Disponible en http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/SLV/00061339_PRODUC_FIR_MADO.pdf

- Queme, R. (2010) *Refundación de la alcaldía indígena*. Revista Actualidad No. 31 Dirección General de Investigaciones. CUNOC-USAC. Quetzaltenango, Guatemala
- Reis, R. (2001) *Panamá. Descentralización y Desarrollo Local*. Rodríguez, R. Editor. OEA-Fundación Arias para la Paz. San José. Costa Rica.
- Rosales; Hernández (s/f) *Buen gobierno local, Mejores Practicas y gestión del conocimiento*. CELADEL. Argentina. Disponible en <http://www.celadel.org/textos/encuentro/Rosales,%20Mario.pdf>
- SEGEPLAN (2015) Ranking de la gestión Municipal Integral. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. Guatemala.
- SINDES, Sistema de Indicadores de Desempeño. Disponible en www.SINDES.org
- SIRDEM (2008) *Resultados de edición, 2007*. Sistema de Reconocimiento a la Gestión Municipal. AMUNIC, INIFOM, GTZ, COSUDE/SUIZA, Gobierno Regional del Atlántico Norte. Nicaragua
- UNESCAP (2009) *“Que es el Buen Gobierno”* Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico. Disponible en <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
- Vargas, J (2011) *La territorialización de políticas pública*. DEMUCA. San José, Costa Rica.

Lista de entrevistados:

Guatemala

Rockael Cardona, Comisionado Presidencial para la Reforma del Estado 2000-2004. Guatemala.

Renzo Rosal, Subsecretario Ejecutivo para la Descentralización. Presidencia de la República de Guatemala (2005-2007)

Ana Laínez, Autoridad Indígena. Proyecto Liderazgo Mujeres Indígenas. Nebaj, Quiché.

Jorge López-Bachiller, Coordinador Programa Transparencia. Municipalidad de Patzún, Chimaltenango

Pablo Ceto, Rector del a Universidad Ixil, Nebaj, Quiche.

El Salvador

Jesús Hernández, asesor Vicepresidencia del El Salvador.

Costa Rica

Carlos Loria, experto en gobernabilidad y desarrollo local. Director Ejecutivo ICMA

Panamá

Jorge Ricardo Panay, Vice Ministro para la Descentralización, Ministerio de Finanzas Públicas, Panamá. Corregidor, del Corregimiento de Ancón, Panamá.

Colombia

Jesús Coronado. Consultor independiente GIZ. Experto en los sistemas de medición de la gestión municipal. Colombia.

Roma, FAO/IFAD

Tomas Rosada, especialista en desarrollo rural, Roma, Italia

¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional regional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central, ESAPAC, por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorpora como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito entre los gobiernos de Centroamérica con la Organización de las Naciones Unidas, ONU, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Su propósito ha sido desarrollar y formar al personal del sector gubernamental, asesorar a los gobiernos miembros, y apoyar la integración centroamericana, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas, Gestión de Compras Públicas, Gestión Ambiental Local, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social; y un doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales; los cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente competitivo y transformador.



**Instituto Centroamericano
de Administración Pública**

Teléfono:

(506) 2234-1011

(506) 2253-4059

(506) 2253-2287

Fax:

(506) 2225-2049

Sitio web: www.icap.ac.cr

ISBN: 978-9977-20-147-4



9 789977 201474